

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
FACULDADE DE ARQUITETURA, ENGENHARIA E SUAS TECNOLOGIAS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

HOAN FREITAS MONTEBELER

**PERSPECTIVAS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS
AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO NO ESTADO DE
MATO GROSSO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

CUIABÁ

2020

HOAN FREITAS MONTEBELER

**PERSPECTIVAS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS
AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO NO ESTADO DE
MATO GROSSO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Engenharia Sanitária e Ambiental, do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental, da Universidade Federal do Estado de Mato Grosso.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eliana Beatriz Nunes Rondon Lima

CUIABÁ

2020

Ficha Catalográfica

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

M773p Montebeler, Hoan Freitas.
PERSPECTIVAS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS
AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO NO ESTADO DE
MATO GROSSO / Hoan Freitas Montebeler. -- 2020
110 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Eliana Beatriz Nunes Rondon Lima.
TCC (graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental) -
Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Arquitetura,
Engenharia e Tecnologia, Cuiabá, 2020.
Inclui bibliografia.

1. regulação. 2. universalização. 3. saneamento básico. 4. água
e esgoto. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
FACULDADE DE ARQUITETURA, ENGENHARIA E TECNOLOGIA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos dezenove dias do mês de março do ano de dois mil e vinte, reuniram se, no Auditório do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental (AUDESA) da Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia (FAET), a Banca Examinadora formada pelos seus membros: Professora Doutora Eliana Beatriz Nunes Rondon Lima, Orientadora, Ildisnéya Velasco Dambros e, Larissa Rodrigues Turini, presidida pela primeira, para apresentação e defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Engenharia Sanitária e Ambiental, do aluno Hoan Freitas Montebeler, sob o título **“PERSPECTIVAS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DO SANEAMENTO NO ESTADO DE MATO GROSSO”**.

Após a apresentação e as arguições feitas pelos membros da banca em, as respectivas respostas dadas pelo candidato, foi conferida a média global 9,3 (nove virgula três), que será encaminhada ao professor Coordenador da Disciplina TCC, que lançará no sistema, a nota resultante com as avaliações realizadas durante o curso, após recebimento da versão final da monografia com as devidas correções, atendendo as solicitações da Banca Examinadora e as notas da Disciplina TCC. Não havendo mais nenhum assunto a tratar por todos os membros da banca.

M.^a Ildisnéya Velasco Dambros
(Engenheira Sanitarista)

Larissa Rodrigues Turini
(Engenheira Sanitarista e Ambiental)

Prof.^a Dr.^a Eliana Beatriz Nunes Rondon Lima
Depto. Engenharia Sanitária e Ambiental – UFMT
(Orientadora)

À Deus e à minha querida mãe, dedico, pelo
vosso imensurável amor.

AGRADECIMENTOS

A tudo e sobre tudo, ao Deus vivo em seu infinito amor, pela permissão e ousado amor, sem o qual, eu, na minha insignificância e fraqueza, não teria durante o período de graduação pelas dificuldades do caminho conseguido alcançar essa vitória.

Registro também meu reconhecimento à minha mãe, Nilva Rosa de Freitas, que sempre me apoiou em todas as etapas dos meus estudos, incentivando-me a sempre “lutar” pelos meus estudos. Pedagoga, desde cedo fez-me seguir seus passos na busca pela expansão do conhecimento, motivando-me na vida profissional, acadêmica e pessoal.

Ao meu pai Edmilson Montebeler, que mesmo diante das dificuldades sempre me deu auxílio para realizar os trabalhos da vida acadêmica, e que me ama incondicionalmente.

Ao meu irmão Hairon, por estar presente nos momentos em que estive ausente nas reuniões de família e com minha mãe.

Certamente, não irei contemplar a todas as pessoas que fizeram parte dessa importante fase de minha vida. Portanto, desde já peço desculpas àquelas que não estão presentes entre essas palavras, mas elas podem estar certas que fazem parte do meu pensamento e de minha gratidão.

Agradeço à minha orientadora Prof. Dr. Eliana Beatriz Nunes Rondon Lima, pela confiança depositada e pela sabedoria com que me guiou nesta trajetória. Sempre incentivando-me a seguir seus passos e a desempenhar o melhor de minha formação, buscando ser um profissional assíduo.

Aos amigos que conquistei ao longo da vida acadêmica, e que sem sombra de dúvidas, foram fundamentais para que eu alcançasse êxito, os quais vou levar sempre no peito: Nayra Monteiro, Letícia Soares, Camylla Kerly, Débora Guimarães, Karen Mamoré. Meu muito obrigado!

Aos meus colegas de sala e à Secretaria do Curso, pela cooperação.

Gostaria de deixar registrado também, o meu reconhecimento aos meus familiares, pois acredito que sem o apoio e compreensão deles seria muito difícil vencer esse desafio.

Enfim, a todos os que por algum motivo contribuíram para a realização deste trabalho.

“A persistência é o caminho do êxito”.
Charles Chaplin

RESUMO

MONTEBELER, Hoan Freitas. **Perspectivas e desafios na implementação das agências reguladoras do saneamento no estado de Mato Grosso**. 2020. 110p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Sanitária e Ambiental) - Universidade Federal do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 2020.

O setor de saneamento básico, assim como os demais setores de infraestrutura, enseja a regulação econômica em função das falhas de mercado inerentes deste setor (monopólio natural e assimetria de informações). Este trabalho expõe os conceitos do saneamento e o seu processo histórico no Brasil até a publicação do novo marco regulatório do setor, a Lei 11.445/2007. São analisados alguns aspectos da teoria da regulação e as implicações da Lei frente ao objetivo de universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Diante das dificuldades de investimentos públicos no setor para que se atinja as metas nacionais do Plansab e mundiais das ODS, cria-se a necessidade de uma regulação econômica eficiente. Regulação essa livre da ingerência política com corpo técnico qualificado e comprometido, aliada à instrumentos que permitam avaliar a conduta dos prestadores de serviço. Utilizando de pesquisa exploratória, com pesquisa bibliográfica e documental, o presente trabalho tem o intuito de analisar a evolução do Estado de Mato Grosso quanto aos seus Planos Municipais de Saneamento e, principalmente, à Regulação e Fiscalização conforme as diretrizes da Lei 11.445/2007. A pesquisa identificou 7 agências reguladoras no Estado de Mato Grosso, nos modelos de autarquias municipais, consórcios intermunicipais e agência estadual. Destas, 5 atuam no setor de saneamento abrangendo 24 municípios com prestadores públicos (11) e privados (13). Concluiu-se que, embora a instituição de um ente regulador seja uma das condições de validade dos contratos de concessão de acordo com a Lei, dos 36 municípios com prestação privada no estado apenas 13 possuem sua concessão regulada. A atividade de regulação atinge a 34,6% da população estadual (1.192.504), e um percentual de 44% (613.859) das economias de água e esgoto ativas no estado, o maior percentual é fornecido pelo município de Cuiabá, capital do estado, 351.196 economias reguladas, 25%. Contudo, verificou-se que as atividades das agências estão voltadas às metas físicas dos contratos de concessão, ficando aquém na prestação de informações das fiscalizações e na comunicação com os usuários. O trabalho aponta para a necessidade de aprofundar a pesquisa dos instrumentos regulatórios utilizados pelas agências de forma a proporcionar informações adicionais que comprovem a relação entre a atuação das agências e a evolução dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Diante da dificuldade dos municípios brasileiros em instituírem agências reguladoras municipais frente à inviabilidade financeira e da dificuldade em dispor de quadro técnico qualificado, os consórcios intermunicipais tem se mostrando o caminho a ser seguido para obter-se custos reduzidos, escala, troca de expertise e pessoal técnico.

Palavras-chave: regulação. universalização. saneamento básico. água e esgoto.

ABSTRACT

MONTEBELER, Hoan Freitas. **Perspectivas e desafios na implementação das agências reguladoras do saneamento no estado de Mato Grosso**. 2020. 110p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Sanitária e Ambiental) - Universidade Federal do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 2020.

The Basic Sanitation Sector, as well as other infrastructure sectors, entails economic regulation due to the inherent market failures in this sector (natural monopoly and information asymmetry). This work exposes the concepts of sanitation and its historical process in Brazil until the publication of the sector's regulatory framework, the Law 11445/2007. Some aspects of regulation theory and the implications of the Law are analyzed in view of the objective of universal access to Public Sanitation Services. Given the difficulties of public investments in the sector to achieve the national goals of Plansab and the global SDGs, there is a need for efficient economic regulation. This regulation must be free from political interference with a qualified and committed technical staff, combined with instruments that allow evaluating the conduct of service providers, always stimulating economic and allocating efficiency, attracting the participation of private companies in order to bring great contribution to the improvement of sanitation services in Brazil. Using exploratory research, with bibliographic and documentary research, the present work aims to analyze the evolution of the State of Mato Grosso regarding its Municipal Sanitation Plans and, mainly, regulation and supervision according to the guidelines of Law 11445/2007. The research identified 7 Regulatory Agencies in the State of Mato Grosso. Five out of these operate in the sanitation sector, covering 24 municipalities with public providers and private providers. It was concluded that although the institution of a regulator is one of the conditions for validity of concession contracts in accordance with the Law, from 36 municipalities with private provision in the state only 13 have their concession regulated. The Regulatory activity affects 34.6% of the state population (1,192,504), and a percentage of 44% (613859) of the water and sewage economies active in the state, the highest percentage is provided by the municipality of Cuiabá, the state capital's, 351,196 regulated economies, 25%. However, it was found that the activities of the agencies are geared to the physical goals of the concession contracts, falling short in providing information on inspections and in the communication channel with users. The paper points to the need to deepen the research of regulatory instruments used by agencies in order to provide additional information that proves the relationship between the performance of the agencies and the evolution of water supply and sewage systems. Given to the difficulty of Brazilian municipalities in establishing municipal regulatory agencies in the face of financial unfeasibility and the difficulty in having a qualified technical framework, intercity consortia have shown be the way to be followed in order to obtain reduced costs, scale, exchange of expertise and technical staff.

Keywords: regulation. universalization. basic sanitation. water and sewage.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Configurações dos setores de energia e saneamento básico	22
Figura 2: Organograma das formas de prestação de serviços públicos	35
Figura 3: Gestão associada da prestação de serviços públicos	36
Figura 4: Papel da autoridade reguladora.....	38
Figura 5 – Modalidades de contratos com o segmento privado.....	58
Figura 6: Panorama dos Planos Municipais de Saneamento, por Municípios.	60
Figura 7 - Representação espacial dos municípios regulados em abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil por tipologia de regulação no ano de 2018.62	
Figura 8 - Municípios por natureza jurídica do prestador de serviço de água.....	69
Figura 9 - Municípios por natureza jurídica do prestador de serviço de esgoto.....	70
Figura 10 - Operadores de água nos 20 mais populosos municípios.	71
Figura 11 - Operadores de água nos 20 menos populosos municípios.....	72
Figura 12 - Municípios com órgão regulador e fiscalizador segundo informado ao SNIS pelos prestadores.	75
Figura 13 - Municípios integrantes da AGER/MT e população abrangida.	79
Figura 14 - Municípios integrantes da AGERR Pantanal e população abrangida.....	81
Figura 15 - Municípios integrantes da AGER Barra e população abrangida.....	84
Figura 16 - Municípios integrantes da AGER Sinop e população abrangida.	86
Figura 17 – AGER Sorriso e população abrangida.....	88
Figura 18 - Mapa da região impactada com abastecimento contínuo.....	91
Figura 19 - ARSEC Cuiabá e população abrangida.....	92
Figura 20 - Municípios integrantes da ARIS-MT e população abrangida.....	94
Figura 21 - Municípios com agência reguladora e sua espacialização.....	95

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1 - Panorama dos Planos no Brasil e Grandes Regiões, em porcentagem. 60	
Gráfico 2 – Situação dos planos municipais de saneamento básico no Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso, em porcentagem.....	67
Gráfico 3 - População por classe de economias.....	98
Quadro 1: Aspectos comparativos entre órgão, autarquia, empresa estatal e consórcio público	37
Quadro 2 - Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS.....	56
Quadro 3 - Número de prestadores, por natureza jurídica e abrangência.....	57
Quadro 4 - Indicadores utilizados para análise do sistema de saneamento.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Características do setor de saneamento e suas repercussões	22
Tabela 2: Funções do titular e do regulador de serviços de saneamento conforme a lei n° 11 445/2007, Brasil.....	32
Tabela 3: Comparação entre os modelos de regulação e fiscalização do setor.....	43
Tabela 4: Características dos principais métodos de regulação de preços.....	53
Tabela 5 - Municípios, total e com Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo Grandes Regiões - 2017.	59
Tabela 6 - Número de municípios com e sem regulação abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, por tipologia de regulação, 2018.	61
Tabela 7 - Municípios, total e com Plano Municipal de Saneamento Básico - 2017 .	66
Tabela 8 - Prestadores de serviços públicos de saneamento no estado de Mato Grosso, por Natureza Jurídica.....	69
Tabela 9 - Municípios, total, com Prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e com órgão de Regulação definido - SNIS 2019	72
Tabela 10 - Número de municípios com definição do órgão regulador de abastecimento de água, por natureza jurídica dos prestadores e população.....	73
Tabela 11 - Municípios com prestação dos serviços de abastecimento de água por natureza jurídica, por População.....	74
Tabela 12 - Número de municípios com definição do órgão regulador de esgotamento sanitário, por natureza jurídica dos prestadores e população.....	74
Tabela 13 - Municípios com prestação dos serviços de esgotamento sanitário por natureza jurídica, por População.....	75
Tabela 14 - Número de economias reguladas de água e esgoto, por agência reguladora e total estadual.....	96
Tabela 15 - Prestadores públicos de água e esgoto, regulação, número de economias e população abrangida.....	96
Tabela 16 - Número de municípios e população de MT, por Classes de economias.	97

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
Nº	Número
S/A	Sociedade Autônoma
Km	Kilometros
M	Metros
M³	Metro cúbico
Hab.	Habitantes

LISTA DE ACRÔNIMOS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Água e Esgoto
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
AGER	Agência Reguladora
AGERR	Agência Reguladora Regional
AMAES-Cuiabá	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Cuiabá/MT
ARIS-MT	Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento de Mato Grosso
ARSEC Cuiabá	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cuiabá
BIRD	Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CF	Constituição Federal
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CPME	Comissão Parlamentar Mista Especial
DESA	Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental
DF	Distrito Federal
DRES	Diretoria Reguladora de Energia e Saneamento
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
Minter	Ministério do Interior
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
Plansab	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público-Privada
RAP	Reservatório Apoiado
SAA	Sistema de Abastecimento de Água
SAAE	Sistema Autônomo de Água e Esgoto
SAMAE	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
SANECAP	Companhia de Saneamento de Cuiabá
SANEMAT	Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso
SANESUL	Companhia de Abastecimento de Mato Grosso do Sul
SECID	Secretaria Estadual de Cidades
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE	Tribunal de Contas
UFMT	Universidade Federal do Estado de Mato Grosso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVOS	17
1.1.1 Objetivo geral	17
1.1.2 Objetivos específicos.....	17
1.2 JUSTIFICATIVA	17
2 O SETOR DE SANEAMENTO - CONCEITUAÇÃO	18
2.1 CARACTERÍSTICAS DO SETOR	20
3 PROCESSO HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO BRASIL	24
3.1 HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO ESTADO DE MATO GROSSO	29
4 ASPECTOS LEGAIS DA 11.445/2007	31
4.1 O PLANEJAMENTO	32
4.2 A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.....	34
4.3 A REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	37
4.3.1 TEORIA DA CAPTURA	44
4.4 SUSTENTABILIDADE E CONTROLE SOCIAL.....	45
5 REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO	48
5.1 FORMAS DE REGULAÇÃO.....	48
5.1.1 Taxa de retorno	49
5.1.2 Regulação por preço-teto	50
5.1.3 Regulação por contratos	51
5.1.4 Mecanismos complementares à política tarifária.....	51
6 PANORAMA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NO BRASIL	54
6.1 PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO	58
6.2 REGULAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL.....	61
7 METODOLOGIA	63
8 RESULTADOS E DISCUSSÕES	66
8.1 PLANEJAMENTO.....	66
8.2 PRESTAÇÃO	68
8.3 REGULAÇÃO	72
8.3.1 AGER/MT	76
8.3.2 AGERR Pantanal	79
8.3.3 AGER Barra	81
8.3.4 AGER Sinop	84
8.3.5 AGER Sorriso.....	87
8.3.6 ARSEC Cuiabá.....	89
8.3.7 ARIS-MT.....	92
8.4 AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO NO ESTADO.....	94
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	99
10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

1 INTRODUÇÃO

Os serviços de saneamento básico estão intimamente ligados às condições fundamentais para assegurar a qualidade de vida e a promoção da saúde da população em geral, portanto, pode se dizer que se constituem como condição fundamental para efetivação dos direitos sociais. Ainda que não previstos diretamente na Constituição Federal, o setor do saneamento básico deve ser desenvolvido a fim de diminuir as desigualdades sociais e incentivar a distribuição de renda (CUNHA, 2011; SANTOS; KUWAJIMA, 2018).

No Brasil, segundo o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico (SNIS 2017, 2019), o déficit no setor de saneamento é elevado, com quase 35 milhões de cidadãos desprovidos de abastecimento de água potável, 100 milhões não tem acesso à coleta de esgoto. Entre os setores de infraestrutura do Brasil, o saneamento é um dos setores que mais tem apresentado dificuldades econômicas e institucionais, com repercussão nos índices de atendimento e na qualidade dos serviços.

Dentre os principais fatores responsáveis, alguns autores apontam problemas como a baixa eficiência operacional, o déficit no atendimento, a fragmentação de políticas públicas, a carência de instrumentos de regulamentação e regulação, bem como, a insuficiência e a má aplicação de recursos públicos, ausência de continuidade administrativa e de mecanismos que assegurem a implantação de ações e regulamentos oriundos do planejamento (NASCIMENTO; HELLER, 2005; GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009; GALVÃO JUNIOR *et al.*, 2009).

Nas últimas décadas, a legislação envolvendo as questões de saneamento no Brasil tiveram mudanças significativas, principalmente com a promulgação da Lei do Saneamento em 2007, advinda após extensos debates e tentativas de organizar uma política nacional que suprisse o vácuo político-institucional deixado no período de vigência do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Góes (2018), pondera que sem a existência de marcos regulatórios claros e objetivos, a universalização do acesso a serviços públicos, a modicidade tarifária e a qualidade dos serviços prestados à população não podem ser alcançadas.

De fato, desde o ano de 1980, com a extinção do Planasa, o país não dispões de política setorial para o saneamento. Portanto, o setor de saneamento apresenta diversos desafios para a universalização dos serviços, sendo necessário reforço de

estratégias e programas continuados no longo prazo, bem como da instituição de um ente responsável por regular. A Lei nº 11.445, de 2007, é, deste modo, um marco importante que estabelece as diretrizes nacionais, com instrumentos e regras para o planejamento, a fiscalização, a prestação e a regulação dos serviços (BRASIL, 2007).

A situação no estado de Mato Grosso não é diferente da realidade de outros estados da federação, seus municípios ainda que providos de Planos Municipais de Saneamento Básico, enfrenta sérios dilemas da gestão frágil, tendo como principais problemas a falta de corpo técnico capacitado, precariedade dos sistemas e ausência de recursos (TURINI, 2019).

Nesse contexto, este trabalho tem como foco a análise da situação atual dos serviços de saneamento no estado de Mato Grosso, de forma a identificar os avanços do setor preconizados pela instituição dos planos municipais de saneamento básico, da regulação e da prestação de serviços visando a universalização do atendimento.

Logo, o presente trabalho encontra-se estruturado em 10 capítulos a partir da introdução, que contempla a problemática, a justificativa e os objetivos. Os capítulos 2 a 6 referem-se a revisão bibliográfica, com um breve relato sobre o conceito de saneamento e as características de mercado desse setor no Capítulo 2. A evolução da história do Setor de Saneamento no Brasil, abordando os principais conceitos sobre os serviços de abastecimento e esgotamento sanitário, a legislações sobre o setor e seus avanços são abordadas no capítulo 3.

No Capítulo 4 é apresentada os aspectos legais do setor de saneamento nos termos da Lei nº. 11.441/2007, como planejamento, o arranjo da prestação dos serviços, a regulação e fiscalização, bem como a sustentabilidade e controle social.

No capítulo 5, traz-se os aspectos conceituais da regulação do setor do saneamento em função das características econômicas desse mercado, como também os principais modelos de regulação econômica.

Posteriormente, no capítulo 6, traz-se uma abordagem da realidade do país quanto ao saneamento básico nos eixos de água e esgoto, os investimentos no setor, a situação dos planos básico municipais e a regulação a nível nacional.

No capítulo 7 é apresentada a metodologia utilizada para desenvolvimento do trabalho, com informações sobre a área de estudo: o estado e o panorama do sistema de abastecimento de água existente, tipo de prestação, existência e instituição do

PMSB; assim como a situação da regulação dos serviços de saneamento (água e esgoto) dos municípios

Os resultados e discussões são elencados no Capítulo 8, iniciando-se pela apresentação do panorama dos serviços públicos de saneamento (água e esgoto) no estado de Mato Grosso, com foco nos Planos Básicos Municipais de Saneamento e na regulação dos serviços prestados. Ainda neste capítulo, são apresentadas a situação de Mato Grosso frente aos seus PMSB's e entidades reguladoras.

No Capítulo 9 são apresentadas as considerações finais com base no panorama visualizado e apresentado, assim como as recomendações julgadas importantes, e por fim são citadas as referências bibliográficas no Capítulo 10.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Analisar a implementação da regulação no Estado de Mato Grosso à luz da Lei nº 11.445/2007, buscando disponibilizar informações acerca das existentes agências reguladoras no Estado de Mato Grosso, o arranjo institucional e o *status* de atuação.

1.1.2 Objetivos específicos

- Examinar o panorama da elaboração dos planos municipais básico de saneamento mato-grossenses;
- Identificar os modelos de prestação dos serviços no estado;
- Verificar as agências de regulação existentes na forma da Lei 11445/2007 e a abrangência de sua atuação;
- Apresentar a distribuição dessas agências na área do estado de Mato Grosso e as formas que têm sido implementadas no estado quer sejam estaduais, municipais ou consorciadas.

1.2 JUSTIFICATIVA

A pesquisa se busca a identificar a atividade de regulação que está sendo estruturada e a atuação a partir das agências reguladoras de saneamento básico existentes no estado de Mato Grosso, com os princípios regulatórios elencados no art. 21 da Lei nº 11.445/2007. A apresentação da situação *status* das agências instaladas, conseqüentemente, sua atuação em número de economias ativa de água e esgoto e população.

A questão a ser respondida por este trabalho é: a partir da publicação da Lei Federal 11.445/2007, qual a situação do Estado na regulação dos serviços públicos de saneamento nos eixos de abastecimento de água e esgotamento sanitário?

2 O SETOR DE SANEAMENTO - CONCEITUAÇÃO

O conceito de saneamento historicamente restringiu-se aos serviços abastecimento de água e esgotamento sanitário (SANTOS, 2013). Estes são indissociáveis devido à sua essencialidade e importância, pois, segundo o Instituto Trata Brasil¹:

“levam à melhoria da qualidade de vidas das pessoas, sobretudo na saúde Infantil com redução da mortalidade infantil, melhorias na educação, na expansão do turismo, na valorização dos imóveis, na renda do trabalhador, na despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos, etc.”.

Essa mesma organização, traz o seguinte conceito de Saneamento:

“é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica”.

A definição de serviços públicos de saneamento básico foi proposta pelo Decreto nº 82.587/1978, o qual regulamentava a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978 (Plano Nacional de Saneamento – PLANASA), o art. 2º em seu § 2º estabelecia:

§ 2º - Os serviços públicos de saneamento básico compreendem:
a) - os sistemas de abastecimento de água definidos como conjunto de obras, instalações e equipamentos, que têm por finalidade captar, aduzir, tratar e distribuir água;
b) - os sistemas de esgotos, definidos como o conjunto de obras, instalações e equipamentos, que têm por finalidade coletar, transportar e dar destino final adequado às águas residuárias ou servidas.

A atual concepção de saneamento, compreendendo a inclusão do serviço de limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos, a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, decorre da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), a Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 (PRADO; MENEGUIN, 2018). Do ponto de vista da lei supracitada, os serviços de saneamento básico, descritos em seu artigo 3º, inc. I, é definido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

¹ Instituto Trata Brasil, disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento>. Acesso em outubro de 2019.

- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Esse conceito mais integral de saneamento básico abre possibilidades para universalização e a melhoria da qualidade dos serviços prestados no setor, sobretudo pelo caráter da integralidade. A LNSB, traçou diretrizes nacionais para o saneamento básico, que, após o fim do PLANASA, ficou praticamente “órfão”. Dessa forma, esse marco regulatório desencadeou a construção de um arcabouço legal e institucional que embasou ações de regulação e planejamento para viabilizar a universalização do acesso aos serviços (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018).

A integralidade implica ainda propiciar à população o acesso aos serviços, na conformidade de suas necessidades e maximizar a eficácia das ações e resultados. Nesse sentido, os serviços devem ser prestados em todos os aspectos descritos no Art. 3º, I. Ainda no campo dos princípios, a lei determina que os serviços devem ser prestados de forma “adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente”, “disponibilidade em todas as áreas urbanas”, “articulada com as políticas de desenvolvimento urbano e regional”, “com eficiência e sustentabilidade econômica”, “transparência das ações”, “controle social”, entre outros.

Esses conceitos corroboram para a ideia de que o acesso aos serviços de saneamento tem impacto direto nos índices de saúde pública, de sustentabilidade ambiental, de cidadania e áreas afins. Visto que esses serviços são considerados essenciais à dignidade humana e à sua sobrevivência, a universalização do acesso ao saneamento básico, se torna objetivo legítimo das políticas públicas (SANTOS, 2013; JUNIOR, 2009a).

Denota-se que, o conceito de saneamento passou a ser visto como um serviço público de interesse local de direito social, bem como, uma medida de promoção à saúde e de proteção ambiental. Contribuindo para esse pressuposto Santos (2013,

p.14), afirma que “os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são considerados serviços públicos², devido à própria essencialidade do setor”.

2.1 CARACTERÍSTICAS DO SETOR

No mercado de competição perfeita ou livre competição, os preços dos bens e dos serviços refletem o custo econômico de sua produção. Nesse cenário, os mercados regulariam livremente a oferta e demanda, sem qualquer interferência do Estado, sendo então o bem-estar social atingido pela obtenção da máxima eficiência econômica. Dessa forma, os usuários são os beneficiários principais pela competição, visto que pagariam somente o custo econômico da produção, ao mesmo tempo que a relação preço-qualidade atende suas necessidades e expectativas. (TONETO JUNIOR; SAIANI, 2012).

Diante das características dos bens e serviços públicos, como a não exclusividade e a não rivalidade, o mercado competitivo não se forma para a produção desses bens e serviços, especificamente nos serviços de distribuição de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás natural (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009).

As crises de mercado demonstraram que os pressupostos desse livre comércio eram inconsistentes e não apresentavam a realidade econômica, incorrendo nas denominadas “falhas de mercado”. Essas falhas podem incorrer principalmente em: poder de mercado, doravante poder do monopólio ou apenas monopólio, e a assimetria de informação (GALVÃO JUNIOR; PAGANINI, 2009).

Uma indústria é caracterizada como monopólio natural quando a competição na produção de um determinado bem ou serviço, não importa quão grande seja a demanda de mercado, se torna pouco lucrativa à atuação de mais de uma empresa no mercado, uma vez que os custos médios de produção seriam superiores aos de uma única empresa, isto é, o custo médio de um produto diminui para qualquer aumento de produção (SANTOS, 2016; SHARKEY, 1989 apud GRIGOLIN, 2018).

² Os serviços denominados de serviços públicos ou de utilidade pública, são caracterizados como: “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas” (DI PIETRO, 2003).

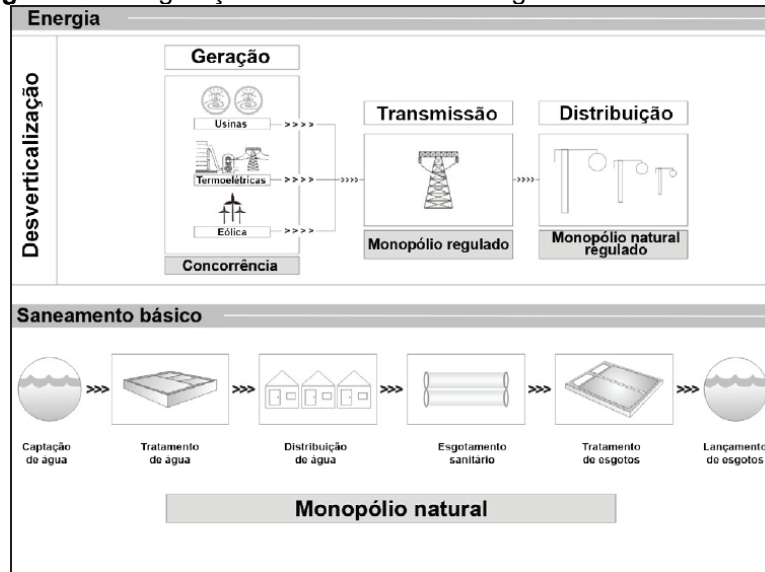
Além disso, os serviços de saneamento básico, em que não há possibilidade de concorrência potencial, possui características de economias de escala e de ativos específicos que implicam altos “*sunk costs*”. Desta forma, o poder do monopolista, em um mercado não contestável, incentiva a ineficiência dos prestadores, podendo ainda viabilizar a maximização dos lucros por meio de práticas que diminuam o bem-estar da população, como: preços de monopólio, redução da qualidade dos serviços,, ineficiência alocativa, investimentos abaixo do nível ótimo, discriminação de preços, entre outras (GRIGOLIN, 2007; TONETO JUNIOR; SAIANI, 2012).

Dada também a estrutura do setor, a desverticalização não é recomendada (Figura 1). Jouravlev (2004, p. 32) enuncia três razões por que tradicionalmente o setor é verticalmente integrado:

- 1) impossibilidade de competição em qualquer estágio do processo de produção (monopólio);
- 2) a integração vertical gera consideráveis economias de escopo; e
- 3) dificuldade de tarifar as diferentes etapas da produção.

Ainda, Galvão Junior e Paganini (2009), Grigolin (2007), Ohira e Turolla (2005), destacam que o setor possui também características físicas e econômicas importantes, como:

- demanda generalizada, consumo praticamente universal;
- seus ativos são específicos e irrecuperáveis;
- possui um padrão tecnológico com lentos avanços, com baixos ganhos de eficiência;
- economias de escala e de escopo;
- assimetria de informações, entre outros conforme demonstrado na **Tabela 1**.

Figura 1: Configurações dos setores de energia e saneamento básico

Fonte: Reproduzido de Galvão e Paganini (2009).

Tabela 1: Características do setor de saneamento e suas repercussões

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

Economias de escopo	Custos comuns na operação de serviços de água e esgoto e tratamento de esgotos, tornando mais viável a prestação dos serviços por uma única empresa
---------------------	---

Fonte: Adaptado de Galvão e Paganini (2009).

Destaca-se por último, a assimetria de informações, isto é, o prestador do serviço público possui mais informações, que os agentes econômicos, sejam eles produtores ou consumidores, devido a vários fatores, como maior proximidade com o processo de produção, a maior experiência técnica, o relacionamento mais próximo com os consumidores e maior conhecimento (*expertise*) do setor. A ausência de informações sobre as reais condições do mercado não permite que os agentes econômicos tomem decisões perfeitas, e conseqüentemente não levando a alocação eficiente dos recursos disponíveis (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

3 PROCESSO HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO BRASIL

A evolução histórica do Saneamento Básico no Brasil está diretamente ligada expansão urbana e industrial da economia brasileira que impôs uma crescente pressão sobre os sistemas de saneamento, principalmente o de abastecimento de água (TUROLLA; OHIRA, 2007).

Até a década de 1930, a prestação dos serviços de saneamento era delegada pelo governo federal a empresas públicas e privadas, a qual se encarregavam da construção e exploração dos sistemas de distribuição de água. Nesse modelo, não havia subsídio, pois as tarifas cobriam integralmente os custos, havendo, inclusive, uma garantia de rentabilidade mínima às concessionárias. O poder normativo e fiscalizador a época era detido pelo poder público, com definição descentralizada de tarifas. (BRASIL, 1995 *apud* ARAÚJO; BERTUSSI, 2018; PEDROSA, 2001).

A estrutura de regulação dos serviços de saneamento teve sua origem com o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que instituiu o Código das Águas, com intervenção do governo às empresas estrangeiras que foram nacionalizadas e estatizadas (MARINHO, 2006). Estabeleceu-se um sistema híbrido com regime de concessões associado ao de regulação econômica pela taxa de retorno (BRITTO, 2001). A principal crítica a esse método foi a fixação das tarifas abaixo dos valores reais, não incentivando os prestadores de serviços à busca de eficiência (GALVÃO JÚNIOR.; PAGANINI, 2009; PEDROSA, 2001).

Na década de 1950, as prefeituras municipais, por intermédio de departamentos ou serviços autônomos de água e esgotos e com a ajuda dos governos estaduais, passam a assumir esses serviços. (MARINHO, 2006). Entretanto, sem uma política federal para o setor, os prestadores não conseguiram dar uma resposta satisfatória ao problema do saneamento brasileiro (SANTOS, 2013; WHITAKER, 1991 *apud* TUROLLA; OHIRA, 2007).

Após o Golpe Militar em 1964, o setor de saneamento é marcado pela centralização política e do processo decisório. Em 1967, com a incumbência de implantar uma política de desenvolvimento urbano, o Banco Nacional de Habitação (BNH) ficou encarregado de diagnosticar a situação do setor de saneamento no país. Foi criado então, em 1968, o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), vinculado ao BNH, que aportava os recursos captados por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Esse instrumento tinha dupla função, de fundo indenizatório (em

caso de demissão do empregado) e fonte de financiamento da política habitacional a aplicar tais recursos no setor saneamento a partir de 1969 (CUNHA, 2011; PEDROSA, 2001).

Até o começo da década de 1970 predominavam ainda os serviços municipais, sendo o financiamento ao setor gerido pelo BNH conjuntamente com os governos estaduais. Todavia, era obrigatória a contrapartida dos municípios e a necessidade de que estes organizassem os serviços na forma de autarquia ou sociedade de economia mista (TUROLLA, 2012; GALVÃO JUNIOR *et al*, 2009; MOTTA, 2007).

Porém, a partir de 1970, BNH e o SFS estimularam a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), justificando, por um lado, que, com a existência de uma única empresa de saneamento por Estado, permitir-se-ia reduzir os custos e assegurar, ainda, a efetivação do subsídio cruzado. Dessa forma, para receberem os investimentos originários do governo federal, as autoridades municipais deveriam entregar a operação dos serviços públicos de saneamento às CESBs, organizadas sob a forma de Sociedade Anônima (CUNHA, 2011; GRIGOLIN, 2007; MARINHO, 2006).

Em 1971, é instituído o modelo do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que mobilizou recursos do FGTS e outras fontes como o Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo como meta atender 80% da população urbana do país com abastecimento de água e 50% com serviços de esgoto. Nesse plano, as políticas tarifárias deveriam buscar a regulação por meio do método de tarifação pelo custo do serviço (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018).

Em 1978 é promulgada a Lei no 6.528, que estabelecia critérios para a fixação tarifária. As tarifas deveriam levar em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das empresas estaduais, bem como os aspectos sociais, para garantir o acesso dos usuários de menor renda. No mesmo ano, essa lei foi regulamentada pelo Decreto no 82.587, que estabeleceu o seguinte procedimento para a fixação de tarifas (PEDROSA, 2001):

- o Ministério do Interior (Minter) deveria estabelecer as normas gerais de tarifação e fiscalizar a sua aplicação;

- os governos estaduais deveriam realizar os estudos e as propostas tarifárias;
- o Banco Nacional de Habitação era o responsável pela análise das propostas. Após a análise, estas eram encaminhadas para o Minter, que só poderia autorizar o reajuste após a aprovação pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP).

Entretanto, os superinvestimentos na construção de sistemas de abastecimento de água obrigaram à cobrança de tarifas superiores à capacidade de pagamento dos usuários, gerando recursos insuficientes para cobrir os gastos operacionais e os encargos financeiros. (OLIVEIRA JUNIOR, 2018; TUROLLA, 2002).

O modelo centralizador do Planasa foi bem-sucedida no sentido de gerar um crescimento significativos nos índices de cobertura dos serviços de água e esgoto no Brasil, ainda que insuficiente para atender às demandas geradas pelo processo de urbanização bastante recente do país (OLIVEIRA JUNIOR, 2018; TUROLLA, 1999).

Assim, o Planasa entrou em decadência em meados da década de 1980, com a extinção do seu principal agente financiador, o Banco Nacional da Habitação, que posteriormente teve suas funções absorvidas pela Caixa Econômica Federal (HELLER, 2012).

Com a extinção do banco, deu-se início ao desmonte do modelo de gestão e de financiamento estatal instituído para o saneamento no Brasil (MARINHO, 2006). Ademais, as mudanças institucionais quanto a competência desses serviços pela Constituição Federal de 1988, bem como o processo de descentralização de políticas públicas, levaram à extinção do Planasa. As políticas que o sucederam, foram em geral, pontuais, estando a cargo de diversas pastas, com baixa articulação entre os entes federativos (ARAÚJO, BERTUSSI, 2018).

Durante o período de centralidade política do governo militar, o BNH, passou a assumir cada vez mais o papel de regulador público. Isso criou uma relação de dependência entre os sistemas financeiro e institucional (BRITTO, 2001). A partir de 1991, com a revogação do Decreto no 82.587/1978, as concessionárias voltaram a ter autonomia para estabelecer as tarifas conforme as suas necessidades (PEDROSA, 2001).

O Estado Regulador surge no Brasil nos anos 90, com a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), havendo uma nova definição do papel do Estado, com os objetivos de:

- fortalecer a iniciativa privada em todos os seus campos de atuação;
- reduzir a interferência do Estado;
- contribuir para a eficiência e o menor custo dos serviços prestados pela administração pública federal.

Assim, a regulação do serviço de saneamento, quando da transferência da execução do serviço público ao particular, estão disciplinadas na Lei nº 8.987/95 e em outras normas legais sobre a matéria, bem como nas cláusulas do contrato respectivo (FIGLIANO, 2018; PEDROSA, 2001).

Paralelamente, com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, a sociedade tornou-se mais exigente e crítica, e passou a cobrar melhor prestação de serviço por parte das empresas públicas ou privadas. Diante do vazio institucional, alguns estados e municípios brasileiros anteciparam-se ao marco regulatório federal e criaram leis e agências reguladoras de saneamento básico para o exercício da regulação da prestação dos serviços de água e esgoto no âmbito de suas competências. (GALVÃO JÚNIOR. *et al*, 2006).

O Planasa foi à época, a única política articulada para financiamento e modernização do saneamento no Brasil até os anos 2000, criando um vácuo político-institucional no setor do saneamento (OLIVEIRA JUNIOR, 2018; ARAÚJO; BERTUSSI, 2018).

Com vistas a preencher o vazio institucional decorrente do esgotamento do modelo Planasa, nos anos de 1990 e 2000, diversos projetos de lei tentaram reorganizar o setor, como Projeto de Lei (PL) n. 53, também conhecida como PLC

199, Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), PL n. 266/1996³, PL 4.147/2001⁴, PL n. 5.296/2005⁵, entre outros (TUROLLA, 2012; MARINHO, 2006).

Por fim, em 2006, fruto do Ato Conjunto número 2, criou-se uma Comissão Parlamentar Mista Especial (CPME), cujo objetivo era sistematizar os projetos sobre lei de saneamento em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional. Assim, em julho de 2006, o relatório da Comissão aprovado se transformou na Lei n. 11.445/2007, a Lei Nacional de Diretrizes do Saneamento (TUROLLA, 2012).

A recente lei do saneamento tornou-se um marco para o setor, que passou a contar com uma moldura organizacional e institucional clara, assim como, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. A Lei 11.445/07, define instrumentos e regras para o planejamento, a fiscalização, a prestação e a regulação dos serviços com abordagem do controle social sobre todas essas funções (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009).

³ Esta matéria o qual “estabelece Diretrizes para o exercício do Poder Concedente e para o inter-relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de serviços público de saneamento, e da outras providencias”, foi arquivada em junho de 2003 pelo Senado.

⁴ O PL n.º 4147/01 “Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências”, foi retirado de tramitação em 24/05/05, conforme de deferimento aposto ao Aviso n.º 497/05, da Presidência da República, referente à Mensagem n.º 295/05, que solicitou, nos termos do art. 104, § 5º, do RICD, a retirada da proposição.

⁵ Este PL, o qual “Institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS” foi revogada em face da vigência da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

3.1 HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO ESTADO DE MATO GROSSO

Com a instituição do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), na década de 70, o governo federal passou a destinar recursos para os Estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Assim, a partir da década de 1970, a cobertura dos serviços de água e esgoto no Brasil cresceu de 54,4% para 87% e de 22,3% para 43% respectivamente (CUNHA *et al*, 2006).

No Estado de Mato Grosso, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso (SANEMAT), foi constituída pela Lei nº 2.626 de 07/07/1966 e regulamentada pelo Decreto nº 20 de 03/08/1966. A Companhia tinha como objetivo solucionar os problemas de abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, em face da implantação dos programas de urbanização e industrialização do Estado. Dentre os objetivos estabelecido pela Lei nº 2.626/1966, destacam-se os seguintes termos de seu Estatuto Social:

"Artigo 4º - A sociedade tem por objetivo:

 c) explorar, diretamente ou por intermédio de subsidiárias regionais ou locais, serviços de água e esgotos sanitários, celebrando Convênios para execução e exploração desses serviços.

f) promover a extinção de Entidades Municipais destinadas à exploração de serviços de Água e Esgoto Sanitário, incorporando o seu acervo;

i) propor desapropriação, servidão e promover a encampação ou incorporação de serviços de Saneamento Básico dos Municípios;" (SECID, 2019).

De acordo com Souza (2008) centenas de sistemas de abastecimento foram geridos pela SANEMAT ao longo de sua gestão, desempenhando controle operacional e fornecendo dados através de Relatórios Mensais de Faturamento e Relatórios de Avaliação de Desempenho dos sistemas operados (LIMA, 2004 *apud* SOUZA, 2008).

Durante a vigência do PLANASA o governo estadual gastava vultosas somas na tentativa de resolver os problemas na área de abastecimento e esgoto. Contudo, segundo o autor Paulo César de Souza (2008, p. 31) "o Estado, além de receber uma fração mínima dos recursos do PLANASA, usou-os sem adotar o principal requisito do Plano: a viabilidade econômica através da autossustentação financeira" (...).

Em 1979 com a divisão do Estado de Mato Grosso por força da Lei Complementar nº. 31 de 11 de outubro de 1979, a companhia sofreu considerável modificação em suas estruturas funcional, administrativa e patrimonial. A companhia mato-grossense foi cindida e deu origem a uma outra, a Companhia de Abastecimento de Mato Grosso do Sul (SANESUL).

No ano de 1984, com o fim do PLANASA, o Estado de Mato Grosso assumiu a dívida com o BNH no valor de R\$ 56 milhões cujo ônus foi repassado ao tesouro estadual. Uma das dificuldades da companhia em assumir essas despesas sempre esteve relacionada à permanente dificuldade em conseguir equilíbrio econômico-financeiro. A relutância política em aumentar as tarifas de acordo com a inflação (conforme determinação do Conselho Interministerial de Preços) marcou a trajetória da SANEMAT ao menos até 1992/1993.

Em 1997, conforme dispõe o Decreto nº. 1.802/1997, Mato Grosso deu início a um processo de municipalização dos serviços de saneamento, sendo o primeiro e único estado a partir da Lei Estadual nº 7.358/2000, que extinguiu a Companhia de Saneamento do Estado, a não possuir um órgão estadual de coordenação do sistema de abastecimento, transferindo aos municípios a reassunção plena da prestação desses serviços diretamente ou via transferência à iniciativa privada (CARDOSO *et al*, 2016).

Souza (2008, p. 108) lista como causas da municipalização da SANEMAT:

“o endividamento, a baixa capilaridade da rede esgoto e a carência de fundos investíveis, desequilíbrio das contas públicas e um ambiente político favorável às mudanças.

Mas houve outras causas: a lentidão da empresa em recuperar créditos, o gasto excessivo da companhia nas atividades administrativas, o uso dos recursos recebidos para investimentos na cobertura dos prejuízos anteriores e o não cumprimento de regras (contábeis e legais)”.

A municipalização da SANEMAT ainda é um assunto controverso. Entretanto, com o propósito de aferir o que representou essa ousadia administrativa do estado de Mato Grosso, comparativamente aos demais estados brasileiros, Cardoso *et al* (2016 p. 16) aplicou o método do controle sintético sugerido por Abadie *et al* (2010), os autores observaram uma tendência de crescimento nas taxas dos indicadores de gestão, tanto do estado tratado quanto do seu sintético, contudo essa expansão foi sensivelmente maior para Mato Grosso comparativamente com o seu sintético. Essa diferença mostrou indícios de que a política foi bem-sucedida.

Outro estudo em 2019, feito pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, concluiu que após 22 anos da extinção da Companhia, os serviços de abastecimento de água mantiveram o número de municípios atendidos dentre os operadores públicos. Já os operadores privados, saíram de 4 municípios atendidos em 2001 para 36 em 2017. Quanto à coleta e tratamento de esgoto, ainda em 2017, apenas 25% dos municípios do estado contavam com os serviços de coleta e tratamento, sendo a maior parte do atendimento desses serviços é feita pela iniciativa privada.

4 ASPECTOS LEGAIS DA 11.445/2007

A Lei nº 11.445, de 2007, e seu Decreto nº 7.217, de 2010, vieram suprir o “vácuo institucional” do saneamento básico que existia desde o fim do PLANASA. Essa nova Lei trouxe alteração em pontos importantes, principalmente nos mecanismos de controle social, presentes em todas as funções de gestão, atendendo ao princípio fundamental estabelecido no art. 2º, inciso X, como também o planejamento, a regulação e fiscalização, ferramentas fundamentais para organização e execução das ações de saneamento (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014; LIMA NETO; SANTOS, 2012).

Embora não tenha trago de forma objetiva e definitiva soluções a alguns pontos polêmicos, como a titularidade dos serviços, a Lei estabeleceu um novo marco regulatório do setor adequando o ordenamento das políticas públicas e da gestão do saneamento básico (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014).

Segundo o Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, Abelardo de Oliveira, a questão da titularidade não foi tratada no texto porque a Constituição⁶ já traz uma definição para o assunto:

“Optamos por não tratar da questão da titularidade por ser uma questão constitucional. Se ela não está muito clara, é importante que o Supremo Tribunal Federal possa dirimir esta dúvida, ou então através de uma emenda

⁶ A Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, garante aos municípios a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”. O que de acordo com Cunha (2011), o saneamento básico pode ser enquadrado nessa categoria. A disputa, portanto, está focada nos sistemas integrados e nas regiões metropolitanas, consideradas pelo estado como de interesse comum (GALVÃO JUNIOR. et al, 2009; CUNHA, 2011).

constitucional. Acho que o fato de termos limpado qualquer menção à titularidade, fez avançar para se chegar a um acordo”, afirmou.

Diante da interpretação sistemática do texto constitucional, mais precisamente dos § 1º do art. 25 e inciso V do art. 30 citados, aplicando-se o princípio da predominância do interesse local, prevalece a conclusão no sentido de que os serviços de saneamento básico são de titularidade dos municípios.

Entre as competências do titular dos serviços públicos de Saneamento Básico, a Tabela 2 resume algumas das funções definidas na Lei nº 11.445 para o titular dos serviços e para o ente regulador.

Tabela 2: Funções do titular e do regulador de serviços de saneamento conforme a lei nº 11 445/2007, Brasil

Titular	Regulador
Elaborar planos de saneamento básico	Verificar o cumprimento dos planos de saneamento básico
Delegar a prestação dos serviços	Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; garantir a fiel interpretação dos contratos
Fixar direitos e deveres dos usuários	Normatizar aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços; receber e se manifestar sobre as reclamações dos usuários; dar publicidade aos direitos e deveres dos usuários; permitir acesso às informações sobre os serviços prestados
Estabelecer mecanismos de controle social	Dar transparência às ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; dar publicidade a relatórios, estudos e decisões
Definir nos contratos regras para fixação, reajuste e revisão de tarifas	Definir as pautas das revisões tarifárias; estabelecer regras e critérios de estruturação do sistema contábil e plano de contas; definir e fixar tarifas; auditar e certificar anualmente os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos; estabelecer normas e mecanismos sobre tarifas, pagamentos e subsídios para prestadores que realizem atividades interdependentes
Intervir e retomar a operação dos serviços	Recomendar ao titular a intervenção nos serviços

Fonte: Reproduzido de Galvão Junior, 2009a.

4.1 O PLANEJAMENTO

A inserção do planejamento como função central da política pública, junto com exigência de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e seu caráter vinculante para os titulares e os prestadores dos serviços, representam talvez a inovação mais importante trazida pela Lei nº 11.445, de 2007.

De acordo com Brasil (2013), a atividade de planejamento é a única indelegável, devendo ser executada pelo titular. Para o setor, o planejamento deve

orientar a prestação dos serviços e a sua regulação, primordialmente que, tendo em vista a atual conjuntura do setor - com déficit de investimentos - o planejamento deve garantir a melhor forma de utilização dos recursos escassos (LIMA NETO; SANTOS 2012; ABAR, 2019; IPEA, 2018).

Não obstante, os PMSBs permitirão o acesso dos municípios aos recursos federais onerosos ou não onerosos para investimentos no setor, estando os municípios que não elaborarem até o fim de 2022⁷, impossibilitados de acessar a financiamentos da união (BRASIL, 2017).

No contexto da Lei n. 11.445/2007, os planos são instrumentos de planejamento participativo, com mecanismos de controle social, entre outros aspectos relevantes para gestão e gerenciamento dos serviços, sendo fortes mecanismos do desenvolvimento sustentável de cada região e município (LIMA NETO; SANTOS 2012).

A Lei nº 11.445, de 2007 define o planejamento como o conjunto de atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada e, conseqüentemente, definindo o modelo de gestão a ser adotado, incluindo o sistema de regulação.

Neste contexto o planejamento é instrumento essencial para, entre outras coisas, diagnosticar a situação em que se encontram os serviços e definir as ações necessárias para torná-los adequados para a população; estabelecer objetivos e as metas que se pretende alcançar com a gestão dos serviços; definir escalas ótimas e níveis de integração a serem adotados para a prestação dos serviços; definir as prioridades das ações; monitorar, controlar e fiscalizar a gestão dos serviços, em especial a sua prestação (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014).

⁷ O Decreto nº 7.217/2010 prorrogou o prazo de entrega dos PMSB de 2010 para dezembro de 2013 ao estabelecer que, a partir do exercício financeiro de 2014, a existência do plano seria condição para o acesso a recursos da União. Este prazo foi prorrogado passando a valer a data final de entrega dos planos para dezembro de 2015. No final de 2015, para evitar que os municípios irregulares deixassem de receber repasses da União, decidiu-se prorrogar os prazos de elaboração dos planos em mais dois anos, e posteriormente para dezembro de 2019. Recentemente, por meio do Decreto 10.203, de janeiro de 2020, postergou para a data de 31 de dezembro de 2022.

Dessa forma, na legislação brasileira, além de o titular prestar os serviços públicos de saneamento básico de forma direta, isto é, realizada pelo próprio titular do serviço, sendo por meio de um órgão (secretaria, departamento, divisão, etc.) ou ente administrativo (autarquia, fundação pública, empresa pública, etc.), são previstas outras formas como a indireta, através de delegação por meio de concessão, permissão ou autorização, podendo, assim, em alguns casos, compartilhar investimentos, economias de escala, recursos técnicos, incluindo pessoal especializado, suficientes para torna-los economicamente viáveis (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE; CUNHA, 2011).

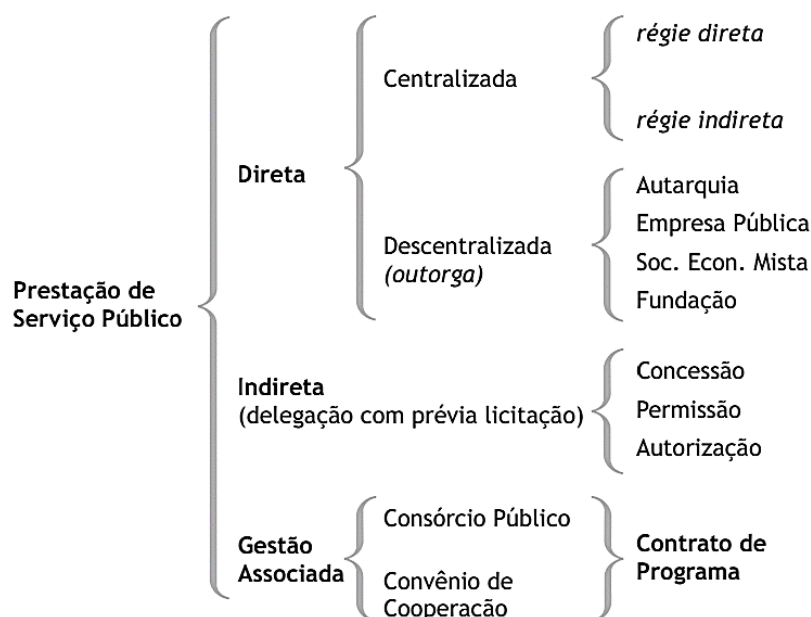
4.2 A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, dando nova redação ao art. 241 da CF/88, a Carta Constitucional, aos entes federativos a se unirem para a gestão associada de serviços públicos. Este artigo prevê:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (EC no 19/98)

Essa prerrogativa, foi confirmada e ampliada pelo referido dispositivo constitucional e sua aplicação disciplinada pela Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e seu regulamento, Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Permitindo a prestação dos serviços públicos por gestão associada pelos entes federativos para a criação de consórcios públicos, englobando todas as funções de gestão dos serviços de saneamento básico de suas competências, particularmente o planejamento, a prestação dos serviços e a regulação e fiscalização (Figura 2) (PRADO; MENEGUIN, 2018; FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014)

Figura 2: Organograma das formas de prestação de serviços públicos



Fonte: Reproduzido de Peixoto, 2008.

Para tal, a Lei nº 11.445 de 2007, em seu art. 10 estabelece que “a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato”, pautando a relação entre os entes municipais, isoladamente ou em consórcio, ao buscarem um terceiro agente para executar os serviços de saneamento básico (COSTA, 2012).

Portanto, para se constituir um consórcio público, os entes federativos interessados devem, de forma voluntária, constituir um “contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções” e a sua ratificação por lei (Lei Federal nº 11.107/2005, art. 3º), que respectivamente representam manifestações do Poder Executivo e do Poder Legislativo (OLIVEIRA, 2016; PEIXOTO, 2008)

A respeito do procedimento para a constituição dos consórcios públicos, este Medauar e Oliveira (2006, *apud* OLIVEIRA, 2016), registraram:

O protocolo de intenções previsto no dispositivo tem o sentido de materializar o intuito de cooperação, associação e conjugação de esforços dos entes federativos, em vista da consecução de objetivos de interesse comum, visando a futura celebração de um contrato de consórcio público.

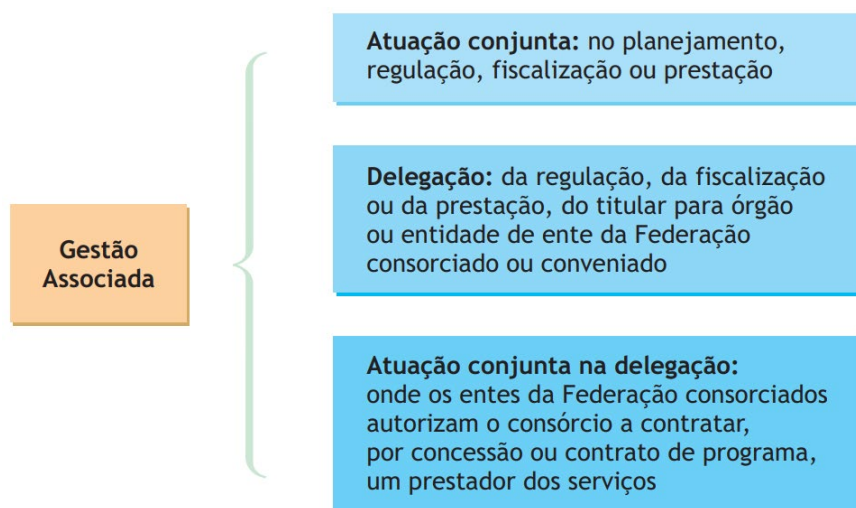
A Lei Federal nº 11.107/2005 qualificou o protocolo de intenções como um dos momentos prévios da celebração do contrato de consórcios. É uma espécie de acordo preliminar para o planejamento e a especificação das ações dos entes federativos interessados em se agregar em consórcio.

Por certo a redação do protocolo de intenções sucede a vários trâmites entre os futuros membros dos consórcios.

O contrato de consórcio público é celebrado com a ratificação do protocolo de intenções. A ratificação se efetua em cada um dos Legislativos dos entes subscritores do protocolo de intenções e se expressa por lei. (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006, p. 46-47, 70-71).

Diferentemente do padrão adotado à época do PLANASA com contratos de concessão às CESBs, o titular não poderá entregar a operação dos serviços à órgão da administração pública indireta, autarquia federal, mesmo os consórcios públicos, senão por meio de contrato de concessão (CUNHA, 2011). A Figura 3 resume o funcionamento do modelo de gestão associada.

Figura 3: Gestão associada da prestação de serviços públicos



Fonte: Reproduzido de Peixoto, 2008.

No entanto, não basta haver contrato para validade da delegação ou concessão da prestação de serviços públicos de saneamento básico. A Lei nº 11.445, de 2007 condicionou a validade do referido contrato ao cumprimento prévio de várias exigências pelo titular, conforme os dispositivos reproduzidos a seguir:

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

I - a existência de **plano de saneamento básico**; (grifo nosso)

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de **normas de regulação** que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da **entidade de regulação e de fiscalização**; (grifo nosso)

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

O Quadro 1 mostra alguns aspectos comparativos entre as formas de organização dos serviços municipais e intermunicipais de saneamento básico.

Quadro 1: Aspectos comparativos entre órgão, autarquia, empresa estatal e consórcio público

Aspectos	Órgão público (Departamento)	Autarquia	Empresa pública ou de economia mista	Consórcio Público
Criação e Extinção	Lei de organização da administração pública	Lei específica	Lei específica	Lei e Protocolo de Intenções
Personalidade jurídica	Direito Público	Direito Público	Direito Privado	Direito Público e Privado
Ordenador de despesas	Prefeito Municipal	Diretor da Autarquia	Presidente da Empresa	Presidente do consórcio
Regime jurídico de Pessoal	Quadro da Prefeitura estatutário ou CLT	Quadro próprio estatutário ou CLT	Quadro próprio CLT	Quadro próprio CLT
Gestão financeira	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
Gestão administrativa	Centralizada	Autônoma	Autônoma	Autônoma
Prestação de contas	Tribunal de contas	Tribunal de contas	Tribunal de contas	Tribunal de contas
Tributos	Isento	Isento	IRPJ, CSLL, Cofins IPVA, etc.	Isento

Fonte: Reproduzido de Fundação Nacional de Saúde, 2014.

A exigência de regulação dos serviços e a definição das diretrizes essenciais para o exercício desta função juntamente com a fiscalização (art. 23, §1º, Lei 11.445/07), a serem desempenhada por agência reguladora municipal ou delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, compõem outro aspecto essencial da gestão dos serviços de saneamento básico disciplinado pelas citadas normas.

4.3 A REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

A função regulatória do Estado surge da existência de monopólios naturais, os quais necessitam de atuação do Estado. Inicialmente, o Estado buscou, diretamente explorar os monopólios naturais, mas esta ação se tornou insuficiente ou inadequadas gerando resultados negativos. Isto fez com que o Estado deixasse de executar os serviços, transferindo por meio de delegação a terceiros, passando então a regular a prestação desses serviços (SANTOS, 2016).

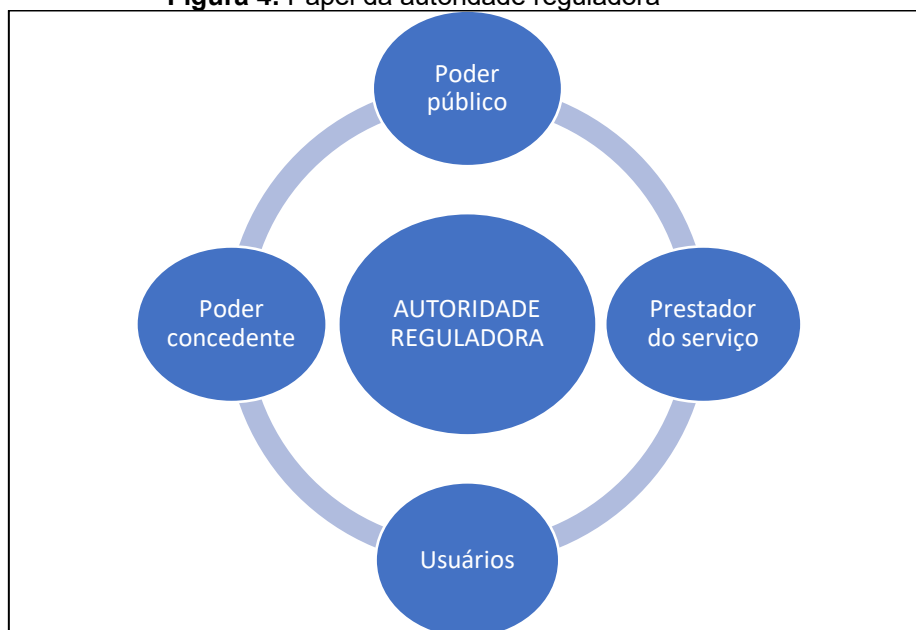
Para o Decreto 7.217/2010 que regulamenta a LNSB a regulação compreende “todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade”, bem como, “fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos” (BRASIL, 2010).

Assim, como a função de planejamento, a regulação e a fiscalização do serviço público de saneamento básico, possuem objetivos de melhorar a eficiência alocativa de recursos pelos operadores e os direitos e bem-estar dos usuários, garantindo o cumprimento do planejamento, o equilíbrio econômico-financeiro e a qualidade dos serviços (CUNHA, 2011).

Com o advento do marco regulatório pela Lei 11.445/2007, insere-se de forma legal, o princípio dos serviços públicos de saneamento básico serem regulados e fiscalizados pelo poder público, instituindo um ente regulador e explicitando a forma de regulação (PRADO; MENEGUIN, 2018).

A entidade reguladora é responsável pela articulação institucional e técnica entre o poder público, estando incluído o poder concedente, o prestador do serviço e os usuários do serviço, conforme Figura 4, apresentando um ambiente mais seguro, resguardando as partes da ingerência política indevida na gestão dos serviços (ANJOS JUNIOR, 2011).

Figura 4: Papel da autoridade reguladora



Fonte: Adaptado de ANJOS JUNIOR, 2011.

De acordo com Neto (2009, p. 166) as atividades regulatórias somente serão efetivas se ao ente regulador autônomo forem atribuídas as seguintes competências:

- (i) **normativa**, correspondente à capacidade de emitir comandos gerais e abstratos, em conformidade com a lei, mas independentemente do poder regulamentar atribuído ao chefe do Poder Executivo;
- (ii) **adjudicatória**, consistente na prerrogativa de emissão de atos concretos voltados a admitir a integração de atores econômicos no setor regulado (v.g., licenças, autorizações, concessões, permissões) e para conferir-lhes direitos específicos (como na regulação tarifária, quando existente);
- (iii) **fiscalizatória**, para monitorar a ação dos particulares e exigir-lhes atuação conforme a ordenação do setor;
- (iv) **sancionatória**, para reprimir condutas que discrepem dos padrões estabelecidos e coibir falhas de mercado ou violações aos direitos dos consumidores dos bens ou serviços regulados;
- (v) **arbitral**, para dirimir conflitos entre regulados, sem prejuízo da inafastabilidade da apreciação judicial; e
- (vi) **de recomendação**, traduzida no poder-dever de subsidiar, orientar e informar ao poder político, as necessidades de formulação ou reformulação nas políticas públicas setoriais.

Desse modo, assim como a prestação dos serviços de saneamento, a atividade de regulação e fiscalização destes serviços também possui diferentes modelos de organização. O art. 31 do Decreto Federal nº 7.217/2010 (que regulamentou a Lei federal nº 11.445/2007) preconiza:

“As atividades administrativas de regulação, inclusive organização, e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular: I - diretamente, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou, II – mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos”.

Entretanto, observa-se que o § 1º do art. 23 da Lei Federal 11.445/2007 prevê que:

“a regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora **constituída dentro dos limites do respectivo Estado**, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas”. (grifo nosso)

Cabe ressaltar que, o ente federado que presta os serviços públicos de saneamento básico de forma direta, não está isento da obrigatoriedade da função de regulação e fiscalização nos termos do Art. 9 da Lei. Para ABAR (2018, p. 10), a experiência internacional demonstra que mesmo uma empresa pública, quando em

posição de monopolista, “abusa do preço ou de aspectos técnicos, ou ao contrário age de forma muito ineficiente por falta de estímulos de mercado”.

Sendo assim, ainda que o município acumule a função de prestador dos serviços e a função regulatória, não existindo conflitos de interesses entre o titular e o prestador, a regulação, neste caso, tem como foco principal promover a eficiência da gestão pública e garantir o cumprimento dos direitos de acesso universal e integral, a qualidade e a modicidade dos custos (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014). Como aponta Berg (2013 *apud* TUROLLA; GUERRERO 2019):

“Pode-se perguntar se há a necessidade de uma instituição reguladora independente quando o prestador é de propriedade pública. Presumivelmente, o ministério órgão responsável pelo saneamento (talvez em conjunto com o Ministério das Finanças), já está efetuando a supervisão da gestão dos prestadores de serviço de âmbito nacional. Da mesma forma, se os contribuintes municipais são proprietários do prestador, as autoridades eleitas que integram o conselho ou a comissão municipal devem supervisionar e incentivar os gestores públicos para melhorar o desempenho. No entanto, a questão já se responde a si mesma: quando ambas, a operação e a supervisão, fazem parte da mesma organização, a pressão para o desempenho mais elevado é improvável, pois as reformas representam uma admissão pública de que os procedimentos passados eram inadequados (na melhor das hipóteses) ou corruptos (na pior das hipóteses)” (Berg, 2013, pág. 10, tradução livre)

Para superar atraso institucional ante outros setores de infraestruturas no país, como o setor de energia elétrica e de telefonia, e ampliar o acesso aos serviços de saneamento, a LNSB estabeleceu a universalização como um de seus princípios fundamentais. Sendo assim, a lei dispôs sobre a implantação de instrumentos e mecanismos de regulação da prestação dos serviços.

Estes dispositivos buscam contribuir com a universalização e melhoria da qualidade dos serviços por meio da edição de regulamentos e normas técnicas que disciplinem a adequada prestação dos serviços, da definição de tarifas módicas e eficientes, e da fiscalização dos compromissos e metas assumidos na celebração dos contratos (TRINDADE, 2012).

Portando, como mencionado no art. 11 da LNSB, a indicação da entidade reguladora é condição de validação do contrato de prestação dos serviços de saneamento sob concessão. Essas atividades podem ser desempenhadas por entidade municipal, estadual ou regional, o qual apresentam vantagens e desvantagem, devendo os modelos serem adaptados a cada realidade.

No exercício da regulação, o ente regulador deve observar os princípios, previsto no art. 21, sendo a) independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; bem como, b) transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Para atingir o princípio da independência decisória, o ente regulador essencialmente deve ter a capacidade de tomar decisões sem limitações das suas funções pelo chefe do Executivo ou demais partes envolvidas (concessionária e usuários), sendo a sua atuação fiscalizada pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e do Ministério Público (TRINDADE, 2012).

Portanto, o ente regulador deve contar com quadro técnico qualificado, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, para bom exercício das atividades reduzindo os riscos de captura pelos grupos de interesses e a assimetria de informações.

Neste sentido, a esfera administrativa municipal, o qual tem maior proximidade das forças políticas e sociais locais, estão mais suscetíveis ao risco de ingerência política. Além disso, os municípios possuem baixa capacidade técnica e gerencial, sem técnicos qualificados e capacidade institucional para regular os serviços de saneamento básico (ARAÚJO, 1999 *apud* GALVÃO JUNIOR; TUROLLA; PAGANINI, 2008)).

Galvão Junior, Turolla, Paganini (2008, p. 137) afirmam que a falta de funcionários qualificados com perfil técnico coerente às funções a serem desempenhadas é “consequência de baixos salários e da ausência de planos de carreira adequados à complexidade da atividade regulatória e ao mercado de trabalho”. Adicionalmente, em geral os quadros técnicos de alto nível integram o corpo funcional dos prestadores de serviços, principalmente nas concessões privadas, visto a grande assimetria de recursos financeiros e administrativos (TRINDADE, 2012).

Por outro lado, a maior proximidade do ente regulador à esfera administrativa municipal, traz também maior proximidade aos usuários, o que aumenta a participação da população e conseqüentemente o controle social, e proporcionando à agência reguladora uma fiscalização mais constante (STIMAMIGLIO, 2012).

A delegação dos serviços de regulação e fiscalização a Agência Estadual surge como uma alternativa a regulação municipal. Este modelo de regulação possui menor assimetria de informações, menor risco de captura e melhor aspecto

econômico-financeiro em função da economia de escala e de escopo, pela experiência na regulação de outros setores como transporte urbano, gás e energia elétrica. Contudo, suas principais desvantagens são: distância do ente regulador estadual ao município, o que ocasiona menor conhecimento detalhado do dia a dia da prestação do serviço e menor participação da população, bem como em se tratando de um prestador estadual o regulador também ser estadual TRINDADE, 2012).

Um dos modelos de regulação dos serviços públicos que tem se tornado mais difundido no Brasil é o de consórcios intermunicipais. Este modelo conta com as mesmas vantagens do convênio de cooperação entre os municípios e o Estado, sem conflitos de interesses com as CESBs. Além disto, de acordo com Cunha (2011, p. 20) este modelo “pode ser um instrumento muito valioso” ao agregar “economias de escala significativas, como as de assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento, operação de redes de distribuição integradas, adução e tratamento de água e afastamento e tratamento de esgoto.

As maiores dificuldades na opção por esse modelo de regulação decorrem do nível de articulação regional requerido, independente dos interesses de cada município e posição partidária, para que haja adesão dos municípios ao consórcio. Assim como o estabelecimento do contrato de constituição dos consórcios de acordo com a Lei dos Consórcios, pois este depende, além do diagnóstico situacional e estudo de viabilidade, da elaboração do Protocolo de Intenções, da adesão dos municípios e da ratificação pelo poder legislativo TRINDADE, 2012).

Frente às diferentes formas de prestação dos serviços públicos de saneamento, a tabela a seguir resume e compara as vantagens e desvantagens dos modelos de regulação e fiscalização:

Tabela 3: Comparação entre os modelos de regulação e fiscalização do setor

MODELO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
Regulação estadual	<ul style="list-style-type: none"> - redução dos custos da regulação; - existência de órgão colegiado de dirigentes; - vencimentos compatíveis para o quadro técnico; - troca de expertise adquirida entre os serviços regulados. 	O distanciamento dos entes estaduais em relação ao serviço público e aos usuários requer mecanismos mais eficientes para garantir a eficácia e celeridade da regulação, bem como o acesso da sociedade à regulação.
Regulação municipal	<ul style="list-style-type: none"> - proximidade com o serviço público; - facilidade de fiscalização constante; - participação dos usuários no controle social. 	<ul style="list-style-type: none"> - falta de escala e de escopo pode contribuir à inviabilidade da regulação; - baixos salários podem levar a rotatividade e baixa qualidade técnica da atividade de regulação.
Consórcio de regulação	<ul style="list-style-type: none"> - apresenta as vantagens dos modelos anteriores; - minimiza as desvantagens dos modelos anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> - forma de escolha do quadro de dirigentes e do processo de decisões, que poderá gerar conflitos políticos; - dependendo do caráter pactuado, pode haver insegurança da continuidade do consórcio quando da ocorrência de mudanças de governo.

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA JÚNIOR, 2017.

Ademais, a discussão acerca dos modelos de agências reguladoras deve levar em consideração a sustentabilidade jurídico-institucional e também a própria viabilidade técnica e financeira da atividade de regulação a ser desenvolvida em cada município.

No que se refere especificamente a regulação, a Lei nº 11.445 de 2007, cita os seguintes objetivos:

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

Entre os objetivos mais importantes da regulação está a garantia dos direitos dos usuários dos serviços, com destaque para o que estabelece o art. 27 da referida lei:

- “Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:
- I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

- II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;
- III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;
- IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.”

4.3.1 TEORIA DA CAPTURA

Apesar de todos os avanços conquistados, a regulação do setor de saneamento ainda tem muitos problemas, principalmente no que diz respeito à independência das decisões das entidades reguladoras. É fato que existem inúmeras tentativas de ingerência política nas agências, numa clara inobservância aos preceitos da Lei nº 11.445/2007, e aos próprios objetivos da regulação. Almeida e Xavier (2012) tratam da questão da independência:

...as agências reguladoras, para bem exercer o seu papel, devem estar imunes a qualquer interferência política; nesse sentido, não há pior forma de interferência do que o poder de substituir aleatoriamente, esse ou aquele diretor cujas decisões não agradem o Chefe do Executivo.

A questão se dá em como minimizar os riscos desta ingerência nas Agências Reguladoras, denominada de Captura. Ramalho (2009 p. 125) conceitua a Captura como sendo “a tendência apresentada pelos órgãos reguladores de responderem aos interesses das empresas prestadoras de serviços públicos”.

Os grupos de interesses (*stakeholders*) procurarão sempre influenciar a decisão do ente regulador, e para isto, se utilizam de oferecimentos do tipo apoio político ou econômico. Para Stimamiglio (2012, p. 660) alguns “exemplos clássicos dessas interferências “são as promessas de redução de tarifas e de realização de obras, sem devido conhecimento dos sistemas e sem a realização dos estudos e análises necessários”.

Dos obstáculos institucionais, Vargas (2012) cita a “insegurança do prestador privado quanto à captura política nos diferentes tipos de contrato”, derivada dos problemas político-institucionais de conflitos de interesses e perspectivas entre os atores do setor. Portanto, a presença das Agências Reguladoras é indispensável para a redução do chamado “risco de captura” do processo regulatório por grupos de interesse e, conseqüentemente, para a atração dos investimentos (BRASIL, 2004b).

Nesse sentido, para que a regulação possa ser efetiva e atinja seus objetivos, alguns aspectos devem ser observados, principalmente a independência política, administrativa e financeira dessas entidades com relação aos governos, a definição

clara das responsabilidades e competências (STIMAMIGLIO, 2012). Sendo assim, a Lei n. 11.445/2007 estabelece:

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

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

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

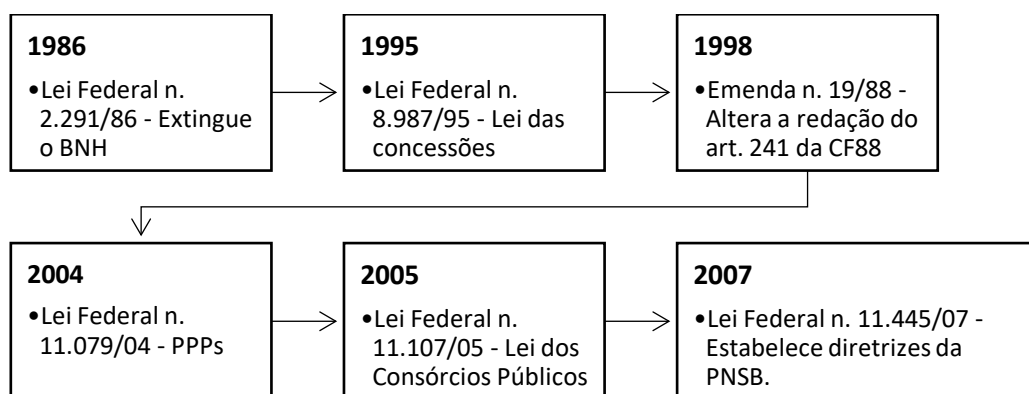
Além disso, a qualificação ética e técnica dos agentes reguladores, pois a ausência desse fator agrava ainda mais a captura técnica de que “padecem as agências reguladoras, pois elas próprias dispõem de recursos humanos, materiais e técnicos inferiores aos agentes econômicos regulados” (PFEIFFER, 2018).

4.4 SUSTENTABILIDADE E CONTROLE SOCIAL

A normatização legal da política tarifária de serviços públicos em geral permaneceu esquecida, ficando a cargo de cada ente da Federação regular, à sua maneira, os serviços de suas competências, como abordado na seção 3. A consequência dessa situação é a inexistência ou a precária regulação da política de cobrança dos serviços de saneamento básico na maioria dos municípios que os presta diretamente, bem como da imposição de regulações tarifárias para os municípios que delegaram os serviços (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014).

Com o fim do banco financiador/regulador e Planasa, o setor sofreu com a ausência de uma política nacional de saneamento e a falta de investimentos no setor. Ao longo do extenso processo de discussões e tentativas de criação de uma legislação coesa, diversas iniciativas buscaram atrair financiamentos.

Conforme Albuquerque (2011, p. 54-55), os modelos de negócio aplicáveis ao setor de saneamento têm como pilar um arcabouço legal extenso. No entanto, em linhas gerais, o autor destaca que as principais leis que sustentam as estruturas existentes são: (a) a Lei de Concessão 8.987/1995; (b) a Lei 11.079/2004, que instituiu o modelo de parceria público-privada no Brasil; (c) a Lei dos Consórcios Públicos 11.107/2005, que regularizou a relação entre os entes federativos; e (d) a Lei do Saneamento 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento.



A Lei nº 11.445/2007, ao instituir as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, estabeleceu um marco regulatório moderno com o objetivo de traçar as linhas fundamentais dos serviços de saneamento básico de forma inovadora, com foco na universalização dos serviços, na fixação de metas e na aferição de resultados.

Dessa forma, conforme previsto no art. 29 da Lei nº. 11.445/2007, “*os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços*” (grifo nosso).

As tarifas, taxas e preços públicos cobrados para a prestação dos serviços, devem ser suficientes para cobrir os custos da prestadora, além de englobar custos com manutenção de suas instalações e equipamentos (SANTOS, 2008). E ainda, conforme o § 1º do art. 29, de promover os investimentos necessários à ampliação do acesso, geração de recursos para o cumprimento das metas e objetivos, inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos e incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Contudo, nota-se que a principal fonte de financiamento para o setor têm sido as tarifas, e não o orçamento governamental (CUNHA, 2011). A cobrança aos usuários pelos serviços de saneamento prestado, não deve ser a única forma de a concessionária alcançar sua sustentabilidade econômico-financeira, visto ao elevado custos dos serviços e/ou à incapacidade de pagamento da população (FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, 2014).

Assim, a Lei nº 11.445/2007, em seu art. 29, § 2º, prevê “subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”.

Com isso, a lei reconhece a visão econômica do setor, não deixando dúvidas sobre a legitimidade de sua cobrança por meio de tarifas, preços públicos ou taxas,

como condição da garantia dos resultados, ao mesmo tempo em que busca sua inequívoca função social na medida que a equilibra com a capacidade financeira dos usuários dos serviços (CUNHA, 2011; SANTOS, 2013; ZONZINI; SANTOS 2016).

5 REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO

Em função das características do mercado de serviços públicos, como o setor de saneamento e energia, alguns pressupostos da livre concorrência dos mercados são inconsistentes e geram falhas de mercado. Torna-se, portanto, necessária a atuação do poder público na provisão ou na regulação (SCRIPTORE; TONETO JÚNIOR, 2012).

Grigolin (2007) comenta que no setor de saneamento, o poder de mercado do monopólio pode ser reduzido via regulação econômica, já que o incentivo à competição por si só é pouco efetivo, determinando, assim, a taxa de crescimentos dos participantes e estabelecendo padrões e normas de qualidade e controle de preços.

Cabe destacar que, em relação às normas de qualidade, as agências reguladoras devem adotar os parâmetros definidos pelo Ministério da Saúde, responsável pela definição dos padrões de potabilidade. A LNSB, deixa explícito que “a União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água”, art. 43, parágrafo único. Devendo o titular dos serviços, conforme art. 9º, inciso III, “adotar parâmetros [...] observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água”.

Os objetivos da regulação são múltiplos, mas podem ser resumidos, de forma simplificada, na busca da eficiência da indústria e da equidade na prestação dos serviços. Além disso, a atividade regulatória não envolve apenas uma função estabilizadora (preservar o equilíbrio do mercado), mas compreende também função redistributiva. Porém, é importante que se repita, esse caráter redistributivo coloca-se pela regulação a partir de uma perspectiva de mediação de interesses e de busca de equilíbrio interno ao sistema regulado (MARQUES NETO, 2003).

5.1 FORMAS DE REGULAÇÃO

A literatura aponta que o quadro regulatório das empresas monopolistas de serviços públicos, e do saneamento básico em particular, apresentam dois tipos de regulação: regulação estrutural e regulação de conduta.

A regulação estrutural deve definir o modo pelo qual o mercado é estruturado podendo ser horizontal ao segmentar um serviço público em mercados, criando prestadores de serviços que podem competir entre si, e vertical dividindo a produção de bens e serviços públicos em etapas de atividade, passando cada atividade a um

prestador distinto, o que permite diferentes empresas nas fases da cadeia de produção (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009; TONETO JUNIOR; SAIANI, 2012). Na separação vertical, como visto anteriormente na seção 2.1, as características do setor não tornam viável a condição de desverticalização.

Já a regulação de conduta deve preocupar-se com o comportamento das empresas dentro do mercado. Tendo como componentes a regulação legal e contratual, ou seja, determinar quais ações dos agentes são permitidas e quais parâmetros devem ser seguidos, regulação da qualidade de serviço, regulação econômica, principalmente em relação à qualidade aos investimentos e aos preços visando proteger os consumidores de eventuais abusos por parte de empresas em e, ao mesmo tempo, assegurar retorno financeiro para incentivar novos investimentos (TONETO JUNIOR; SAIANI, 2012; VARGAS, 2008).

De acordo com Galvão Júnior. e Panini (2009, p. 83) a regulação de qualidade é importante no saneamento básico em função da essencialidade deste serviço público, objetivando “fixar parâmetros e indicadores para a qualidade dos serviços prestados”. Acrescentam que, tanto regulação de preço e de qualidade são interdependentes, certo que a diminuição da qualidade equivale a um aumento de preços.

A regulação tarifária (ou de preços) é um dos aspectos mais importantes da regulação dos serviços públicos devido às características do mercado abordadas anteriormente, sendo assim, uma das principais formas de controlar a conduta dos prestadores de serviço, garantindo tanto a rentabilidade do investidor quanto a preservação dos interesses dos consumidores, e, conseqüentemente, proteger os usuários de práticas monopolistas (PEDROSA, 2001).

A literatura técnica reconhece diferentes modelos tarifários, destacam-se a regulação por contratos, regulação pelo custo dos serviços e regulação pelo preço (Tabela 4).

5.1.1 Taxa de retorno

A regulação por taxa interna de retorno, conhecido comumente como tarifação pelos custos dos serviços, é o regime tradicionalmente utilizado no Brasil desde a instituição do *Código das Águas*. Este modelo estabelece uma tarifa que assegure ao

prestador o retorno do capital investido e cubra seus custos, isto é, os preços são fixados após os custos terem sido ocorridos – *ex post* (CASTRO, 2018).

De acordo com, Bertussi e Araújo (2018, p. 175), este modelo de regulação tem como vantagem “o acompanhamento contínuo do desempenho operacional, a oferta adequada dos serviços e tarifas mais acessíveis”. Assim, este modelo contribui para a sustentabilidade e minimiza os riscos dos prestadores, porém, a garantia da recuperação dos custos pode resultar em tarifas mais altas devido à inexistência de incentivos à eficiência operacional e dos investimentos (COSSENZO *et al*, 2019).

5.1.2 Regulação por preço-teto

Constitui-se na definição de um preço-teto (*price-cap*) para as tarifas, caracterizado como uma regulação “*ex ante*”, pois a definição da tarifação ocorre na revisão tarifária periódica (RTP) antes que a empresa incorra efetivamente nos custos (CASTRO, 2018; PEDROSA, 2001).

Nesse modelo o regulador define um nível de custo eficiente e aceitável que a tarifa deverá cobrir, através de comparações com outros prestadores ou com a definição de uma empresa de referência, induzindo o prestador a aumentar a produtividade para reduzir uma possível ineficiência, que não será coberta pela tarifa.

Conforme NEVES (2012, p. 12):

“A política de *price-cap* consiste na fixação de um preço máximo para os serviços prestados pela empresa, ajustado com uma frequência e fórmula previamente determinadas. No cálculo está presente um fator que corrige os preços de acordo com a evolução de um índice de preços do consumidor, outro fator que reflete aumentos antecipados de produtividade para um período de anos fixado, o fator X, e um último fator que corresponde a fatos não controláveis pela empresa”.

Dentre os benefícios da regulação por preço-teto, destacam-se:

(i) flexibilidade regulatória, para adaptá-la à flutuação dos cenários econômicos. (ii) incentivos a melhorar a eficiência operacional e à inovação; (iii) atenuação dos efeitos de assimetria de informação entre o prestador e o regulador; (iv) chance de captura do regulador pela empresa; (v) menores custos administrativos para o regulador; (vi) maior estabilidade de preços; e (vii) possibilidade de estabelecimento de trajetória de preços (ARAÚJO; BERTUSSI, 2018; CASTRO, 2019; COSSENZO *et al*, 2019).

Adicionalmente, pode-se o prestador apropriar-se das diferenças na redução dos custos e ganhos de produtividades durante o período de tempo em que os preços

se manterem fixos, ou seja, entre os períodos de revisão do *price-cap* (GRIGOLIN, 2007).

Por outro lado, esse tipo de regulação aumenta os riscos do prestador por não assegurar a cobertura tarifária dos custos incorridos, e a tarifa é mantida por um período maior, tornando-se menos atrativo esse modelo de regulação (TORNETO JUNIOR; SAIANI, 2012).

5.1.3 Regulação por contratos

Na regulação por contratos, os preços praticados são definidos previamente em relação aos custos que serão incorridos (*ex ante*), não sendo ajustados conforme as flutuações do mercado. Nesse caso o preço é definido após licitação e a revisão ocorre em razão da alocação de riscos estabelecidas no próprio contrato (CASTRO, 2019)

Dentre as vantagens desse modelo Paganini e Galvão Júnior (2008) destacam:

“Já no contexto do saneamento básico, [...], a regulação por contratos é provavelmente o melhor formato. Dessa forma, mesmo sem uma entidade reguladora, a presença de garantias legais permite que o titular dos serviços argua junto ao judiciário o cumprimento das obrigações contratuais”.

Demsetz (1968, apud FERREIRA, 2005, p. 66 e 67), acrescenta que:

(...) a celebração de contratos bem elaborados, precedida por um processo licitatório competitivo, faria com que os preços praticados pelo fornecedor, ainda que monopolista, fossem bastante próximos do custo.

(...) A regulação por contrato vê no instrumento contratual uma forma de obter comprometimento entre as partes, uma vez que as bases da provisão dos serviços são previamente estabelecidas e são previstas sanções em caso de desvio por alguma das partes.

Por outro lado, suas principais desvantagens são: (i) falta de acompanhamento contínuo das metas e obrigações contratuais; (ii) menor flexibilidade (iii) dependência do poder judiciário para soluções de conflitos (iv) subinvestimento; (v) alterações são limitadas ao acordo entre as duas partes, podendo limitar a ação do poder concedente na regulação em prol do interesse público.

5.1.4 Mecanismos complementares à política tarifária

Foram desenvolvidos outros instrumentos para complementar os métodos acima descritos, como o intervalo de revisão da tarifa, o mecanismo de *yardstick competition*, ou mais comumente, *benchmark* (que estabelece padrões de eficiência) e as licitações para concessão de serviço público (PEDROSA, 2001).

A Lei Federal nº 11.445/2007, de acordo com Leite e Felipe (2019, p. 1160), em seu artigo 38, englobou o conceito de *yardstick competition*, ao estabelecer que “§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade [...] § 3º [...] definidos com base em indicadores de outras empresas do setor”.

O *yardstick competition* é uma forma de regulação por comparação (*benchmark*), também conhecida como regulação de desempenho. A tarifa é definida ou reajustada em comparação de seus custos com de empresas teóricas no mesmo setor, de forma a estabelecer critérios de desempenho. Esse método pode ser utilizado de forma complementar a qualquer critério de tarifação, simulando uma competição no mercado denominada competição por comparação (CASTRO, 2018; PEDROSA, 2001).

Tabela 4: Características dos principais métodos de regulação de preços

Características	Taxa de retorno (<i>rate of return</i>)	Teto de preço (<i>price-cap</i>)
Cálculo	$R = O + xA$ Onde: R: receitas requeridas; O: custos operacionais e de depreciação; A: base de ativos a ser remunerada; x: taxa de retorno; O valor total das tarifas cobradas deve ser igual a R	$P = RPI - X$ Onde: P: preço RPI: índice de preços no varejo X: fator de produtividade
Procedimento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empresa apresenta custos (operacionais e de depreciação) e base de ativos a ser remunerada; 2. Regulador avalia/revisa custos (O) e valor de ativos (A), e define taxa de remuneração (x). Os custos aceitos pelo regulador e a remuneração dos ativos compõem as receitas requeridas; 3. Define-se o nível de preços que cubra as receitas requeridas a um lucro zero 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulador fixa limite máximo de preços de um bem ou serviço ou de um conjunto destes; 2. Ao longo do intervalo regulatório, os preços são reajustados pelo índice de inflação e reduzidos por um fator de produtividade; 3. Ao final do período regulatório, é fixado novo limite com os ganhos de eficiência distribuídos entre prestador e usuários
Base dos custos	Histórica (<i>ex-ante</i>), ajustada mediante inflação projetada.	Prospectiva (<i>ex-post</i>) fundamentada na operação de uma empresa eficiente
Intervalo regulatório	Breve e endógeno, ou seja, depende da conduta da empresa no período	Prolongado e exógeno, suficiente para que a empresa promova redução de custos e inovações na produção
Grau de intervenção regulatória	Acompanhamento contínuo do desempenho operacional	Controle no recebimento do serviço com base em um conjunto de parâmetros de qualidade
Grau de liberdade da empresa	Pequeno, pois alterações de preços necessitam de aprovação do regulador	Grande, pois o regulador fixa um teto de preços, podendo a empresa cobrar tarifas inferiores a este
Origem	Estados Unidos	Inglaterra
Desvantagens	Sobreinvestimento, pois o aumento dos lucros é função da ampliação da base de ativos; Incentivos fracos para ganhos de eficiência e melhorias tecnológicas; Assimetria de informações dificulta a correta identificação dos custos incorridos na prestação dos serviços	Pode gerar subinvestimento; Outorga lucros excessivos às empresas; Há redução na qualidade dos serviços prestados com o objetivo de diminuir custos e aumentar lucros

Fonte: Adaptado de Galvão Jr. e Paganini (2009).

6 PANORAMA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS NO BRASIL

Para Araújo e Bertussi (2018), embora o desenvolvimento do setor no Brasil tenha se atido a expansão da cobertura a partir da década de 1970, o país ainda apresenta um grande déficit no atendimento da população, principalmente na de baixa renda⁸ e rural⁹, estando distante da universalização desse serviço, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário.

Anualmente o Ministério do Desenvolvimento Regional publica o diagnóstico da situação do saneamento no Brasil. Em 2017, o índice de atendimento com água cresceu 0,2 ponto percentual em relação ao ano de 2016, alcançando uma porcentagem de 83,5% da população total atendida. Contudo, como observa Araújo e Bertussi (2018), há ainda uma diferença considerável entre as macrorregiões.

A região Norte apresenta os piores índices de atendimento com rede de água, coleta e tratamento de esgoto, 57,5% para água. Já a região Sudeste com índice de atendimento com água em 91,3%, conforme dados do SNIS publicado em 2019. Cabe ressaltar que a avaliação da população atendida apenas identifica se o domicílio estava ligado à rede de distribuição de água, não fornecendo informações acerca da qualidade e da continuidade (intermitência) do abastecimento, o que poderia refletir uma realidade ainda pior.

Quanto ao índice de atendimento total com rede de esgotos, percebe-se que, em 2017, a média do país é igual a 52,4%. Já o índice médio de tratamento dos esgotos gerados, parcela do volume de esgotos tratado em relação ao volume de esgotos gerado, é igual a 46% em 2017. Nesse quesito, a macrorregião que apresentou melhor índice foi a Centro-Oeste, com o tratamento de 52,0% do esgoto gerado, e o índice mais baixo, 22,6%, foi na macrorregião Norte (SNIS, 2019).

De acordo Instituto Trata Brasil, o SNIS tem demonstrado que de 2010 a 2017, a média em bilhões de investimento caiu consideravelmente, passando de R\$ 13 bilhões para R\$ 10,96 bilhões em 2017. Indo na contramão do estimado pelo Plano

⁸ De acordo com o Painel Saneamento Brasil, a renda mensal das pessoas sem saneamento é em média R\$ 467,34, menor que a metade de 1 (um) salário mínimo do ano de 2017. Fonte: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/ano?SE%5Ba%5D=2017&SE%5Bo%5D=a>. Acesso em novembro de 2019.

⁹ O saneamento rural – em que se encontram os piores índices de cobertura – é outro aspecto do desafio para a universalização. (IPEA, 2018)

Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) o qual previa investimentos de R\$ 508,5 bilhões até 2033 para que se alcance a universalização do acesso aos 4 serviços do saneamento (água, esgotos, resíduos e drenagem), uma média de aproximadamente R\$ 18 bilhões anuais no período de 2014 a 2033. Porém, devidos à diminuição dos investimentos em função da crise econômica, as premissas do PLANSAB se tornaram inválidas e há uma expectativa de que a universalização seja postergada para além de 2050 (ABAR, 2018).

Os resultados do “*Novo Ranking do Saneamento Básico*”¹⁰ produzido pelo Instituto Trata Brasil em parceria com a consultoria GO Associados, mostraram que os avanços do setor são pouco relevantes e o país fica cada vez mais distante de atingir as principais metas do ODS¹¹ de saneamento básico, oficializadas pelo Brasil na ONU - Organização das Nações Unidas.

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são realizados por diversos tipos de prestadores de serviços. Esses diferem entre si segundo a abrangência da atuação e a natureza jurídica.

A abrangência do serviço pode ser regional, microrregional ou local. Os prestadores de nível local atendem um único município. Os de abrangência microrregional atendem dois ou mais municípios. E os de abrangência regional são as Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

O Quadro 2 mostra a distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2019, que responderam aos formulários completos, segundo abrangência.

¹⁰ Ranking do Saneamento 2019 – 100 Maiores Cidades do Brasil. Fonte: <http://www.tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/ranking-do-saneamento-2019>. Acesso: em novembro de 2019.

¹¹ Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS 6 – tem como meta “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos até 2030”.

Quadro 2 - Distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS

Prestadores de serviços		Quantidade de municípios atendidos		População urbana dos municípios	
Abrangência	Quantidade	Água	Esgotos	Água	Esgotos
Regional	28	4.029	1.403	129.754.872	105.341.765
Microrregional	8	35	20	928.927	826.207
Local	1.532	1.102	1.107	44.830.494	52.547.831

Fonte: Reproduzido de SNIS, 2019b.

De acordo com o SNIS 2018, os prestadores regionais públicos atendem 72,3% (4.029) dos municípios brasileiros¹² com rede de água e 25,2% (1.403) com esgotamento, constituindo-se como o maior segmento no setor.

Atualmente, as empresas municipais é o segundo segmento mais utilizado no Brasil. De acordo com o Sistema Nacional de Informações do Saneamento 2018 (BRASIL, 2019), na comparação com o total de municípios do país, os prestadores de serviços de abrangência local atendem a 19,78% dos municípios brasileiros com abastecimento de água e a 19,87% com esgotamento sanitário, números esses que correspondem a um percentual da população urbana residente de 21,5% e 25,2%.

Além da abrangência mencionada, destaca-se que os prestadores de serviços se classificam no SNIS segundo diferentes formas de organização jurídica: a) administração direta; b) autarquia; c) sociedade de economia mista; d) empresa pública; e) empresa privada; e f) organização social. A seguir, o Quadro 3 apresenta a quantidade de prestadores de serviços de água e esgotos que responderam aos formulários completos, segundo a abrangência e a natureza jurídica.

¹² Para os 5.570 municípios existentes no Brasil em 2017 (SNIS, 2019)

Quadro 3 - Número de prestadores, por natureza jurídica e abrangência.

Abrangência	Natureza Jurídica					
	Administração Direta	Autarquia	Sociedade Economia Mista	Empresa Pública	Empresa Privada	Organização Social
Regional	0	2	24	1	1	0
Microrregional	0	3	0	0	5	0
Local	996	422	6	5	100	3
Brasil	996	427	30	6	106	3

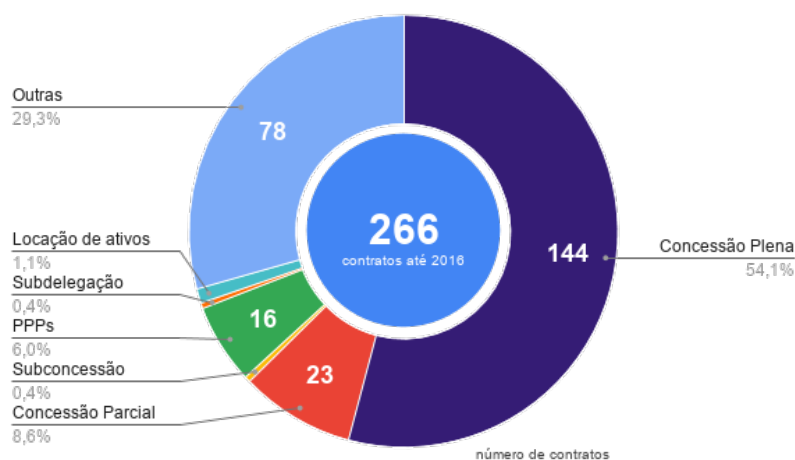
Fonte: Reproduzido de SNIS, 2019b.

Os prestadores privados por sua vez, são representados por concessionárias privadas de serviços públicos que atuam de forma plena ou em parceria com os prestadores públicos. De acordo com a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Água e Esgoto (Abcon), a iniciativa privada corresponde a 6% dos municípios do país. Em 2017, eram 322 municípios atendidos por concessões privadas, destes 72% são de pequeno porte, com população até 50 mil habitantes (ABCON, 2018).

No Brasil, as formas de participação do segmento privado podem assumir inúmeros arranjos contratuais. Isso porque, a prestação no setor de saneamento básico pode ser regional, microrregional ou local, sob modelos de concessão plena ou parcial, PPPs ou nos modelos de subdelegação, locação de ativos e assistência técnica, entre outros.

As concessões plenas têm sido a opção mais frequentemente adotada pelos municípios (Figura 5), dos 266 contratos de concessões privadas, segundo o Panorama da Participação Privada no Brasil de 2018, 144 contratos eram de concessão plena. Esses contratos se caracterizam pela total transferência da operação, manutenção e responsabilidade de realizar investimentos necessários pelo período determinado do contrato, cabendo ao poder público definir as regras sobre qualidade dos serviços e a composição tarifária que remunerará a concessionária (ABCON, 2018; LIMA, 2012).

Figura 5 – Modalidades de contratos com o segmento privado.



Fonte: Elaboração própria com dados de Abcon, 2018.

6.1 PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

O planejamento dos serviços de saneamento básico de acordo com a Lei Federal do Saneamento Básico é de competência do titular, devendo nos termos da Lei 11.445/2007 e da Resolução Recomendada nº 75/2009 do Ministério das Cidades, elaborar os Planos de Saneamento abrangendo:

- o diagnóstico integrado da situação do município e dos quatro componentes do setor e seus impactos nas condições de vida da população;
- objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, admitidas soluções graduais e progressivas;
- estabelecimento de mecanismos de gestão apropriados, programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas propostos; ações para emergências e contingências;
- mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Os Planos Municipais de Saneamento Básico são instrumentos fundamentais de implementação das Políticas Públicas. Entretanto, de acordo com o Perfil dos Municípios Brasileiros de 2017, apenas 2.314 (41,5% do total) possuíam Plano Municipal de Saneamento Básico, regulamentado ou não, e outros 27,1% (1.211)

estão em fase de elaboração (Tabela 5 e Gráfico 1). Essa situação compromete a melhoria dos serviços prestados, a realização de investimentos e a ampliação do sistema. Por falta de quadros técnicos e de recursos, a grande maioria dos municípios brasileiros não cumpre esse papel ou o faz com pouca qualidade.

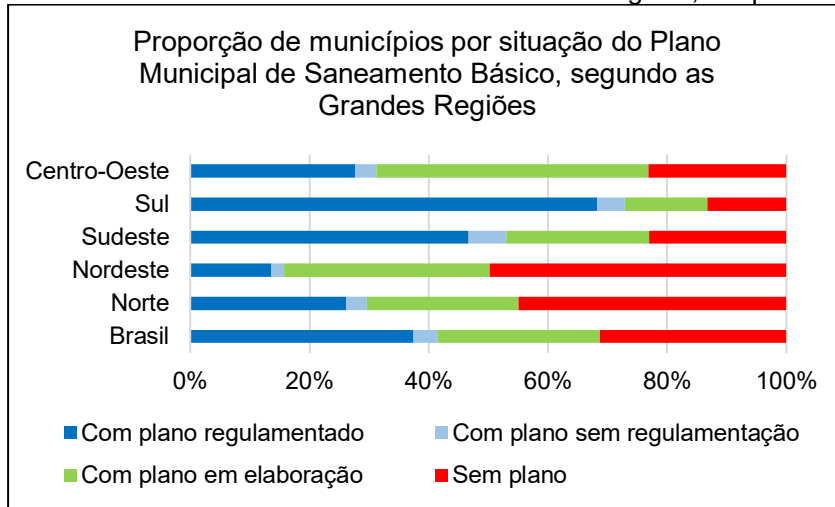
Segundo levantamento do IBGE de 2018 estimou-se que apenas 43,82% dos PMSBs que já foram elaborados contemplam totalmente o conteúdo mínimo exigido por lei (ABAR, 2019). Ainda, o IBGE aponta que, dos 5.570 municípios brasileiros, 1.745 não prestaram quaisquer informações ao SNIS sobre dados vinculados aos PMSBs (BRASIL, 2017).

Tabela 5 - Municípios, total e com Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo Grandes Regiões - 2017.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios			
	Total	Com plano	Com plano em elaboração	Sem plano
Brasil	5 570	2 314	1 511	1 745
Norte	450	133	115	202
Nordeste	1 794	283	619	892
Sudeste	1 668	884	399	385
Sul	1 191	868	165	158
Centro-Oeste	467	146	213	108

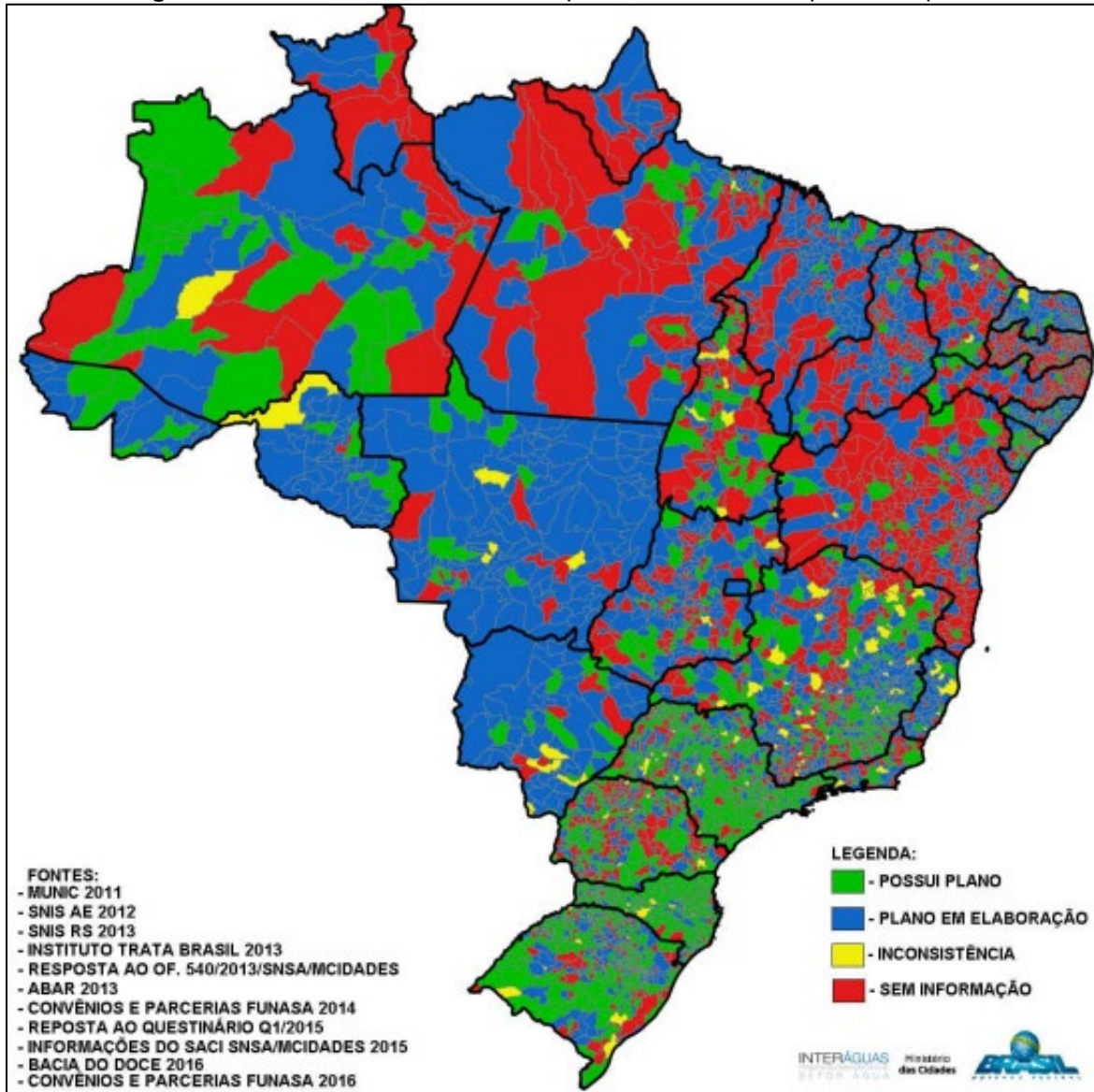
Fonte: Do autor com base no SNIS, 2019.

Gráfico 1 - Panorama dos Planos no Brasil e Grandes Regiões, em porcentagem.



Fonte: Elaborado com base em IBGE, 2018.

Figura 6: Panorama dos Planos Municipais de Saneamento, por Municípios.



Fonte: Reproduzido de IBGE, 2018.

6.2 REGULAÇÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL

A regulação dos mercados é indispensável para o bom funcionamento da sociedade. Em termos econômicos, é o elemento mais importante da infraestrutura institucional de uma economia de mercado devendo atuar onde existem falhas de mercado. Este conceito teórico justifica, na prática, a intervenção do Estado na economia.

A partir de pesquisa realizada pelo PLANSAB – Caderno Temático 6, realizada a partir de dados secundários disponíveis na internet nos sítios eletrônicos das entidades reguladoras subnacionais e dos titulares, traçou-se um quadro nacional dos municípios regulados, por tipologia de abrangência: estadual (incluindo o DF), intermunicipal ou consorciada e municipal, no ano base de 2018.

A pesquisa permite uma visão geral do estado da arte da regulação infranacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país, sintetizados na Tabela 6.

Tabela 6 - Número de municípios com e sem regulação abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, por tipologia de regulação, 2018.

Tipologia De Regulação	Número de entidades reguladoras	Número de municípios	% municípios do Brasil
Total de municípios com regulação	63	3.842	69,0%
Municípios com regulação Estadual (Incluindo DF)	24	3.429	61,6%
Municípios com regulação intermunicipal ou consorciada	9	383	6,9%
Municípios com regulação municipal	30	30	0,5%
Total de municípios sem regulação	-	1.728	38%
Total de municípios do Brasil	63	5.570	100,0%

Fonte: Reproduzido de CIDADES, 2018.

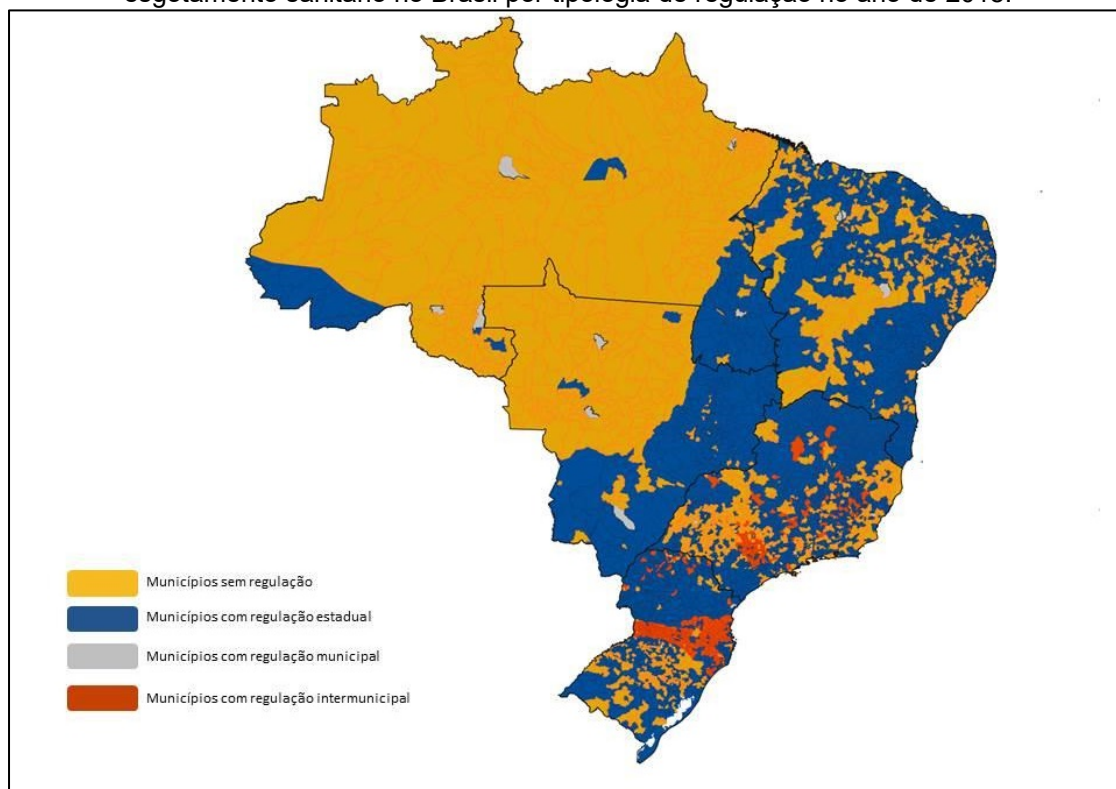
A partir da Tabela 6, observa-se que a regulação dos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário do setor de saneamento é realizada por 63 agências reguladoras, sendo 30 de abrangência municipal, 23 estadual, 9 consorciadas e 1 distrital, regulando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 3.842 municípios.

A pesquisa permite inferir, também, que a presença de regulação entre esses municípios atinge, com maior intensidade, os serviços operados por prestadores estaduais e privados (61,6% ou 3.429 municípios) (Figura 7). Demonstrando que,

apenas uma pequena fração dos serviços autônomos (SAMAe e SAAE), secretarias e departamentos autônomos, e companhias municipais de água e esgoto são regulados.

Concluiu-se no estudo que a regulação de abastecimento de água e esgotamento sanitário está presente em 69% (3.842) dos municípios brasileiros. Os demais 1.728 não regulados representam 31% do total de municípios. Além disto, os autores afirmam que a regulação aplicada nesses municípios é “fortemente heterogênea, sendo que tipicamente carece de metodologias de regulação econômica e trabalha com quadros de pessoal insuficiente para as funções assumidas”.

Figura 7 - Representação espacial dos municípios regulados em abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil por tipologia de regulação no ano de 2018.



Fonte: Reproduzido de CIDADES, 2018.

7 METODOLOGIA

A pesquisa realizada descreve-se como exploratória, com revisão bibliográfica e documental. O trabalho teve como ferramenta metodológica a pesquisa bibliográfica, uma vez que se examinou livros, revistas, anais e artigos científicos relacionados à regulação de serviços de saneamento básico. Adicionalmente, como foram verificadas legislações pertinentes, constituiu-se também em pesquisa documental.

A metodologia empregada para realização deste trabalho foi dividida em 4 etapas, sendo:

i) A revisão bibliográfica constituiu-se de levantamento e compilação dos dados secundários existentes nos diferentes órgãos públicos, acerca da situação do setor de saneamento no Brasil como informações dos Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgoto do SNIS, Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, publicações no portal do Instituto Trata Brasil e Painel Saneamento Brasil, etc. Consulta a artigos, revistas, anais e teses com temática acerca do processo histórico do setor e legislações envolvidas, da regulação dos serviços de saneamento básico e dos modelos de gestão e atuação dos órgãos na operação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento;

ii) Delimitação do objeto de estudo do trabalho, escolhendo-se o Estado de Mato Grosso afim de fornecer acesso às informações relativas à regulação do saneamento básico nos eixos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado;

iii) Análise estatística descritiva das informações obtidas por meio dos indicadores e informações listados no Quadro 4 para os municípios da área delimitada, assim como legislações vigentes (Lei Federal nº 11.445/2007, Lei Federal nº 11.107/2005, Constituição Federal de 1988), para a representação dos dados utilizando gráficos de barras e pizzas que demonstrem a situação do planejamento, prestação do serviços e regulação;

iv) Compilação das informações obtidas para elaboração de mapas temáticos utilizando técnica de geoprocessamento com emprego do software ArcGis 10.5, de modo a permitir a visualização dos municípios e a abrangência da atuação das agências reguladoras.

Quadro 4 - Indicadores utilizados para análise do sistema de saneamento.

Assunto	Indicador	Período	Fonte dos dados
Dados gerais de água e esgoto	Abrangência Tipo de serviço Natureza jurídica	2018	SNIS 2019
Acesso à água e esgotamento	G12A - População total residente do(s) município(s) com abastecimento de Água; G12B - População total residente do(s) município(s) com esgotamento sanitário; AG001 - população total atendida com abastecimento de água; ES001 - população total atendida com esgotamento sanitário; AG003 - Quantidade de economias ativas de água; ES003 - Quantidade de economias ativas de esgotos; POP_TOT - População total do município do ano de referência	2017 2018	SNIS 2018 SNIS 2019
Informações sobre política, órgão regulador e plano municipal	PO001 - O município possui Política de Saneamento Básico Conforme a Lei 11.445/2007?	2017 2018	SNIS 2018 SNIS 2019
	PO008 - Informar se o município já definiu o órgão responsável pela fiscalização e regulação dos serviços de abastecimento de água?	2017 2018	SNIS 2018 SNIS 2019
	PO009 - Informar o nome do órgão responsável pela fiscalização e regulação dos serviços de abastecimento de água.	2017 2018	SNIS 2018 SNIS 2019
	PO010 - Informar se o município já definiu o órgão responsável pela fiscalização e regulação dos serviços de esgotamento sanitário?	2017 2018	SNIS 2018 SNIS 2019
	PO011 - Informar o nome do órgão responsável pela fiscalização e regulação dos serviços de esgotamento sanitário	2017 2018	SNIS 2018 SNIS 2019
	PO028 - O município possui plano municipal de saneamento básico, elaborado nos termos estabelecidos na lei 11.445/2007?	2017 2018	SNIS 2018 SNIS 2019
Elaboração e instituição dos PMSB's	SMSBDG0603 - Plano Municipal de Saneamento Básico – existência	2017	MUNIC 2017 - IBGE 2018
	SMSBDG06031 - Instrumento legal que regulamenta o plano	2017	MUNIC 2017 - IBGE 2018

Fonte: Séries Históricas do SNIS e IBGE.

Para a obtenção dos dados acerca dos prestadores de abastecimento de água e esgotamento, foi feito o cruzamento de dados das Informações e Indicadores municipais consolidados com Informações e Indicadores agregados dos Serviços de

Água e Esgotos da Série Histórica do SNIS. Observou-se que, em alguns casos os municípios não tinham informação dos seus prestadores quanto ao tipo de serviço prestado e à natureza jurídica, dessa forma foram agrupados como “Sem informação”.

8 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados obtidos buscam inicialmente identificar o panorama de execução dos planos municipais no estado e modelo de prestação dos serviços, apresentando assim o cenário dessas atividades no Estado. Com base nessas informações, identificar e espacializar os arranjos institucionais implementados na atividade de regulação no Estado de Mato Grosso. Na análise da implementação da regulação serão verificados como essas agências encontram-se estruturadas para atender as exigências impostas pela lei de forma a verificar o cumprimento dos planos de saneamento, das metas e condições de contratos de concessão, a normatização dos aspectos técnicos, econômicos e sociais, a estruturação para permitir ouvir as reclamações e dar a devido atendimento, e ainda, verificar a realização dos procedimentos de revisões tarifárias e de avaliação dos relatórios anuais das concessões quanto ao cumprimento de metas.

8.1 PLANEJAMENTO

Os resultados obtidos apontam que a atividade de Planejamento vem sendo realizada pelos municípios mato-grossenses. A LNSB permite aos titulares elaborem seus planos separadamente para cada um dos quatro componentes do saneamento. Dessa forma, conforme a Tabela 7, percebe-se que a maior parte dos PMSB's elaborados estão voltados para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, entretanto, no Estado não há uma disparidade com relação ao demais componentes.

Tabela 7 - Municípios, total e com Plano Municipal de Saneamento Básico - 2017

Região	Municípios							Em elaboração
	Total	Com Plano Municipal de Saneamento Básico				Em elaboração		
		Total	Instituído *	O plano abrange os serviços de				
				(A)	(E)	(RS)	(AP)	
Mato Grosso	141	46	32	45	40	36	32	69

* Plano instituído por instrumento legal.

(A) Abastecimento de Água.

(E) Esgotamento sanitário

(RS) Limpeza pública e manejo de resíduos sólidos.

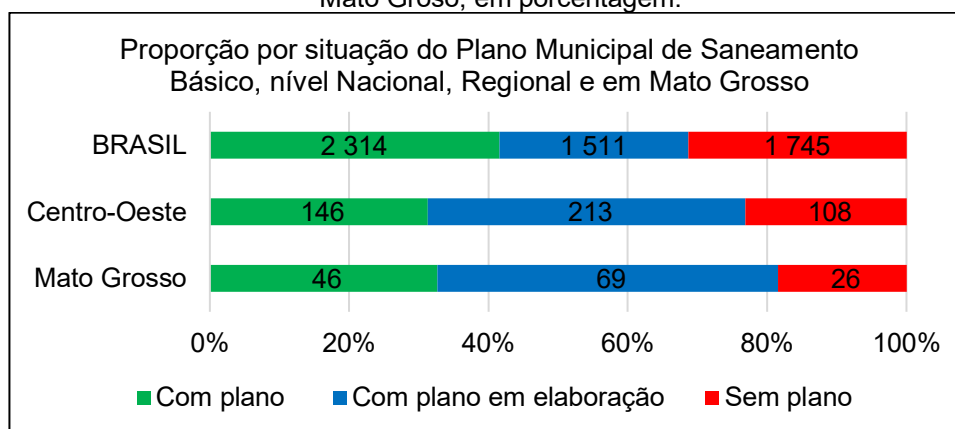
(AP) Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em IBGE, 2018.

De acordo com o levantamento da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017 – IBGE 2018, apenas 46 municípios do Estado de Mato Grosso

(32,62%), possuíam Plano Municipal de Saneamento Básico, outros 69 estavam em fase de elaboração dos seus PMSB's (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Situação dos planos municipais de saneamento básico no Brasil, Região Centro-Oeste e Mato Grosso, em porcentagem.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em IBGE, 2018.

Entretanto, cabe-se ressaltar que em março de 2017, a Fundação Nacional da Saúde (Funasa) em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, elaborou e entregou o PMSB a 109 municípios mato-grossenses com até 50 mil habitantes (UFMT, 2018). Segundo a Secretaria de Estado de Cidades de Mato Grosso - SECID, o estado possui 100% dos seus municípios (141) com planos municipais de saneamento básicos (SECID-MT, 2018). Contudo, em pesquisas por meios dos sítios municipais, consulta como Núcleo de Saneamento da UFMT/DESA e projeto TCE em parceria com a UFMT, constatou-se que 5 municípios ainda estão em processo de elaboração/aprovação dos seus planos, sendo: Confresa, Tangará da Serra, Sorriso, Vera e São José do Xingu.

Ainda que levado em consideração apenas os dados divulgados pelo SNIS e IBGE, Mato Grosso está acima da média nacional e regional, com 81,6% (elaborados e em elaboração) dos seus PMSB's. Se considerarmos os 136 municípios, ou seja, os 141 municípios do estado com exclusão dos 5 municípios constatados com plano em elaboração/revisão, este índice sobe para 96,5% dos municípios do estado de Mato Grosso.

Todavia, a existência do PMSB no município não constitui condição de melhoria dos serviços prestados, é necessário o acompanhamento da execução dos planos por meio das metas definidas. Nesse sentido, os órgãos controladores estaduais e ministério público tem buscado acompanhar a implantação dos planos municipais.

No intuito de verificar a efetividade de aplicação dos planos, a Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente do Tribunal de Contas de Mato Grosso tem realizado junto à Universidade Federal de Mato Grosso auditorias em municípios do Estado para verificar o cumprimento de metas previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico (TCE-MT, 2019).

Inicialmente, as auditorias ocorrerão em 30 municípios mato-grossenses da baixada cuiabana, já em 2019 foram 11. Após visitas aos municípios foram elaborados relatórios de auditorias de natureza operacional identificando as fragilidades dos municípios visitados no cumprimento das metas previstas para até 2019.

De acordo com a pesquisadora e professora da UFMT, Eliana Beatriz Nunes Rondon, integrante do projeto TCE, “o problema maior [do saneamento nos municípios] é a falta de corpo técnico e da inércia da gestão pública”. Acrescenta ainda que a falta de arrecadação com serviços prestados nos municípios ocasiona o desinteresse de investimento do setor privado.

8.2 PRESTAÇÃO

O panorama da Prestação dos Serviços no Estado de Mato Grosso se configura pela gestão dos serviços descentralizada, contando com um modelo direto de prestação realizado por meio de secretarias, departamentos e autarquias, mas também, com a presença da iniciativa privada.

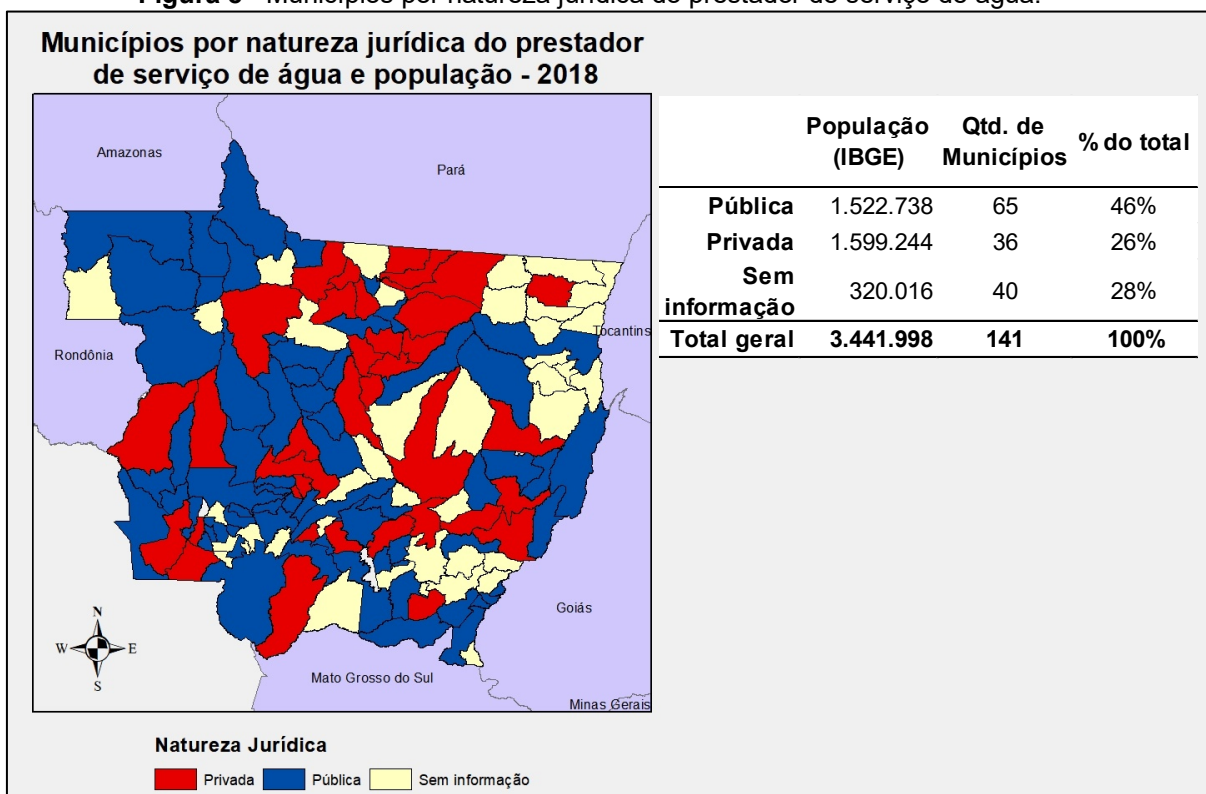
De acordo com os dados do SNIS 2019, ano base 2018, o Estado de Mato Grosso possui 65 prestadores públicos de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, (Figura 8) sendo 1 prestador microrregional atendendo aos municípios de Nova Xavantina e Novo São Joaquim, e 35 prestadores privados (Figura 9).

Assim como a nível nacional, a prestação desses serviços é realizada em sua maioria por prestadores públicos, representando 46% dos municípios conforme SNIS 2019. Esse cenário se inverte na prestação do serviço de esgotamento sanitário, onde percebe-se maior participação do setor privado, cerca de 20 companhias privadas (14%) fazem este serviço no estado, demonstrado a Tabela 8.

Tabela 8 - Prestadores de serviços públicos de saneamento no estado de Mato Grosso, por Natureza Jurídica.

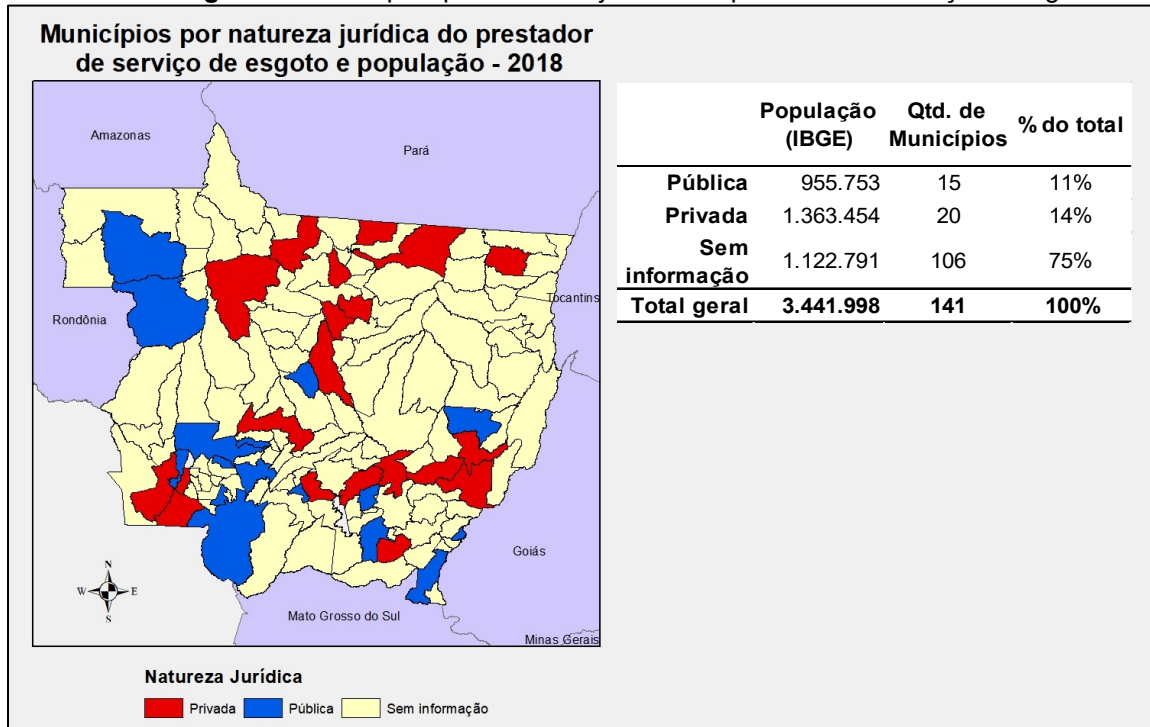
Natureza Jurídica	Abastecimento de Água			Esgotamento Sanitário		
	População	Municípios	(%)	População	Municípios	(%)
Pública	1.522.738	65	46%	955.753	15	11%
Privada	1.599.244	36	26%	1.363.454	20	14%
Total geral	3.121.982	101	72%	2.319.207	35	25%

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base em SNIS 2019b.

Figura 8 - Municípios por natureza jurídica do prestador de serviço de água.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

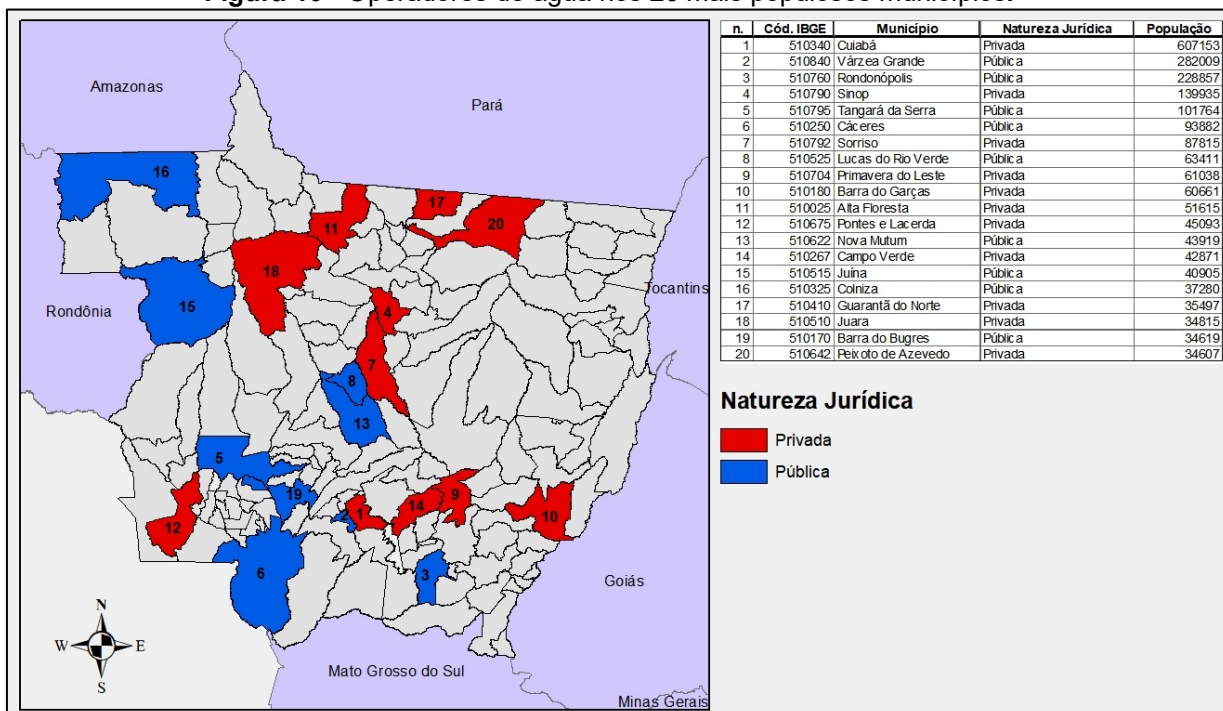
Figura 9 - Municípios por natureza jurídica do prestador de serviço de esgoto.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

Os 20 municípios com maior população do estado, possuem 55% dos prestadores de abastecimento de natureza jurídica privada, representando uma população total de 1.201.100 habitantes (Figura 10).

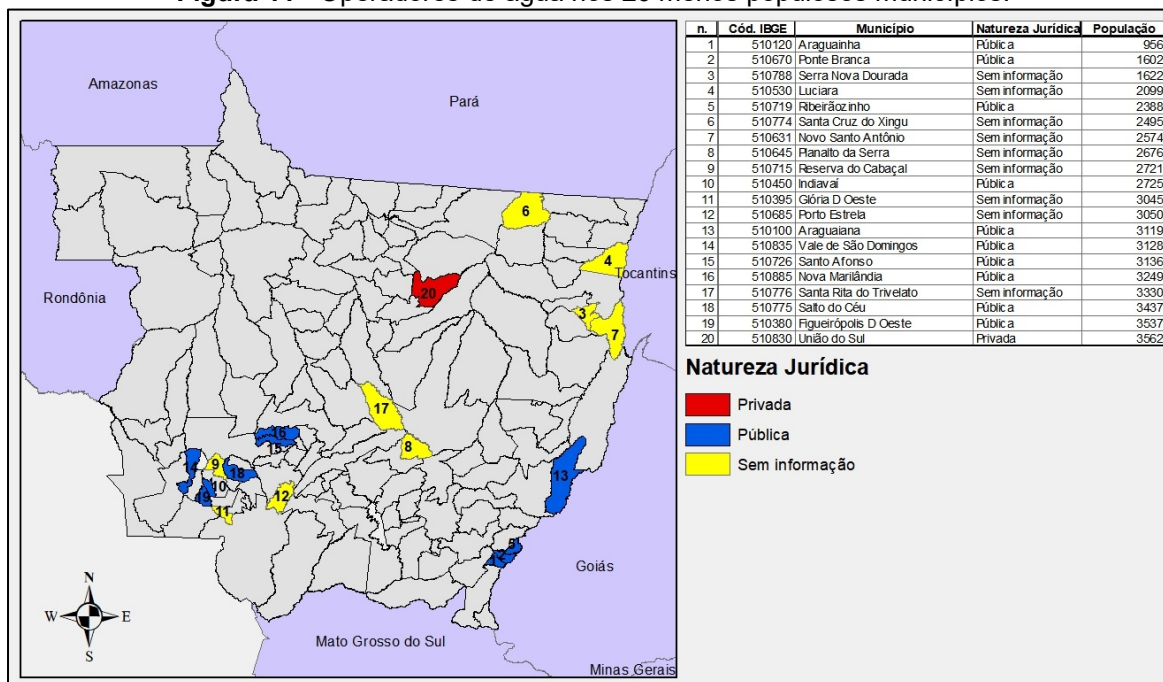
Figura 10 - Operadores de água nos 20 mais populosos municípios.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

Por outro lado, os 20 municípios menos populosos possuem 50% dos prestadores públicos, 5% privados, 45% não informaram a natureza jurídica de seus prestadores ou não participaram do SNIS (Figura 11).

Figura 11 - Operadores de água nos 20 menos populosos municípios.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

8.3 REGULAÇÃO

Como abordado no item 4.3, o papel do órgão regulador e fiscalizador torna-se necessário, além de obrigatório, para o funcionamento deste mercado, de modo a evitar as falhas de mercado e garantir o cumprimento dos contratos e a qualidade dos serviços prestados.

Dos 141 municípios do estado, de acordo com Diagnóstico anual de Água e Esgotos do SNIS 2019, apenas 24 possuem ente regulador (Tabela 9). Essas agências atuam sobre uma população de 1.413.610 habitantes, o equivalente a 41% da população dos municípios mato-grossense.

Tabela 9 - Municípios, total, com Prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e com órgão de Regulação definido - SNIS 2019

Região	Municípios							
	Total	Prestadores					Regulador	
		Total	(A)	(A&E)	Total	(A)	(A&E)	
Mato Grosso	141	101	66	35	24	16	8	
(%)	100%	72%	47%	25%	17%	11%	6%	
População	3.441.998	3.121.982	802.775	2.319.207	1.413.610	198.010	1.215.600	
(%)	100%	91%	23%	67%	41%	6%	35%	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

Cabe aqui ressaltar que as informações acerca da regulação e fiscalização não estão presentes nas séries históricas do diagnóstico do serviço de água e esgoto

do SNIS, estas informações são trazidas no diagnóstico de resíduos sólidos, bem como no SNIS Municípios, o qual inclui os dados tanto de Água e Esgotos (consolidados por município) quanto de Resíduos Sólidos. As informações aqui apresentadas são retiradas do código PO008¹³ e PO009¹⁴. Acrescenta-se que para o componente de esgotamento sanitário, as informações de regulação e fiscalização foram retiradas do código PO010 e PO011, tendo a mesma definição apresentada para o componente de abastecimento de água.

Dessa forma, dos municípios com prestação pública do serviço de abastecimento de água no Estado, somente 9% possui regulação (13 municípios), já com relação ao setor privado, 8%, representando no total 17% (24 municípios) do estado com regulação (Tabela 10).

Tabela 10 - Número de municípios com definição do órgão regulador de abastecimento de água, por natureza jurídica dos prestadores e população.

Natureza jurídica	Municípios					
	Total	Prestadores			Sem informação	(% Mun. Regulados)
		Total	Regulado	Não regulado		
Público		65	13	6	46	9%
Privado		36	11	9	16	8%
Total	141	101	24	15	62	17%
População (IBGE)	3.441.998		1.413.610	310.817	1.717.571	-
(%) População	100%		41%	9%	50%	-

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

¹³ De acordo com o Glossário de Indicadores de Resíduos Sólidos, a definição do código PO008 é “ABASTECIMENTO DE ÁGUA - Informar se o município já definiu o órgão responsável pela fiscalização e regulação dos serviços de abastecimento de água?”

¹⁴ De acordo com o Glossário de Indicadores de Resíduos Sólidos, a definição do código PO009 é “NOME DO ÓRGÃO - Informar o nome do órgão responsável pela fiscalização e regulação dos serviços de abastecimento de água”.

A Tabela 11, elenca os municípios com regulação conforme natureza jurídica na ordem decrescente de população.

Tabela 11 - Municípios com prestação dos serviços de abastecimento de água por natureza jurídica, por População.

Empresa privada		Administração Pública / Autarquia	
Município	População	Município	População
Cuiabá	607.153	Várzea Grande	282.009
Sinop	139.935	Juína	40.905
Barra do Garças	60.661	Jaciara	27.628
Guarantã do Norte	35.497	Mirassol D'Oeste	27.536
Diamantino	21.904	Querência	17.014
Comodoro	20.513	Feliz Natal	13.857
São José do Rio Claro	20.312	Tapurah	13.359
Matupá	16.334	São Félix do Araguaia	11.615
Carlinda	10.413	Apiacás	9.979
Jangada	8.366	Nova Maringá	8.428
Santa Carmem	4.486	Campos de Júlio	6.710
		Santo Antônio do Leste	5.023
		Conquista D'Oeste	3.973

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

Já para o componente de esgotamento sanitário, dos 35 prestadores desse serviço, apenas 8 municípios definiram órgão regulador. Apesar do baixo número de municípios com regulação de esgotamento sanitário comparado ao abastecimento de água, a variação da população regulada e sua porcentagem é pouca (Tabela 12).

Tabela 12 - Número de municípios com definição do órgão regulador de esgotamento sanitário, por natureza jurídica dos prestadores e população.

Natureza jurídica	Municípios					
	Total	Prestadores			Sem informação	(% Mun. Regulados)
		Total	Regulado	Não regulado		
Público		15	3	2	10	9%
Privado		20	5	6	9	14%
Total	141	35	8	8	19	23%
População (IBGE)	3.441.998		1.215.600	234.017	869.590	-
(%) População	100%		35%	7%	25%	-

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

Isto porque, estes 8 municípios possuem órgão regulador definido tanto para abastecimento de água quanto para esgotamento sanitário (Tabela 13), e representam a maior parte da população regulada (1.215.600 habitantes), ou seja, os 16 municípios que possuem órgão regulador definido somente para o componente de água, representam 198.010 habitantes (14%). Não havendo definição de órgão regulador somente para esgotamento sanitário.

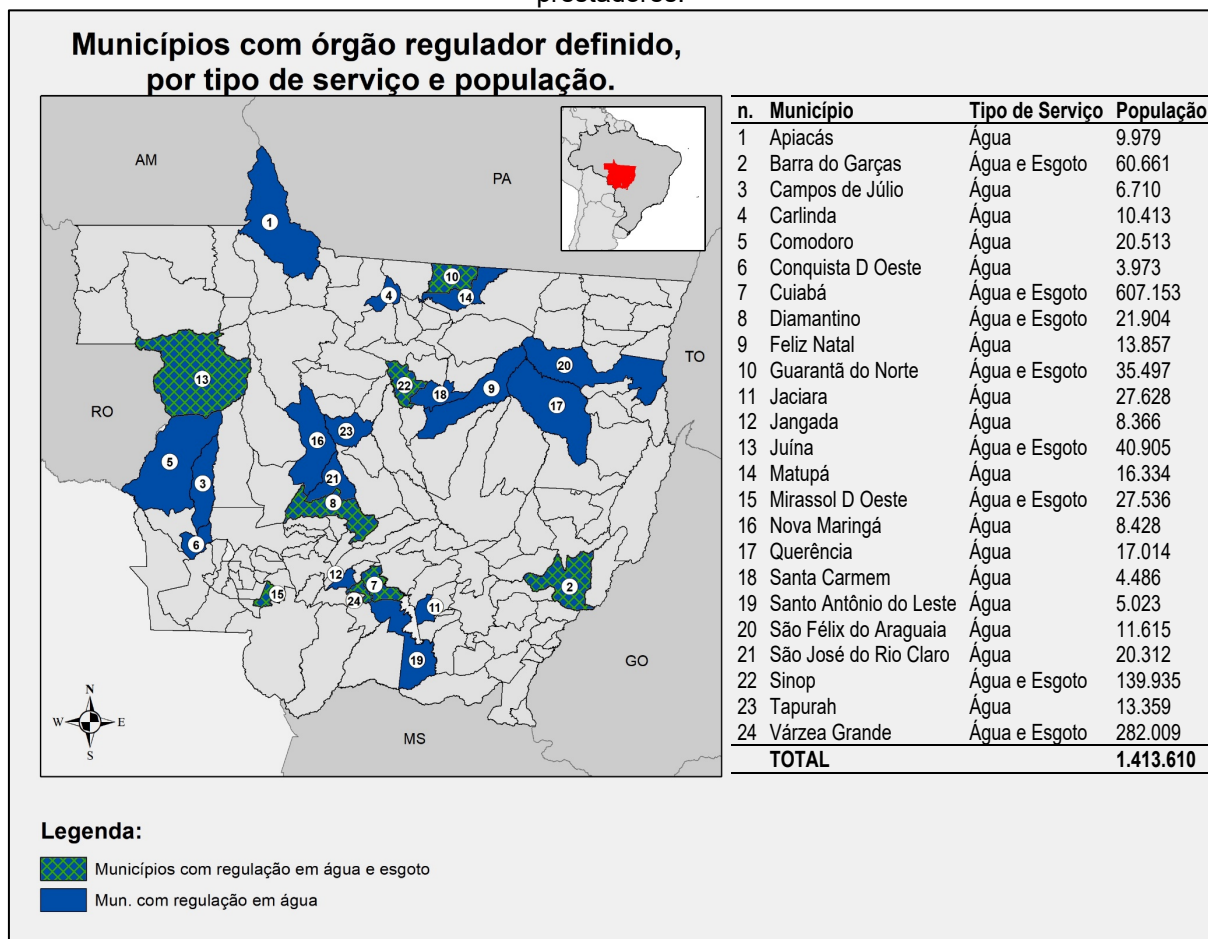
Tabela 13 - Municípios com prestação dos serviços de esgotamento sanitário por natureza jurídica, por População.

Empresa privada		Administração Pública / Autarquia	
Município	População	Município	População
Cuiabá	607.153	Várzea Grande	282.009
Sinop	139.935	Juína	40.905
Barra do Garças	60.661	Mirassol D'Oeste	27.536
Guarantã do Norte	35.497		
Diamantino	21.904		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

Na Figura 12, verifica-se a espacialização desses municípios indicados pelo SNIS com informação de órgão responsável pela regulação dos serviços de abastecimento de água.

Figura 12 - Municípios com órgão regulador e fiscalizador segundo informado ao SNIS pelos prestadores.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em SNIS 2019b.

Entretanto, ao verificar os órgãos reguladores informados pelos municípios ao SNIS, verifica-se que em sua maioria estão elencados os próprios prestadores (DAE's ou SAAE's) ou a vigilância sanitária, essa última a qual tem função regulatória da

qualidade da água potável fornecida, ou seja de potabilidade de acordo com a Portaria de Consolidação n. 5/2017 (antiga Portaria n. 2.914/2011¹⁵), e não nos termos do art. 12 da LNSB e de seu Capítulo V – Da Regulação.

Portanto, para conhecer a situação do Estado quanto à Agência Reguladora nos termos da Lei 11.44/2007 (art. 21), realizou-se levantamento por meio de pesquisas junto às publicações de revistas e estudos do tema regulação, associação de agências de regulação, aos consórcios municipais de regulação e prestadores de serviços, sítios eletrônicos municipais e nos buscadores da internet.

Após pesquisas, foram encontrados dados de 7 agências reguladoras no estado de Mato Grosso, sendo 4 municipais, 1 estadual, 1 regional 1 consorciada. Destas, 6 já estão instituídas e em exercício de suas funções. A apresentação de cada agência reguladora e as informações pertinentes, são apresentadas a seguir.

8.3.1 **AGER/MT**

O estado de Mato Grosso possui uma agência reguladora estadual, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso (AGER-MT), de natureza autárquica, criada pela Lei Nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999. A AGER-MT, possui competência de regular, normatizar, controlar e fiscalizar os serviços públicos prestados diretamente ou por meio de delegação à iniciativa privada, referente à saneamento, rodovias, portos e hidrovias, transporte coletivo intermunicipal de passageiros e seus terminais rodoviários, distribuição de gás canalizado, energia elétrica e telecomunicações.

Em 2016, por meio do Termo de Cooperação Técnica nº. 001 e 002/2016, os municípios de Confresa e Diamantino (Figura 13), respectivamente, delegaram à AGER/MT a regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, executado pela prestadora que em ambos os municípios são de natureza jurídica privada, essas empresas pertencem ao mesmo grupo, a AEGEA MT, responsável pela gestão de 24 concessões em Mato Grosso.

¹⁵ Em 2017, o Ministério da Saúde revogou a portaria 2.914 e criou o Código do SUS que abrange o conteúdo normativo da antiga Portaria. Atualmente, ela está incorporada pela PRC (Portaria de Consolidação) nº 5, no Anexo XX.

O município de Confresa possui uma população de 30.347 habitantes, cujo prestador de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário é a empresa Águas de Confresa e o município de Diamantino, uma população estimada de 21.904 habitantes, tendo seu serviço prestado pela concessionária privada Águas de Diamantino (SNIS 2019).

Para execução dos serviços de Regulação e Fiscalização, conforme o Contrato de Concessão nº 217/2014 entre AEGEA MT e a Prefeitura de Diamantino e a Lei Ordinária 738/2016 do Município de Confresa, a título de taxa de regulação e fiscalização do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, as concessionárias do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios ficaram comprometidas a recolher diretamente à AGER/MT o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor mensal efetivamente arrecadado no mês anterior.

No portal da AGER/MT é possível encontrar informações sobre a instituição, sua estrutura, organograma e no regimento interno. Contudo, das atividades elencadas na página não se encontra o setor de saneamento básico.

Das informações relacionadas às atividades da agência, pode-se encontrar no portal da AGER/MT informações das sessões regulatórias de reajustes tarifários das companhias de água e esgoto dos municípios de Confresa e Diamantino. Contudo, não foram encontrados relatórios de fiscalização da prestação dos serviços executados pela concessionária, nem de acompanhamento dos indicadores de desempenho, de qualidade dos serviços, de cumprimento do contrato ou das metas elencadas no PMSB.

Entretanto, no Portal da Transparência Municipal de Diamantino, na busca da sessão de Contratos¹⁶, pesquisando pelo Contrato de Concessão nº 217/2014, encontrou-se anexo relatórios de fiscalização do acompanhamento da prestação de serviços elaborados pela Secretaria Municipal de Obras do município, das ações executadas pela concessionária. Não foi encontrado o mesmo para o município de Confresa.

¹⁶ Publicação de Acompanhamento – Fiscalização de Contratos Administrativos Relatório Mensal de Acompanhamento de Contrato. Disponível em:
<https://www.gp.srv.br/transparencia_diamantino/servlet/contratos_v2>

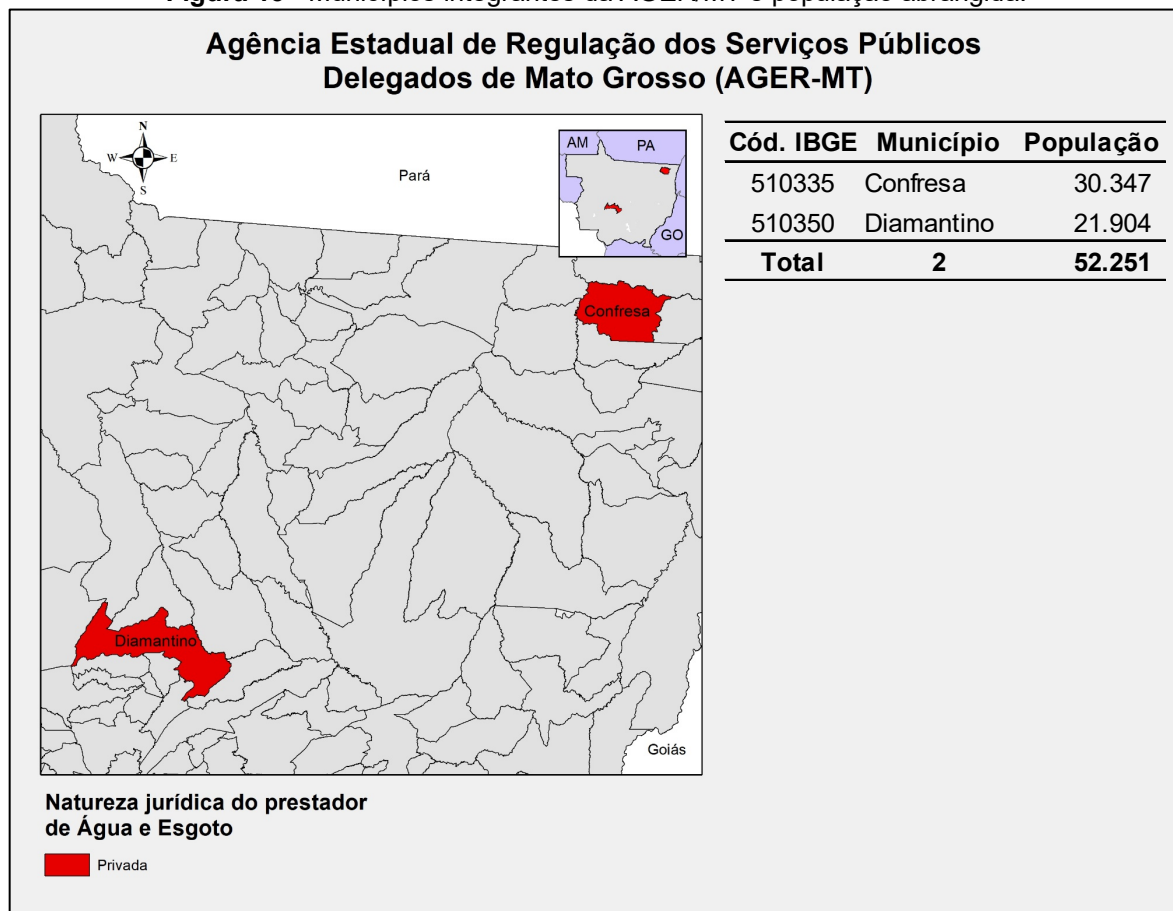
A seção de saneamento da AGER/MT esteve alocada dentro da Diretoria Reguladora de Energia e Saneamento – DRES, de acordo com o art. 3º do Decreto n. 1.751, de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a estrutura organizacional. A agência reguladora estadual atuou nos municípios de Confresa e Diamantino até abril de 2019, quando diante da decisão proferida na 448ª Reunião de Diretoria Executiva da AGER/MT de 13/11/2018, publicada no Diário Oficial do Estado n. 27401, de 13/12/2018, deliberou que:

“Em função da insuficiência do quadro técnico da AGER/MT para o cumprimento das atribuições definidas nos Termos de Cooperação Técnica nº 01/2016 e 02/2016, como também da falta de previsão a curto e médio prazo de realização de Concurso Público para contratação de servidores da carreira de Analista Regulador da AGER/MT, a Diretoria Executiva da AGER/MT resolve rescindir os Termos de Cooperação Técnica nº 01/2016 e 02/2016 firmados”

A deliberação só tomou efeito com publicação da Ata da 8ª Reunião Extraordinária de Diretoria Executiva da AGER/MT - realizada no dia 11 de abril de 2019 que decidiu por rescindir o Termo de Cooperação Técnica n. 001/2016 e 002/2016 que tem por objeto a delegação pelos referidos municípios à AGER/MT, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 11.445/2007 e do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 429/2011, das funções de regulação, fiscalização e controle da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, executadas pelas empresas concessionárias Águas de Confresa S/A e Águas de Diamantino S/A, respectivamente.

Após a rescisão dos termos de cooperação, a Coordenadoria Reguladora de Saneamento foi extinta. Atualmente a DRES conta apenas com Coordenadoria Reguladora de Energia. Dessa forma, esse arranjo institucional, tendo a Agência Reguladora Estadual, deixou de ser uma alternativa para a regulação dos serviços de saneamento no estado.

Figura 13 - Municípios integrantes da AGER/MT e população abrangida.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

8.3.2 AGERR Pantanal

A Agência Regional de Regulação dos Serviços de Saneamento do Complexo Nascentes do Pantanal (AGERR/Pantanal), fundada em dezembro de 2018, na forma de consórcio público, como associação pública e personalidade jurídica de direito público interno, de natureza autárquica, integrante da administração indireta de todos os municípios consorciados. Os municípios consorciados a esta agência são: Araputanga, Curvelândia, Figueirópolis D'Oeste, Glória D'Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari D'Oeste, Porto Esperidião, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu e São José dos Quatro Marcos. Destes 13 municípios, Glória D'Oeste, Indiavaí e São José dos Quatro Marcos ainda não ratificaram seus protocolos de intenções. Inicialmente, o município de Cáceres demonstrou interesse em participar do consórcio, contudo o município não subscreveu seu Protocolo de Intenções no prazo. Além disso, Cáceres integra os municípios subscritos ao Protocolo de Intenções da ARIS-MT.

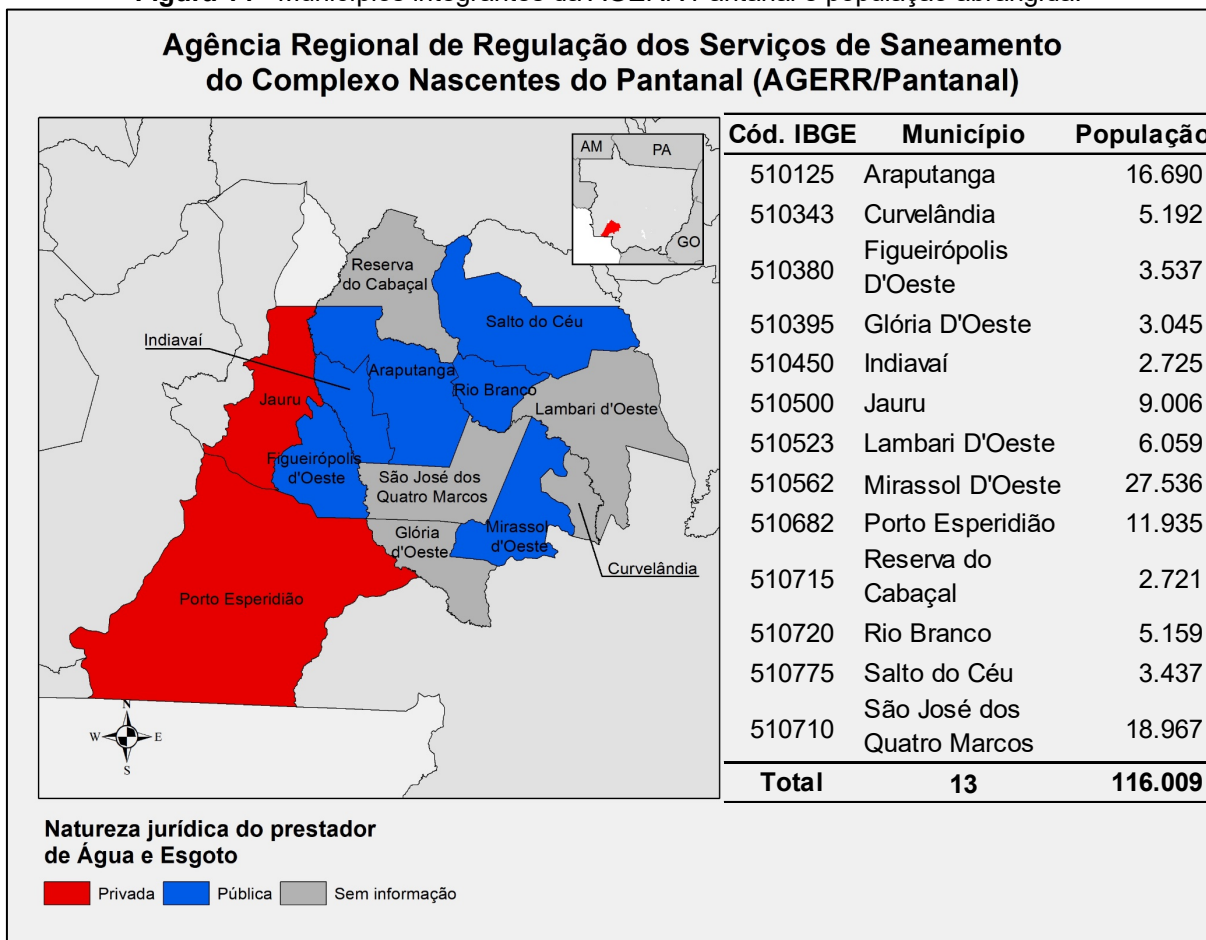
Considerando que os municípios identificados neste consórcio, estão localizados na região da bacia hidrográfica do Pantanal e são membros do Consórcio Complexo Nascentes do Pantanal, entidade criada em 21 de julho de 2007, estes optaram por formar um novo consórcio, com o objetivo exclusivo de atuar no âmbito da regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos das Leis Federais nos 11.107/2005 e 11.445/2007.

A constituição deste consórcio, de acordo com o Protocolo de Intenções, pode ser a solução mais adequada para terem custos reduzidos, escala, a integração regional e, principalmente, com a possibilidade de sua área de atuação ser ampliada para outros Municípios localizados fora da região do Complexo em face da experiência acumulada do Consórcio Complexo Nascentes do Pantanal e de sua forte presença regional.

De acordo com a sua Ata de Fundação, a AGERR Pantanal tem sua estrutura composta por assembleia geral, presidência, conselho fiscal, diretoria executiva, conselho de regulação e controle social. Essa agência, recém instaurada, ainda não dispõe de um portal de informação e comunicação disponível online. Dessa forma não foi encontrado um canal de comunicação instituído como ouvidoria, para funcionamento do controle social. Também não foi encontrado na Ata de Fundação o valor/porcentagem estipulado para Taxa de Regulação e Fiscalização dos serviços.

Dos 13 municípios integrantes deste consórcio, 6 municípios possuem prestadores públicos e outros 2 são prestados por empresas privadas. Os municípios com prestadores privados são Jauru e Porto Esperidião, ambas com concessão dos serviços ao grupo AEGEA MT. Já os municípios de Araputanga, Figueirópolis D'Oeste, Indiavaí, Mirassol D'Oeste, Rio Branco e Salto do Céu, prestam seus serviços por meios de suas prefeituras e departamentos autônomos. Os 5 demais municípios do consórcio não informaram ao SNIS 2019 a natureza jurídica de seus prestadores, entretanto, pode-se presumir que estes prestadores são da administração pública. Juntos, estes municípios abrangem 116.009 habitantes do estado, 3.4% do total, com 37.273 economias de água e esgoto ativas reguladas (menos de 3%).

Figura 14 - Municípios integrantes da AGERR Pantanal e população abrangida.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

8.3.3 AGER Barra

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Barra do Garças, AGER Barra, é uma autarquia sob regime especial criada em agosto de 2016, por meio da Lei Complementar nº 195, com missão institucional de ser um instrumento em favor dos direitos e interesses dos consumidores, fiscalizando as concessionárias, garantindo a qualidade dos serviços públicos prestados e zelando pelo equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias e permissionárias. A agência exerce atividades de regulação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e transporte coletivo urbano, fornecendo subsídios aos processos de reajustes, revisão e definição de tarifas para os serviços por ela regulados.

A AGER Barra atua em três municípios do estado atualmente, sendo eles: Barra do Garças, Campo Verde e Primavera do Leste. Nestes três municípios a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é feita sob

concessão privada, todas pertencentes ao grupo AEGEA/MT. Anteriormente, conforme Contrato nº 90/2003, o município de Barra do Garças tinha seus serviços de água e esgotamento sanitário concedidos à Empresa Matogrossense de Água e Saneamento – EMASA, a qual foi assumida pela Aegea Saneamento.

Quanto à prestação dos serviços públicos de saneamento, os municípios de Campo Verde e Primavera do Leste tem suas concessões dos serviços de água e saneamento à empresa Águas de Campo Verde e Águas de Primavera, respectivamente, que é administrada pela Nascentes do Xingu, subsidiária da Aegea Saneamento.

Campo Verde celebrou o Convênio de Cooperação com a AGER Barra em maio de 2018, com prazo “autorizado em lei”. De acordo com a Lei 2.329/2017, a qual autoriza o poder executivo municipal de Campo Verde a celebrar termo de cooperação com agência reguladora de serviços públicos dentro do estado, em seu art. 1 §2º o termo de cooperação “terá vigência improrrogável de 12 (doze) meses após sua assinatura. Entretanto, em abril de 2019, por meio da Lei n.º 2.432, esse parágrafo foi alterado passando ter a vigência inicial de 12 (doze) meses após assinatura do termo de cooperação, podendo ser prorrogado por mais 36 (trinta e seis) meses. Ficou estipulado também, que a concessionária mensalmente recolherá em favor da AGER Barra 3% sobre o valor faturado, a ser destinado à regulação e fiscalização, a taxa de regulação e fiscalização (TRF).

Por sua vez, Primavera do Leste por meio do Convênio de Cooperação n.º 002/2019, em novembro de 2019, autorizou a AGER Barra como interveniente na gestão associada de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Este convênio tem o prazo definido de 36 (trinta e seis) meses a contar da data de assinatura deste instrumento, podendo ser prorrogado. Igualmente ao município anterior, a TRF ficou estabelecida como 3% do valor faturado mensal pela concessionária.

AGER Barra apresenta a seguinte estrutura organizacional: Conselho Consultivo, integrado por 5 (cinco) conselheiros, a Diretoria Executiva, composta por 2 (dois) diretores, e Ouvidoria, com 1 (um) ouvidor indicado por dois anos pela Diretoria Executiva.

Por meio do portal da agência na internet, encontrou-se informações do contrato de concessão entre a AEGEA e o Município de Barra do Garças, os termos

de convênio de cooperação entre a agência e os municípios de Campo Verde e Primavera do Leste, decretos e portarias. Contudo, não foi encontrado relatório das ações de fiscalização da agência nos municípios integrantes deste consórcio. O portal também é constituído com um canal de comunicação, ouvidoria online, entre a AGER e a população.

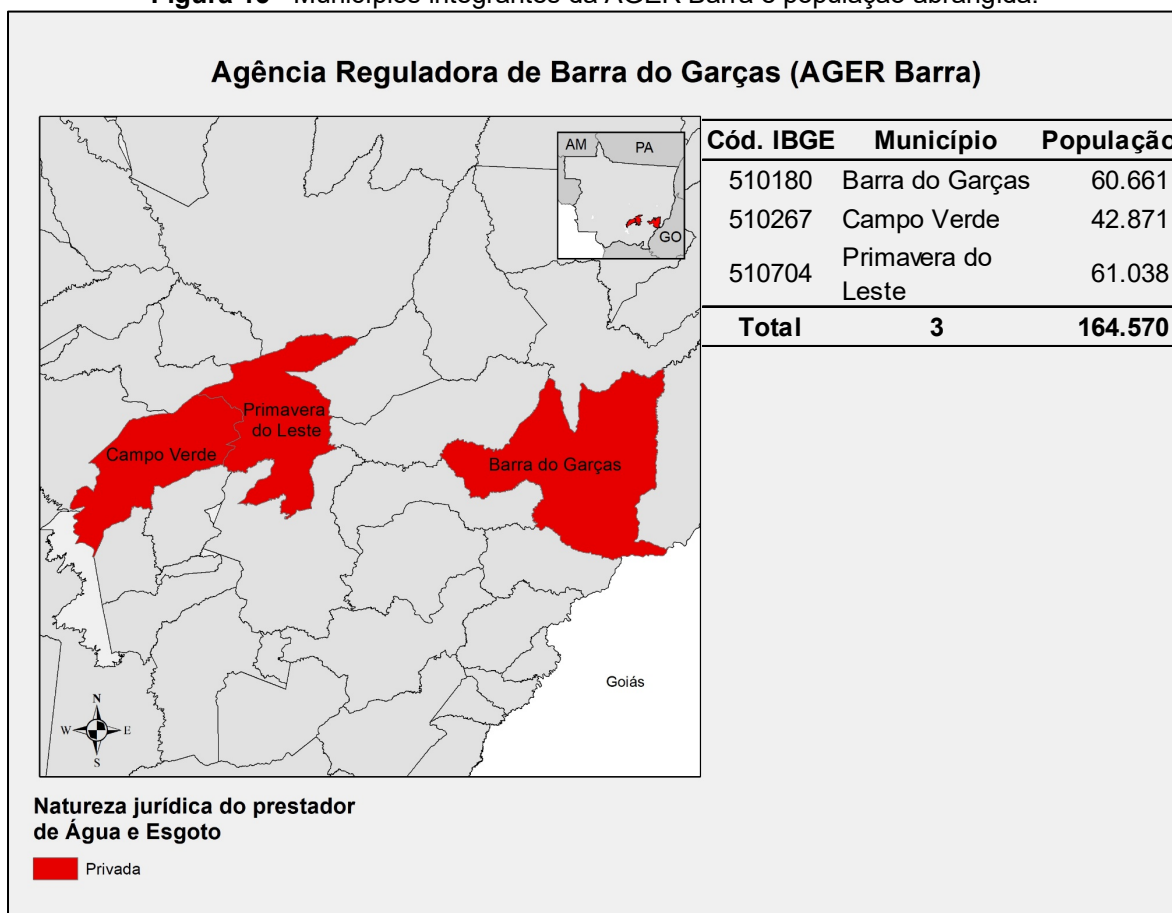
Na página de notícias da agência é possível encontrar algumas de suas ações. Em abril de 2019 foi convidada pela Câmara Municipal de Barra do Garças, a fim de prestar informações e apresentar dados técnicos para a Comissão Parlamentar de Inquérito, a fim de apurar eventuais irregularidades no cumprimento do Contrato de Concessão Municipal N° 90/2003, referente a prestação de serviços de esgotamento sanitário do município realizado pela empresa Águas de Barra do Garças e decreto 3.863/2017 permitindo que a concessionária aumentasse para 80% a cobrança do serviço sobre o consumo d'água.

Em Campo Verde a AGER Barra, de acordo com o portal de notícias da agência, tem atuado na fiscalização e notificação da concessionária devido interrupção no fornecimento de água por vários dias e a qualidade dos serviços prestados pela a empresa Águas de Campo Verde.

As ações da agência em Primavera do Leste ainda não foram reportadas no canal de notícias da AGER, nem da Prefeitura Municipal.

Juntos estes municípios compreendem uma população de 164.570 habitantes (4,8% da população total do estado), estando entre os 20 municípios mais populosos do estado, 10º, 14º e 9º respectivamente, Figura 10. Com 99.842 economias de água e esgoto ativas, a AGER Barra regula 7% das economias ativas do Estado.

Figura 15 - Municípios integrantes da AGER Barra e população abrangida.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

8.3.4 AGER Sinop

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Sinop – AGER, ora denominada AGER Sinop, é uma autarquia sob regime especial criada em setembro de 2014, por meio da Lei Nº 2036/2014, com as atividades de regulação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e transporte coletivo urbano. Com os objetivos de assegurar a adequada prestação de serviços, garantir a harmonia entre os interesses dos usuários e concessionários, e zelar pelo equilíbrio econômico financeiro dos serviços públicos delegados sob sua competência regulatória.

Atualmente a agência exerce a atividade regulatória em 6 municípios do estado, ampliando a sua atuação e passou a regular os serviços públicos concessionados em outros cinco municípios da região: Vera, União do Sul, Matupá, Guarantã do Norte e Carlinda, todos com concessão privada dos seus serviços de abastecimento de água e esgotamento. Assim como os municípios constituintes da

AGER Barra, a concessão dos municípios deste consórcio de regulação também pertence ao grupo AEGEA MT.

Ficou instituído que a concessionária mensalmente recolherá em favor da AGER Sinop a Taxa de Regulação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - TR, em razão da atividade de regulação e fiscalização. Sendo a alíquota de 2,5% sobre o valor bruto arrecadado pela concessionária nos 2 primeiros anos do contrato de concessão e de 1,25% nos demais anos.

A agência está estruturada com quadro funcional composto por diretor presidente, diretora técnica operacional, ouvidor, procurador jurídico, gestor administrativo e financeiro, gestor de regulação e fiscalização, contador, chefe de divisão e assistente administrativo¹⁷.

A AGER Sinop possui um Canal de Ouvidoria, lincado ao portal da agência, para receber reclamação ou crítica ao atendimento inadequado, serviços ineficientes, sugestões sobre os serviços prestados e outros assuntos de interesse público. Por meio do portal da transparência da agência é possível consultar relatórios da prestação de serviço, deliberações, reajustes tarifários, autos de infração, plano municipal de saneamento, contrato de concessão, convênio de cooperação e processos regulatórios.

Foram encontrados reajustes tarifários para os municípios de Carlinda (2018), Guarantã do Norte (2018 e 2019), Matupá (2019), União do Sul (2018) e Sinop (2018 e 2019). Também foi possível acessar Relatórios de Fiscalização do Serviço de abastecimento de água para estes mesmos municípios supracitados. Para Marcelândia e Vera não foram encontrados dados de relatórios. Apenas Sinop possui Autos de Infrações registrados. Dos processos de regulação do portal, destaca-se o Processo Regulatório nº 07/2019.

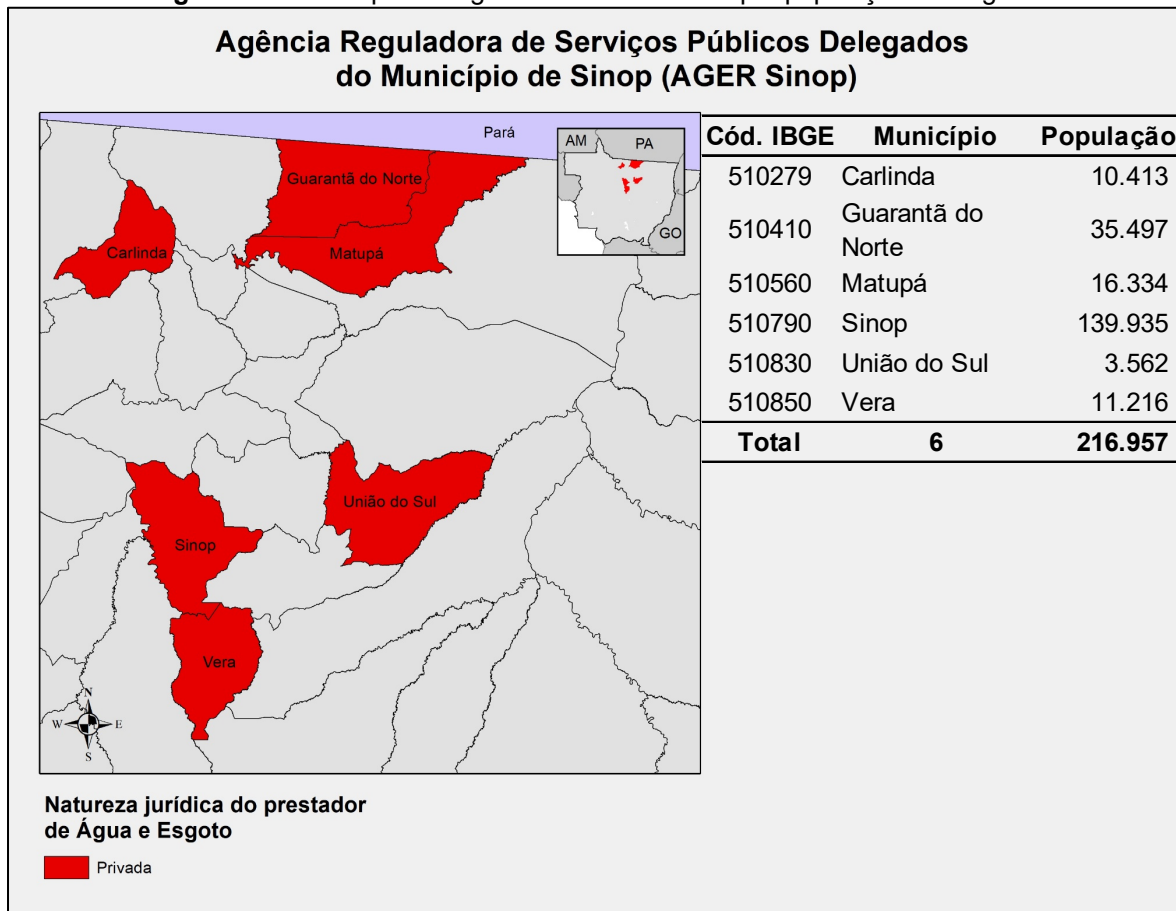
O Relatório Técnico expedido no dia 20 de março de 2019, verificou que a meta de cobertura de esgotamento sanitário fixada para o ano de 2018 não havia sido alcançada. Desse modo, foi instaurado o Processo Regulatório nº 07/2019 no dia 26 de junho de 2019, o qual concluiu o descumprimento da meta estabelecida para o ano

¹⁷ De acordo com o Portal da Transparência da AGER disponível em: <http://177.38.236.55:8080/portalttransparencia/Lotacionograma.aspx>.

de 2017, que corresponde a 30%, e para 2018, correspondente a 40%. Diante da decisão colegiada expedida no dia 16 de setembro de 2019, que enquadrou a infração como de natureza gravíssima, o Processo Regulatório resultou na lavratura de auto de infração para aplicação da sanção no valor de R\$ 1.179.511,60 (um milhão cento e setenta e nove mil e quinhentos e onze reais e sessenta centavos) nos termos da Resolução Ager nº 04/2019. A concessionária recorreu da decisão.

O município de Sinop possui a maior população deste consórcio (64,5%), juntos, os municípios de Carlinda, Guarantã do Norte, Matupá, Sinop, União do Sul e Vera atendem a uma população de 216.957 mil habitantes com 85.842 economias de água e esgoto, com regulação e fiscalização destes serviços.

Figura 16 - Municípios integrantes da AGER Sinop e população abrangida.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

8.3.5 AGER Sorriso

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Sorriso, AGER Sorriso, é uma autarquia municipal sob regime especial, instituída pela Lei Municipal n. 2.861, de 18 de junho de 2018, com função de regulação dos serviços públicos de saneamento básico, nos setoriais de abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário, serviços de transportes diversos, nos setoriais de transporte público, táxis, moto táxi, uso de equipamentos e bens públicos municipais, rodoviária, cemitério, posto de abastecimento de aeronaves e demais serviços de concessão a serem delegadas pelo Município de Sorriso (Art. 2º e Capítulo IV).

A AGER Sorriso possui o Termo de Convênio n.º 002/2019 com a Prefeitura de Sorriso, atuando somente nesse município, com vigência de 1 (um) ano da assinatura do mesmo em agosto de 2019. Está estruturada, de acordo com a sua lei de criação, com Conselho Consultivo, composto por 6 (seis) membros, Diretoria Executiva com 3 (três) integrantes colegiados, Diretor técnico-operacional organizacional e Ouvidoria, com 1 (um) membro.

Decorrente do poder de polícia em razão das atividades de regulação e fiscalização nos setores em que atua, ficou estabelecido a Taxa de Fiscalização e Regulação cuja alíquota é de 2,5% da arrecadação bruta mensal dos prestadores de serviços públicos regulados.

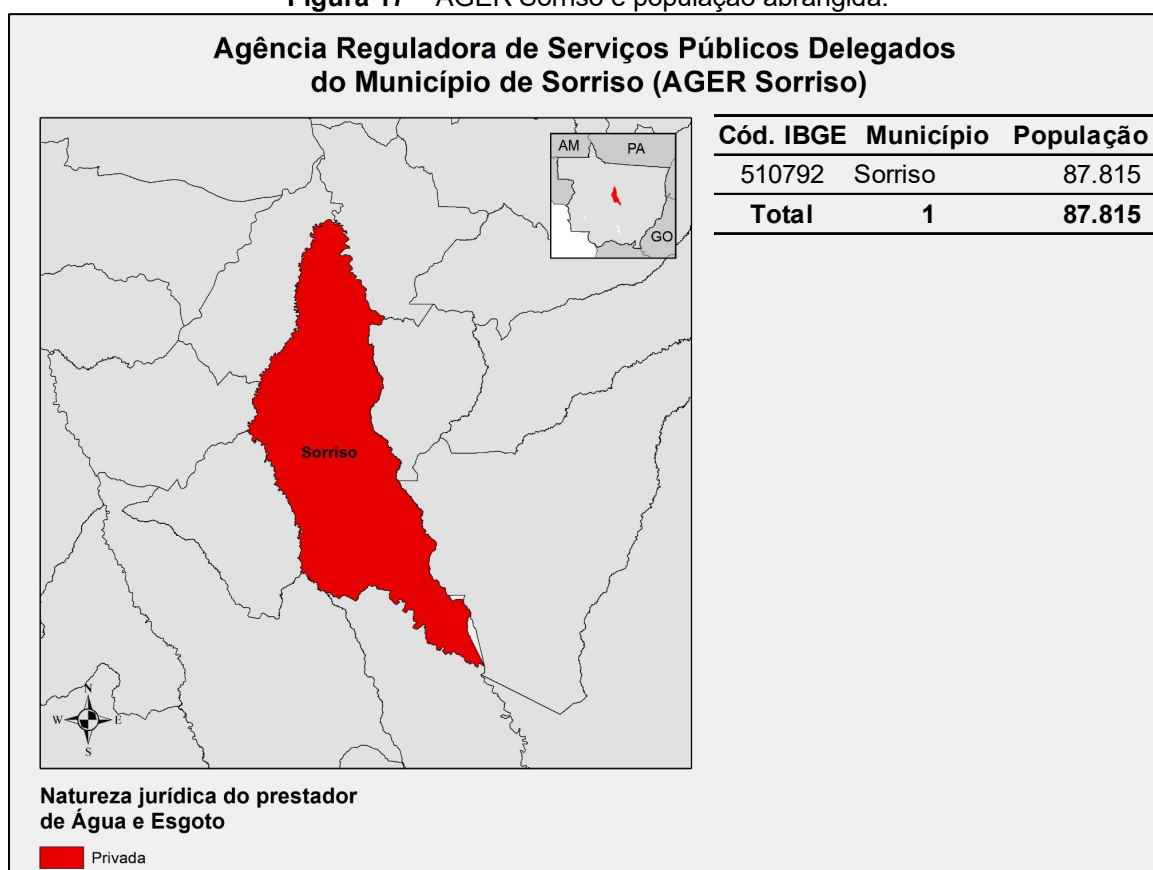
A agência não possui um sítio eletrônico próprio, estando algumas informações como a área de atuação, localização, horário de funcionamento, telefone e e-mail dispostos em uma página vinculada ao site da Prefeitura Municipal. Não sendo encontrado também um Canal de Ouvidoria próprio da agência. Noticiou-se que com a criação da AGER, as denúncias que antes eram recebidas pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico passaram a ser recebidas pela agência, não deixando o mesmo de existir. De mesma forma, as notícias de atuação da AGER Sorriso, são encontradas juntas às do portal da prefeitura e nos sites de busca.

No mesmo mês da concessão à AGER Sorriso, a agência recebeu da câmara de vereadores o Requerimento 215/2019, requerendo a intervenção da concessão do serviço de abastecimento de água e esgoto sob a responsabilidade da Águas de Sorriso, por “inadimplemento pela Concessionária, de obrigações de investimentos fixadas no Contrato de Concessão” e “altos índices de reclamações”.

Em janeiro de 2020, AGER entrega parecer técnico desfavorável à intervenção da empresa Águas de Sorriso¹⁸. Segundo o diretor da AGER Sorriso, Gilmar Ribas de Campos, “a AGER chegou à conclusão contrária a intervenção da empresa, pois, não encontramos elementos suficientes” uma vez que “depois da notificação da AGER, a Águas de Sorriso melhorou os serviços, com a perfuração de dois poços”.

No município a prestação de serviços públicos de saneamento é realizado pela Águas de Sorriso, pertencente ao agrupamento societário do grupo AEGEA MT, Nascentes do Xingu, desde o ano de 2000 por meio do Contrato de Concessão n.º 047/2000. A concessão abrange uma população de 87.815 mil habitantes, 2,6% da população do estado, representando 39.706 economias de água e esgoto, 3% do total do estado.

Figura 17 – AGER Sorriso e população abrangida.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

¹⁸ “Prefeitura recebe da Ager o parecer técnico sobre a intervenção da empresa Águas de Sorriso”. Disponível em: < <https://site.sorriso.mt.gov.br/noticia/prefeitura-recebe-da-ager-parecer-tecnico-sobre-intervencao-da-empresa-aguas-de-sorriso-5e271cf828320>>

8.3.6 ARSEC Cuiabá

Em 2011, por meio da Lei Complementar n. 252 de 01 de setembro de 2011, o município de Cuiabá criou sua primeira agência reguladora (Art. 7º), a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Cuiabá/MT – AMAES-Cuiabá. A agência foi criada em um momento em que o município de Cuiabá retomava a exploração dos serviços de água, esgotamento e resíduos sólidos até então prestados pela SANECAP, criada pela Lei Municipal n. 4007 de 20 de dezembro de 2000, com o fim da SANEMAT. Em abril de 2012, os serviços de saneamento básico passaram, então, a ser prestados pela Concessionária CAB Cuiabá, com concessão para período de 30 anos.

Em 2015, após diversos conflitos e embates entre o Poder Concedente, o Ministério Público, a CAB Cuiabá e a AMAES Cuiabá, em março de 2015 ocorreu a extinção da AMAES Cuiabá, atribuído ao não cumprimento de suas funções, sendo substituída pela Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cuiabá (ARSEC Cuiabá).

A ARSEC Cuiabá é uma autarquia municipal regime especial, vinculada ao Gabinete do Prefeito, criada pela Lei Complementar n.º 374 de 31 de março de 2015. À ARSEC compete exercer o poder de controle e normatização, regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, de transporte coletivo urbano, de iluminação pública outros serviços públicos delegados (Art. 1º).

Está estruturada com Conselho Participativo, com 16 (dezesesseis) membros, Diretoria Executiva Colegiada, composta por 3 (três) diretores reguladores, e Coordenadoria Administrativa e Financeira. A Diretoria Executiva Colegiada está subdividida em Presidência, Diretoria de Regulação e Fiscalização, integrada por 3 (três) superintendências, e Ouvidoria.

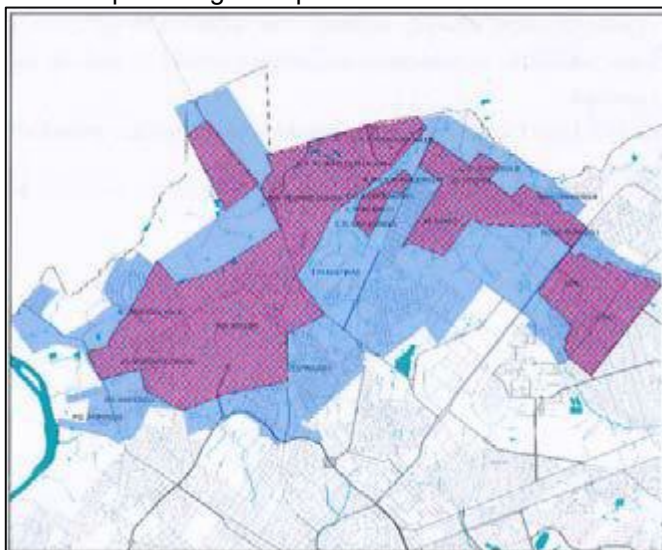
Assim como as demais agências, decorrente do poder de polícia em razão da atividade de regulação e fiscalização, ficou instituída por meio da Lei Complementar 374/2015, a taxa de regulação e fiscalização com alíquota de 1,5% sobre o valor líquido efetivamente arrecadado por cada prestador dos serviços públicos regulados pela ARSEC.

A agência possui um sítio eletrônico ligado ao domínio público de Cuiabá/MT, no qual estão disponibilizados mensalmente desde outubro de 2018 a dezembro de 2019 relatórios de acompanhamento da execução dos investimentos da Concessionária Águas Cuiabá nos diversos Sistemas de Abastecimento e Esgotamento, pactuados no 2º Termo Aditivo ao Contrato e Aditamento ao TAC. Estão disponíveis também os Relatórios de Avaliação da Evolução dos Indicadores de Qualidade anual dos 6 anos da concessão, além das metas para o 7º ano da concessão. Foi identificado apenas 1 (um) processo de reajuste tarifário. A ouvidoria da ARSEC está disponível por meio de telefone e e-mail, além da sede da agência, não há uma ferramenta de Ouvidoria Online no site da agência.

A atuação da ARSEC se destacou na Deliberação nº 5 de 29/4/2016, que em seu Art 1º resolveu “Recomendar a imediata intervenção do Poder Concedente na CAB Cuiabá S.A.”, o qual por meio do Decreto nº 6.009 deu-se a intervenção na concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, até a assunção da Concessionária Águas Cuiabá.

Com a ação de intervenção recomendada pela agência, após a tomada da concessão pela Águas Cuiabá, entre fevereiro de 2017 a julho de 2019, foi executado: obra de ampliação da nova captação da Estação de Tratamento de Água do Ribeirão do Lipa, tendo sua capacidade ampliada de 200l/s para 400l/s; aumento da capacidade de reservação de 11.900 m³ de reservação, passando a ter um total de 14.100 m³ de volume de água; e aumento da extensão de 20 km de adutora. Além disso a concessionária realizou a setorização do abastecimento do SAA Ribeirão do Lipa garantindo cerca de 55.000 beneficiados diretamente, como pode ser visto na Figura 18, no qual a mancha vermelha no mapa representa as áreas que antes sofriam com a intermitência e passaram a ter o abastecimento contínuo.

Figura 18 - Mapa da região impactada com abastecimento contínuo.

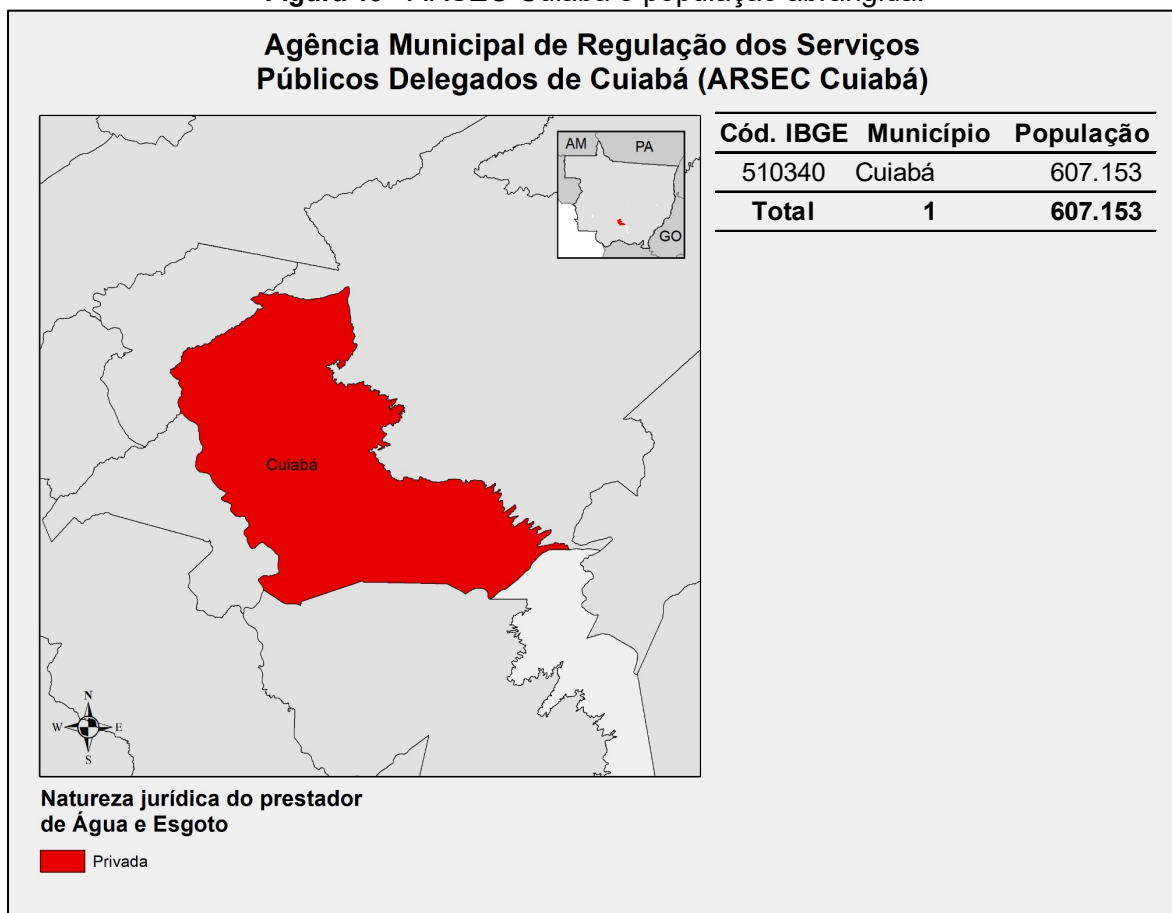


Fonte: ARSEC Cuiabá, 2019.

Em 2017, a agência reguladora participou junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, da revisão do Plano Municipal de Saneamento de Cuiabá, sendo finalizado em maio de 2019.

Esta agência reguladora atua somente no município de Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, cuja população é a maior do estado com 607.153 mil habitantes, conforme Figura 19, tendo o maior número de economias reguladas, 351.196 economias de água e esgoto (25%).

Figura 19 - ARSEC Cuiabá e população abrangida.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

8.3.7 ARIS-MT

Em fevereiro de 2019, os municípios de Rondonópolis, Várzea Grande, Tangará da Serra, Cáceres e Lucas do Rio Verde assinaram, o Protocolo de Intenções para a criação da Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento de Mato Grosso (ARIS MT), visando à regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico. A ARIS MT permite que em um prazo de 2 anos todos os 141 municípios do estado mato-grossenses que se subscreverem ao Protocolo de Intenções para admissão no consórcio.

Após a assinatura do Protocolo de Intenções, o próximo passo é a aprovação do estatuto social da ARIS MT, pelos poderes Legislativo e Executivo de cada município. A previsão era de que o lançamento oficial da agência ocorresse durante o 49º Congresso Nacional de Saneamento da Assemae, em maio de 2019 em Cuiabá/MT, mas até dezembro de 2019, somente os municípios de Tangará da Serra e Cáceres, com a aprovação do PL n. 131/2019 e PL n. 11/2019, respectivamente, ratificaram seus Protocolo de Intenções. Para que a agência adquira personalidade

jurídica, de acordo com o § 1º do Capítulo I do Protocolo de Intenções é necessário que 3 municípios aprovem a lei de ratificação.

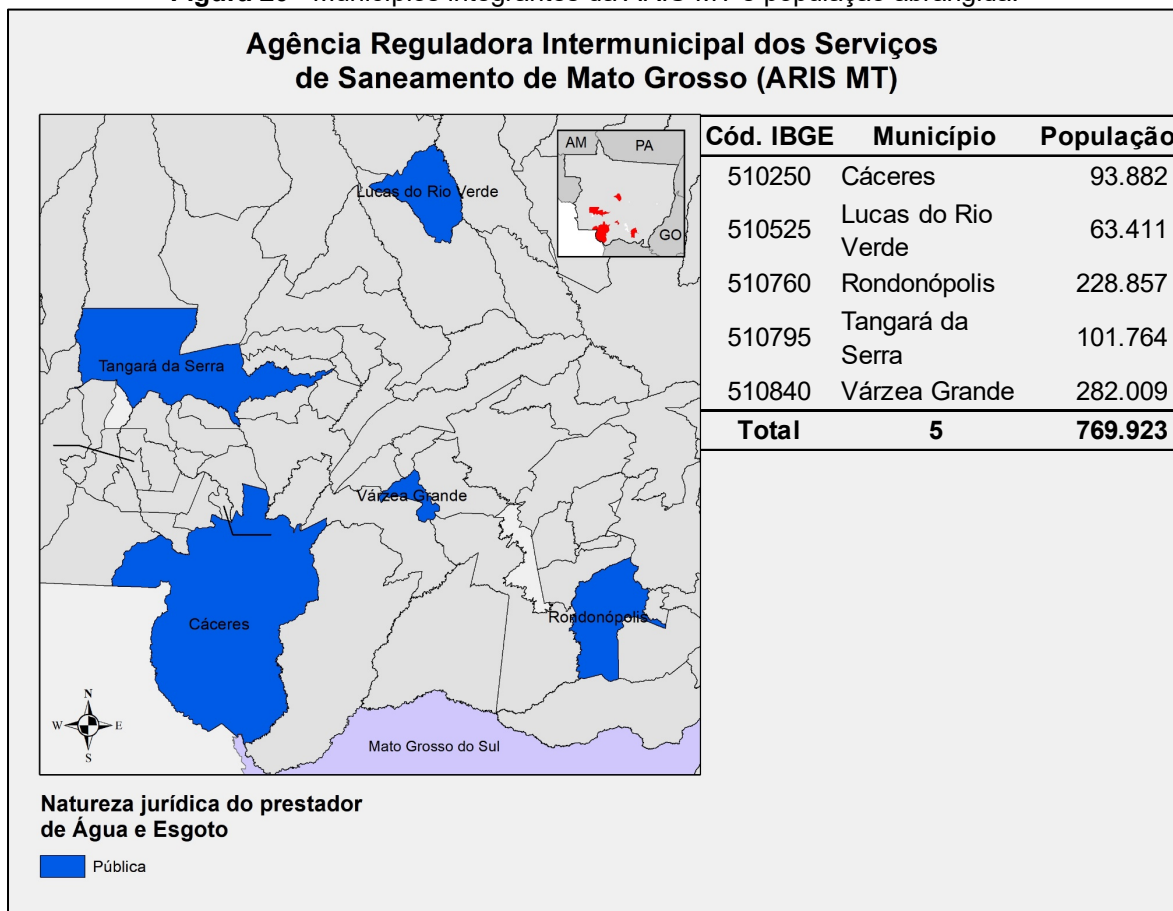
A agência tem como finalidade a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, devendo também prestar assessoria técnica, administrativa, contábil e jurídica, incluindo também apoio às áreas de engenharia.

De acordo com o Protocolo de Intenções, a Agência Reguladora será composta por Diretoria Executiva, Procuradoria Jurídica e Ouvidoria. A Diretoria Executiva abrange o Diretor-presidente, Diretoria Técnica e Diretoria Administrativa Financeira.

De acordo com a Cláusula 70ª, Parágrafo único, do Protocolo de Intenções, os municípios consorciados repassarão recursos à ARIS-MT para exercício dos objetivos do consórcio, devidamente a ser especificado mediante a celebração do Contrato de Rateio.

Considerando a população e o número de economias atuais, e que a agência estivesse instituída, a ARIS-MT regularia uma população de 760.923 habitantes e 363.189 economias ativas de água e esgoto, o que representaria 26% das economias reguladas no estado.

Figura 20 - Municípios integrantes da ARIS-MT e população abrangida.

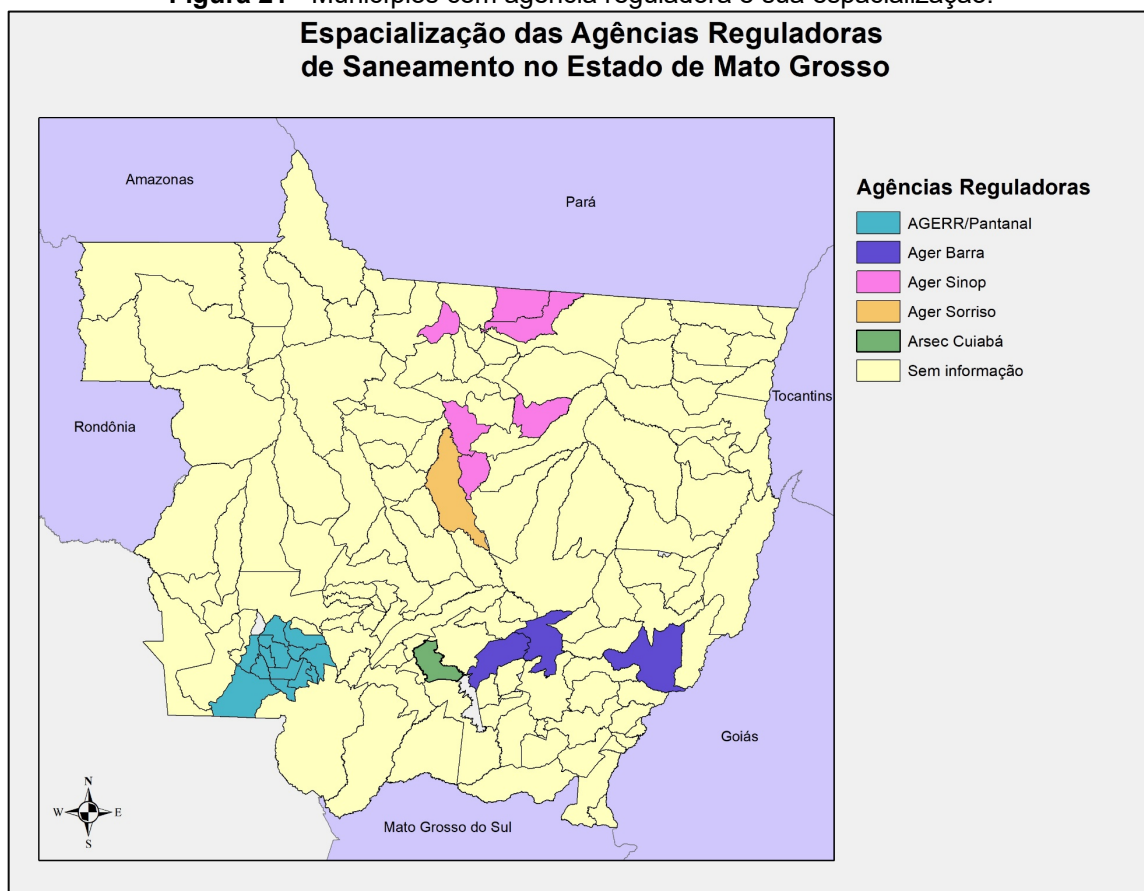


Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

8.4 AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO NO ESTADO

O agrupamento destas agências, sua disposição e população pode ser observada na Figura 21. Constatase que 3 (três) das agências reguladoras de saneamento estão presentes na região sul do estado (AGERR Pantanal, ARSEC Cuiabá e AGER Barra), e 2 (duas) na região norte (AGER Sinop e AGER Sorriso).

Figura 21 - Municípios com agência reguladora e sua espacialização.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

A população atendida com serviço de regulação e fiscalização no estado é de 1.192.504 habitantes, equivalente a 34,6% da população do estado, dos quais atualmente a ARSEC Cuiabá regula o maior número de habitantes, 607.153 hab. (17,6%).

Como já citado anteriormente, dos 141 municípios do estado 101 responderam ao SNIS 2019 (ano base 2018), portanto, para os demais municípios nas tabelas abaixo foram utilizados os últimos dados fornecidos pelos municípios em edições anteriores do SNIS. Todavia, três municípios não apresentavam nenhum dado de abastecimento de água e esgotamento nos 20 anos anterior. Justifica-se a adoção dessa medida para que o levantamento deste estudo com número e natureza dos prestadores, número de economias e população fosse o mais próximo da realidade atual do estado, incluindo esses municípios sem prestação de informação nos últimos anos do SNIS.

Em termos de economias ativas (AG003 e ES003), o que representa melhor o foco das atividades das agências reguladoras, a Tabela 14 demonstra que no Estado de Mato Grosso, 613.859 ou 44% das economias ativas do estado são reguladas.

Tabela 14 - Número de economias reguladas de água e esgoto, por agência reguladora e total estadual.

Agência reguladora	Qtd. Municípios	Nº de economias de água	Nº de economias de esgoto	Total de economias de água e esgoto	% regulada por nº economias do estado
AGER BARRA	3	60.745	39.097	99.842	7%
AGER Sinop	6	69.750	16.092	85.842	6%
AGER Sorriso	1	30.958	8.748	39.706	3%
AGERR Pantanal	13	31.727	5.546	37.273	3%
ARSEC Cuiabá	1	236.286	114.910	351.196	25%
TOTAL	24	429.466	184.393	613.859	44%
Sem regulação/ sem informação	115	621.781	159.824	781.605	56%
ESTADO MT	141	1.051.247	344.217	1.395.464	100%
% regulada	17%	41%	54%	44%	

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do SNIS ano referência 2011, 2015, 2017 e 2018.

Analisando os municípios com agências reguladoras, a presença de regulação entre esses municípios atinge, com maior intensidade, os serviços operados por empresas privadas, 54% (13). No estado menos de 8%¹⁹ (11) das autarquias e departamentos autônomos de água e esgoto são regulados. As empresas privadas representam 9%, como demonstrado na Tabela 15.

Tabela 15 - Prestadores públicos de água e esgoto, regulação, número de economias e população abrangida.

Natureza Jurídica	Municípios	Com Regulação	Nº. Economias de água	Nº. Economias de esgoto	Nº. Economias ativas	População (IBGE)
Administração pública/ Autarquia	102	11	504.256	119.520	623.776	1.852.364
Empresa privada	36	13	546.991	224.697	771.688	1.573.222
Sem informação	3	-	-	-	-	16.412
Total	141	24	1.051.247	344.217	1.395.464	3.441.998

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do SNIS.

Destaca-se também que no setor do saneamento as empresas privadas atuam sobre um maior número de economias, principalmente no eixo de esgotamento

¹⁹ Considerando os municípios que dos 141 municípios do estado 102 municípios declararam por prestar seus serviços através de Administração pública direta ou Autarquia.

sanitário, são 224.697 economias (65,3% do total) versus 119.520 economias de esgoto ativas de prestadores públicos.

Com base no estudo realizado por Galvão Junior, Turolla e Paganini (2008), intitulado “Viabilidade da regulação subnacional²⁰ dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”, os autores definiram três tipos de agências reguladoras padrão de acordo com as categorias dos municípios, ou seja, em função da quantidade total de economias de água e esgoto, sendo: pequeno porte, para concessão com até 10 mil economias; médio porte, para concessão de 10.001 a 50 mil economias; e grande porte para concessões maiores que 50.001 economias. A tabela mostra a aplicação desse padrão nos dados do estado de Mato Grosso.

Tabela 16 - Número de municípios e população de MT, por Classes de economias.

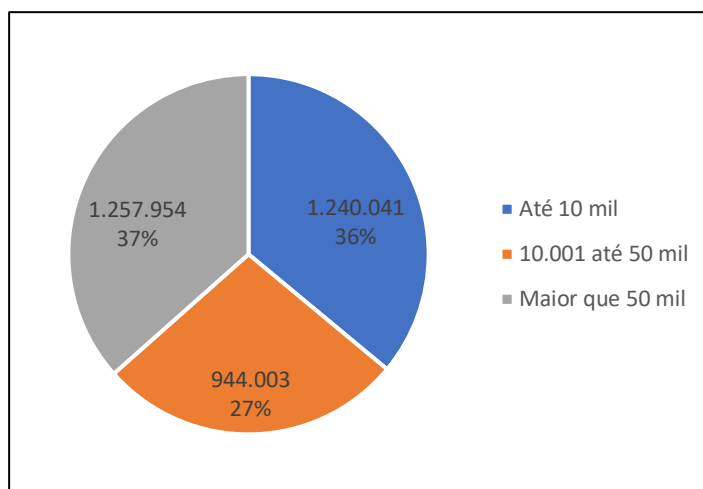
Classe de economias	Nº. Municípios	Regulados	População
Até 10 mil	118	17	1.240.041
10.001 até 50 mil	19	5	944.003
Maior que 50 mil	4	2	1.257.954

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do SNIS 2019 e MUNIC 2017.

A Tabela 16 apresenta que as agências reguladoras presentes no Estado de Mato Grosso, atuam em sua maioria em municípios de pequeno porte, com número menor que 10 mil economias. Dos 24 municípios regulados, 5 possuem mais de 10 mil economias (médio porte) e 2 com número maior que 50 mil economias (grande porte). No contexto geral, regulados e não regulados, 118 municípios são considerados de pequeno porte, 19 de médio porte e apenas 4 de grande porte.

Galvão Junior, Turolla e Paganini (2008), apontam em seu estudo que considerando o valor médio arrecadado para custeio da regulação, de 1 a 3%, oriundo da taxa regulatória, somente seria viável a instituição de agências subnacionais em municípios de grande porte.

²⁰ Entendido como a regulação no âmbito municipal.

Gráfico 3 - População por classe de economias.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Surge então, nesse cenário, as alternativas dos modelos de prestação deste serviço como delegação a agência estadual ou consórcios intermunicipais, no qual o consorciamento revela-se mais promissor (CUNHA, 2011).

As agências formadas por consórcios de municípios, por vezes identificadas como agências intermunicipais, são uma opção para os municípios que não tem como estruturar agências municipais. Assim, como tratado no item 4.3, os consórcios apresentam redução dos custos da regulação uma vez que estes custos estão ratificados entre os municípios participantes do consórcio, além de trazer maior proximidade com o serviço público municipal, maior participação dos usuários no controle social e facilidade de fiscalização constante, o que conseqüentemente diminui o risco de captura do regulador pelo regulado e da ingerência política (SANTOS, 2016).

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O Estado de Mato Grosso constitui um dos únicos estados do País que adotou um modelo descentralizado, após o Estado optar pelo repasse dos serviços de água e esgoto aos municípios, findando assim a participação da sua Companhia Estatal – SANEMAT. Esse cenário propiciou a participação da iniciativa privada, ainda no final da década de 90, em um período em que não se tinha definido um novo marco regulatório para o setor. Ao longo desses 20 anos o modelo de prestação predominante conta com 72% da prestação direta por meio de autarquias e departamentos e 26% pelas concessões privadas.

Destaca que esse modelo deixou um grande vazio institucional e organizacional em relação a gestão dos serviços de saneamento no Estado. Muitos municípios até os dias atuais, apresentam indicadores de desempenho estagnados e estes não apresentam nenhuma capacidade gerencial, técnica e financeira para prestar os seus serviços.

Em geral, nos pequenos municípios que sobrevivem de repasse financeiros dos governos Federal e Estadual e não apresentam nenhuma capacidade de gerar receitas, o que se verifica é a deterioração e sucateamento das infraestruturas existentes e a distribuição de água sem nenhum controle de qualidade da água e ainda do ponto de vista financeiro não há cobrança pelos serviços.

Por outro lado, também se percebe nos serviços em muitos municípios prestados pelas concessionárias privadas a necessidade de adequação as exigências constantes na Lei 11.445/2007, uma vez que grande parte das concessões ocorreram anterior a lei. Assim é necessária a revisão dos contratos frente às metas previstas nos planos de saneamento e ainda a necessidade de se ter um ente regulador.

O Estado de Mato Grosso possui a maioria dos seus municípios com Planos de Saneamento já concluídos (96,5%). A implementação da atividade de regulação no estado, por sua vez, tem ocorrido por meio dos diversos arranjos institucionais previsto na Lei 11.445/2007, seja da criação de autarquias municipais, consórcios ou convênio de cooperação.

Nota-se, que a atuação das agências municipais passou a ter uma abrangência regional de forma que permite a atender a demanda dos municípios circunvizinhos, principalmente daqueles que possuem prestadores privados pertencente ao mesmo grupo acionário.

Embora a existência do plano municipal de saneamento básico e da agência reguladora seja uma obrigatoriedade para validade dos contratos de concessão, percebe-se que nem sempre essa exigência é observada. Constata-se que dos 36 municípios com prestação privada no estado, menos da metade possuem agência reguladora. Sendo a presença de agências reguladoras constatada em 24 municípios, dos quais 11 com prestadores públicos e 13 privados.

Esses 24 municípios com regulação equivalem a 34,6% da população estadual (1.192.504). Em termos de economias de água e esgoto, no Estado de Mato Grosso apenas 613.859 ou 44% das economias ativas são reguladas.

Constata-se, porém, nos relatórios e notícias encontradas que em sua maioria as ações das agências estão concentradas em fiscalizar e se fazer cumprir metas físicas das obrigações contratuais, bem como em reajustes tarifários, deixando de atuar sobre parâmetros e indicadores para avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Observa-se que as agências ficam aquém na prestação de informação aos usuários por meio dos seus portais eletrônicos, com disponibilização de relatórios das fiscalizações, relatórios anuais da prestação de serviço, registros das notificações e multa, processos regulatórios, entre outros.

A Ouvidoria é um instrumento de busca do aprimoramento da qualidade dos serviços prestados pela concessionária e agência de regulação, e da valorização da participação popular no processo de gestão, entretanto visualiza-se anêmicos canais de comunicação entre usuário e agência com ampliação do controle e da participação pública.

Contudo, fica evidente a importância do papel do agente regulador no intuito de se fazer cumprir com as disposições legais e contratuais, assim como, de fiscalizar o serviço prestado e as ações das concessionárias para que seja realizado conforme previsto nos contratos de concessão, no PMSB e dentro da LNSB, no atendimento da demanda da população, universalização e, conseqüentemente, na prestação de um serviço público adequado.

Ressalta-se a dificuldade dos municípios brasileiros em instituírem suas agências reguladoras, diante da inviabilidade financeira para a grande maioria dos municípios brasileiros. Soma-se à essa problemática a dificuldade dos municípios em

dispor de quadro técnico qualificado ou treinamento especializado o que pode resultar na captura do regulador pelo regulado.

É nesse contexto que os consórcios municipais e regionais de regulação se tornam mais atrativos e viáveis. Estes demonstram ser uma solução mais adequada para obter-se custos reduzidos, escala, a integração dos municípios na troca de expertise e de quadro técnico especializados, como encontrado na AGERR Pantanal no consórcio Nascentes do Pantanal, AGER Barra e AGER Sinop, aqui retratadas.

Assim sendo, não se espera que a regulação venha remover todos os obstáculos à universalização, mas é preciso considerá-la forte ferramenta no conjunto de soluções como parcela significativa para a consecução deste objetivo.

É importante que os estudos sobre a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico avancem no sentido de compreender os gargalos que impedem a instituição das agências reguladoras, principalmente em municípios com a prestação dos serviços pela administração pública que não está isenta da prestação dos serviços de regulação e fiscalização.

É preciso que as agências possuam em seu quadro de funcionários, técnicos e profissionais qualificados, com enfoque nas áreas de atribuição como engenheiro sanitário, advogado, contador e economista, diminuindo a desigualdade técnica entre o regulado e o regulador, em decorrência da assimetria de informação deste tipo de mercado e visto que, em geral, as empresas prestadoras possuem pessoal técnico melhor qualificado.

Sugere-se que outros estudos avaliem o tipo de regulação exercida pelas agências reguladoras no estado, sejam elas econômica, de qualidade, de investimento, e qual modelo pode contribuir para um melhor desempenho das prestadoras de serviço.

Recomenda-se, ainda, que estudos futuros avaliem a eficiência da atividade regulatória, por parte das agências reguladoras instituídas e como essa atuação contribuiu para a melhoria da prestação dos serviços de saneamento básico e universalização. Adicionalmente, explorar como o controle social previsto na LNSB tem sido implementado e incorporado pelas agências reguladoras.

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR, Associação Brasileira de Agências Regulação. **Coletânea Regulação Saneamento Básico 2019** / ABAR. Brasília, 2019. 223 p. ISBN: 978-85-52913-01-6 Disponível em: <http://abar.org.br/mdocs-posts/coletanea-regulacao-do-saneamento-basico-2019/>. Acesso em: out. 2019.

ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento Brasil 2017**. [s.i.]: Abcon, 2018. 100 p. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/panoramas/>. Acesso em: 1 nov. 2019.

ALBUQUERQUE, Guilherme da Rocha. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. **BNDES Setorial**, n. 34, [S.l.], p.45-94, nov. 2011. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Saneamento_Ambiental/201109_02.html. Acesso em: out. 2019.

ALMEIDA, Elizangela Santos de; XAVIER, Elton Dias. **O poder normativo e regulador das agências reguladoras federais: abrangência e limites**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-poder-normativo-e-regulador-das-agencias-reguladoras-federais-abrangencia-e-limites/>>. Acesso em: nov. 2019.

ANJOS JUNIOR, Ary Haro dos. **Gestão Estratégica do Saneamento**. Barueri, SP: Manole, 2011. 208 p. (Série Sustentabilidade). VitalBook file.

ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: ESTRUTURA TARIFÁRIA E REGULAÇÃO. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, Brasília, v. 51, n. 51, p.165-202, jul. 2018. Semestral. ISSN 0103-4138. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/ppp/181204_ppp_51.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

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

_____. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Brasília, jan. 2007.

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

_____. **Decreto nº 9254, de 29 de dezembro de 2017**. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, dez. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Exposição de Motivos nº 12/C**. Civil-PR. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 04 de maio de 2004.

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

BRITTO, Ana Lucia. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2001. p. 1080-1093.

CARDOSO, Eleonora Ribeiro et al. Municipalização plena dos serviços de saneamento básico em Mato Grosso: efeitos e condições de desempenho. *In*: **Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 43rd Brazilian Economics Meeting]**. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2016.

CASTRO, Hélio Luiz. Capítulo 5 - Regulação Dos Serviços de Saneamento Básico. *In*: PAULO GÓES (São Paulo). Arsesp. **Mudança do papel do Estado e o advento das Agências Reguladoras**. São Paulo: Arsesp, 2018. p. 80-82. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Arsesp-Mudanca_do_papel_do_Estado-e-o-advento-das-agenc>. Acesso em: nov. 2019.

CIDADES, Ministério das. **Regulasan**: Cadernos temáticos do PLANSAB. Brasília: [s.i.], 2018. 22 p. (RELATÓRIO DO PRODUTO 5.1). Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/regulasan/1PlansabCader noFinanciamento.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2019.

COSTA, Álvaro José Menezes da. Companhias Estaduais na Prestação de Serviços de Saneamento Básico. *In*: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 5. p. 83-106. (Coleção Ambiental).

COSSENZO, Cássio Leandro et al. Tarifas e Contabilidade Regulatória. **Abar 20 Anos**: Coletânea Regulação Saneamento Básico 2019, Brasília, n. 1, p.12-36, 2019. Disponível em: <http://abar.org.br/mdocs-posts/coletanea-regulacao-do-saneamento-basico-2019/>. Acesso em: nov. 2019.

CUNHA, A. S. Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional e Desafios Federativos. **Texto Para Discussão 1565**, Rio de Janeiro, p.1-26, jan. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1565.pdf>. Acesso em: dez. 2019.

FARIA, Valmir. Concessionária de água e esgoto de Campo Verde será notificada pela AGER BARRA. 2019. **Prefeitura de Campo Verde**. Disponível em:

<https://www.agerbarra.com.br/Noticias/Concessionaria-de-agua-e-esgoto-de-campo-verde-sera-notificada-pela-ager-barra/>. Acesso em: fev. 2020.

FERREIRA, Fernanda Meirelles. **Regulação por Contrato no Setor de Saneamento: o caso de Ribeirão**. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2005. 129 f. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2379>. Acesso em: nov. 2019.

FIGLIANO, Roberta Bedinotti. Agências Reguladoras. **Revista Arsesp: 10 Anos de Regulação**, São Paulo, n. 1, p.41-43, 2018. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/publicacoes.aspx>. Acesso em: out. 2019.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Estruturação e Implementação de Consórcios Públicos de Saneamento**. 2. ed. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2014. 168 p. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/biblioteca-eletronica/publicacoes/engenharia-de-saude-publica/-/asset_publisher/ZM23z1KP6s6q/content/estruturacao-e-implementacao-de-consorcios-publicos-de-saneamento?inheritRedirect=false. Acesso em: 1 nov. 2019.

GALVÃO JUNIOR, Alceu Castro. (Org.) **Regulação: Procedimentos de Fiscalização em Sistema de Abastecimento de Água**. Alceu de Castro Galvão Junior, Alexandre Caetano da Silva et al. – Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda./ ARCE, 2006. 160 p. ISBN: 85-7563-141-1. Disponível em: <http://abarc.org.br/mdocs-posts/regulac%CC%A7a%CC%83o-procedimentos-de-fiscalizac%CC%A7a%CC%83o-em-sistema-de-abastecimento-de-agua/>. Acesso em: dez. 2019.

GALVÃO JUNIOR, Alceu Castro. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, [s.l.], v. 25, n. 6, p.548-556, 2009a. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2009.v25n6/548-556/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

GALVÃO JUNIOR, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, [s.l.], v. 14, n. 1, p.79-88, mar. 2009. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522009000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: nov. 2019.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; TUROLLA, Frederico Araújo; PAGANINI, Wanderley da Silva. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s.l.], v. 13, n. 2, p.134-143, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522008000200003>.

GALVÃO JUNIOR, A. C. et al. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 43, n. 1, p.207-227, fev. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122009000100010>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000100010&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em: dez. 2019.

GÓES, Paulo. Capítulo 1 - A Regulação sob a Perspectiva do usuário dos serviços públicos. In: PAULO GÓES (São Paulo). Arsesp. **Mudança do papel do Estado e o advento das Agências Reguladoras**. São Paulo: Arsesp, 2018. p. 12-16. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Arsesp-Mudanca_do_papel_do_Estado-e-o-advento-das-agenc>. Acesso em: nov. 2019.

GRIGOLIN, Rodrigo. **Setor de água e saneamento no Brasil: Regulamentação e Eficiência**. 2007. 60 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2028>>. Acesso em: nov. 2019.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

JOURAVLEV, A. **Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI century**. Santiago do Chile: Cepal, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. n. 24. f. 64. 2004. Disponível em: <https://www.pseau.org/outils/ouvrages/cepal_drinking_water_supply_and_sanitation_services_on_the_threshold_of_the_xxi_century_2004.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

LEITE, Maria Clara de Oliveira; FELIPE, Ednilson Silva. Regulação dos Serviços de Abastecimento de Água: Uma análise comparativa entre os modelos brasileiro, norte-americano e inglês. In: Congresso Brasileiro de Regulação, 10., 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Abar, 2017. p. 1157 - 1171. Disponível em: <http://abar.org.br/2017/12/28/anais-do-x-congresso-brasileiro-de-regulacao/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

LIMA, Carlos Henrique da Cruz. Empresas Privadas na Gestão de Serviços de Saneamento Básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 7. p. 125-161. (Coleção Ambiental).

LIMA NETO, Iran Eduardo. SANTOS, André Bezerra dos. Planos de Saneamento Básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 4. p. 42-56. (Coleção Ambiental).

MADEIRA, R. F. **O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso**. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivo_s/conhecimento/revista/rev3304.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

MARINHO, M. S. J. **Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)**. 2006. 216 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

MARQUES NETO, F. A.; REGULADORAS, Agências. Instrumentos do Fortalecimento do Estado. **Associação Brasileira de Agências Reguladoras. Porto Alegre, ABAR**, 2003. Disponível em: < <http://abar.org.br/mdocs-posts/agencias-reguladoras-instrumentos-do-fortalecimento-do-estado/>>. Acesso em: nov. 2019.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. As Opções de Marco Regulatório de Saneamento no Brasil. In: SALGADO, L.H.; MOTTA, R.S. (orgs.). **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 2, 2007. p. 177-196. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/livros/Arq14_Cap08_20.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

NASCIMENTO, Nilo de Oliveira; HELLER, Léo. Ciência, tecnologia e inovação na interface entre as áreas de recursos hídricos e saneamento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, [s.l.], v. 10, n. 1, p.36-48, mar. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522005000100005>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-41522005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: nov. 2019.

NEVES, Marta Petrucci Cruz. **A Regulação do Gás Natural: Estarão os proveitos permitidos às empresas distribuidoras acima do custo marginal? Uma análise da perda de bem-estar**. 2012. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Faculdade de Economia, Universidade do Porto, [s.i], 2012. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63685/2/Dissertao%20Marta%20Petrucci%20Neves%202012.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. A regulação no setor de saneamento. In: Brasil. Ministério das Cidades. **Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos: Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico**. Brasília, 2009. p. 239. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2161>. Acesso em: dez. 2019

OHIRA, Thelma Harumi; TUROLLA, Frederico Araujo. **Economia e Regulação do Setor de Saneamento Básico**. f. 20. 2005. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/228539482>>. Acesso em: nov. 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Agências Reguladoras Intermunicipais de Saneamento Básico: atualidade, problemática e desafio. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; BROCHI, Dalto Favero; GRAVINA, Carlos Roberto (org.). **REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: 5 anos de experiência da ARES-PCJ**. São Paulo: Essencial Idea Editora, 2016. p. 290. Disponível em: <http://www.arespcj.com.br/arquivos/6/material-institucional.aspx>. Acesso em: nov. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, Luiz Antônio de. Os Planos Municipais de Saneamento na Revisão Tarifária da Prestação de Serviço Regionalizada. In: X Congresso Brasileiro De Regulação., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Abar, 2017. p. 647 - 656. Disponível em: <<http://abar.org.br/2017/12/28/anais-do-x-congresso-brasileiro-de-regulacao/>>. Acesso em: nov. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, Luiz Antônio de. A importância a Regulação para a melhoria da qualidade da gestão do Saneamento Básico. **Revista Arsesp: 10 Anos de Regulação**, São Paulo, n. 1, p.3-7, 2018. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/REVISTA_10_ANOS_DE_REGULACAO.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

PEDROSA, Valmir. Práticas Tarifárias do Setor de Saneamento Brasileiro. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, [s.l.], v. 6, n. 2, p.59-71, 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.21168/rbrh.v6n2.p59-71>. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21168/rbrh.v6n2.p59-71>>. Acesso em: out. 2019.

PEIXOTO, João Batista. **MANUAL DE IMPLANTAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO**. Brasília: Creare Comunicação Ltda, 2008. 110 p. (COOPERAÇÃO TÉCNICA FUNASA/ASSEMAE). Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/biblioteca-eletronica/publicacoes/engenharia-de-saude-publica>. Acesso em: nov. 2019.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Capítulo 1 - Agências reguladoras e proteção do consumidor. In: PAULO GÓES (São Paulo). Arsesp. **Mudança do papel do Estado e o advento das Agências Reguladoras**. São Paulo: Arsesp, 2018. p. 17-29. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Arsesp-Mudanca_do_papel_do_Estado-e-o-advento-das-agenc>. Acesso em: nov. 2019.

PRADO, Ivan Pereira; MENEGUIN, Fernando. Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo brasileiro. **Textos Para Discussão**, 248, Brasília, p.1-33, maio 2018. ISSN: 1983-0645. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/542448>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

RAMALHO, Pedro I. S. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória na década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. In: **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Pedro Ivo Sebba Ramalho (org.). Brasília: Anvisa, 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: nov. 2019.

SANTOS, Caroline Alves Dávalos dos et al. A importância da fiscalização da agência reguladora nas obras de investimentos emergenciais previstos no município de Cuiabá-MT. In: XI Congresso Brasileiro de Regulação E 5ª EXPO ABAR, 11., 2019, Maceió. **Anais [...]**. Maceió: [s.i.], 2019. p. 114 - 129. Disponível em: <http://abar.org.br/agenda/congresso-brasileiro-de-regulacao/>. Acesso em: dez. 2019.

SANTOS, Cristina de Saboya Gouveia. **Agências Reguladoras de Saneamento Básico: uma análise à luz dos princípios regulatórios da Lei 11.445/2007**. 2013. 156 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/23477>>. Acesso em: nov. 2019.

SANTOS, Jefferson Medeiros dos. **MODELO DE AVALIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS MUNICIPAIS DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO**. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em:

<<http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/index.php?action=Tcc.arquivo&id=422>>. Acesso em: nov. 2019.

SANTOS, Gesmar; KUWAJIMA, Julio Issao. Saneamento e Segurança à Saúde: Caminhos para Ampliação de Infraestruturas e Melhoria dos Serviços. **Desafios da Nação**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), [s.l.], p.91-102, dez. 2018. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/329844545_Saneamento_e_Seguranca_a_Saude_Caminhos_para_Ampliacao_de_Infraestruturas_e_Melhoria_dos_Servicos>. Acesso em: out. 2019.

SCRIPTORE, Juliana Souza; TONETO JÚNIOR, Rudinei. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 46, n. 6, p.1479-1504, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122012000600004>.

SECID-MT. **MT é único Estado do país a ter 100% dos municípios com plano de saneamento**. 2018. Ana Sampaio. Disponível em: <http://www.cidades.mt.gov.br/-/9503197-mt-e-unico-estado-do-pais-a-ter-100-dos-municipios-com-plano-de-saneamento>. Acesso em: 1 nov. 2019.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2017**. Brasília, fev. 2019a.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2018**. Brasília, out. 2019b.

SOUZA, Paulo César de. **UMA AVALIAÇÃO ECONÔMICA DA COMPANHIA ESTADUAL DE SANEAMENTO (SANEMAT) – CONCESSIONÁRIA DE ÁGUA E ESGOTO EM MATO GROSSO NO PERÍODO DE 1967 a 1998**. 2008. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Economia, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2008.

STIMAMIGLIO, Adriano. Agências Municipais na Regulação do Saneamento Básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 25. p. 653-666. (Coleção Ambiental).

TCE-MT (Cuiabá). **TCE inicia auditorias em saneamento e lixo dos municípios da região do Pantanal**. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/48899/t/TCE+inicia+auditorias+m+saneamento+e+lixo+dos+munic%EDpios+da+regi%E3o+do+Pantanal>. Acesso em: nov. 2019.

TONETO JUNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo. Regulação econômica dos serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO

JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 20. p. 541-556

TURINI, Larissa Rodrigues; LIMA, Eliana Beatriz Nunes Rondon; MORAES, Gabriel Figueiredo de. Análise crítica da gestão do saneamento no estado do Mato Grosso, Brasil. **Labor e Engenho**, [s.l.], v. 13, p.1-8, 9 nov. 2019. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/labore.v13i0.8652832>.

TUROLLA, Frederico Araujo. **Provisão e operação de infra-estrutura no Brasil: o setor de saneamento**. 1999. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia de Empresas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/5424>. Acesso em: out. 2019.

TUROLLA, Frederico Araujo. Regulação do Saneamento Básico no Brasil. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 19. p. 521-540.

TUROLLA, Frederico Araujo; OHIRA, Thelma Harumi. Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: SALGADO, L.H.; MOTTA, R.S. (orgs.). **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**. Rio de Janeiro: IPEA, v. 2, 2007. p. 197-215. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Arq15_Cap09_20.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

TUROLLA, Frederico Araujo; GUERRERO, Alejandro Bontes. 6 - Regulação. In: BRASIL. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Cadernos Temáticos**. Brasília. 2019. p. 27. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/saneamento/plansab/consulta-publica/cadernos-tematicos>. Acesso em: nov. 2019.

TRINDADE, Karla Bertocco. Agências Estaduais na Regulação do Saneamento Básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 24. p. 627-653. (Coleção Ambiental).

UFMT. **UFMT entrega Planos Municipais de Saneamento Básico para 109 municípios**. 2018. Disponível em: <https://www.ufmt.br/ufmt/site/noticia/visualizar/40326/sinop>. Acesso em: nov. 2019.

VARGAS, M. Regulação e Controle Social dos Serviços Urbanos no Brasil: dilemas de implementação no saneamento brasileiro. In: IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-243-61-20080506111717.pdf>>. Acesso em: nov. 2019.

VARGAS, Marcelo Coutinho. Universalização dos Serviços de Saneamento Básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Ed.). **Gestão do**

Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário. Barueri, SP: Manole, 2012. Cap. 28. p. 721-749. (Coleção Ambiental).

ZONZINI, Geysel Renata; SANTOS, Lucas Cândido dos. REGULAÇÃO ECONÔMICA: ATRIBUIÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; BROCHI, Dalto Favero; GRAVINA, Carlos Roberto (org.). **Regulação do Saneamento Básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ.** São Paulo: Essencial Idea Editora, 2016. p. 290. Disponível em: <<http://www.arespcj.com.br/arquivos/6/material-institucional.aspx>>. Acesso em: nov. 2019.