



# Saneamento Básico Regulação 2011



**Saneamento  
Básico  
Regulação 2011**

## **Realização**

Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR

Copyright © 2011

Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR

## **Capa e Diagramação**

Sérgio Paulo Azevedo

## **Distribuição e Informações**

Câmara Técnica de Saneamento da ABAR/ARSESP

Avenida Paulista, 2313—2º andar

Cerqueira César - São Paulo

PABX: (11) 3293-5100

Saneamento Básico: Regulação 2011.

Saneamento Básico: Regulação 2011. -- Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2011.

60 p. il.; 22cm.

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

ISBN 978-85-98-25916-1

I. Saneamento Básico. II. Título

CDD: 628.4

# EQUIPE TÉCNICA

## **Coordenação Geral**

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

**Hugo Sérgio de Oliveira**

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

## **Coordenação Técnica**

**Alceu de Castro Galvão Junior**

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

## **Equipe Técnica**

**Álison José Maia Melo**

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

**Marcos Helano Montenegro**

Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA

**Marcos Fey Probst**

Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (SC) – ARIS

## **Revisão de Texto**

**Francisco Luíz Salles Gonçalves**

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

## **DIRETORIA ABAR**

### **Presidente**

**José Luiz Lins dos Santos**  
ARCE - CE

### **Vice-Presidente Regional Norte**

**Miguel Fortunato Gomes dos Santos Júnior**  
ARCON – PA

### **Vice-Presidente Regional Sul**

**Edmundo Fernandes**  
AGERGS – RS

### **Vice-Presidente Regional Sudeste**

**Herval Barros de Souza**  
AGETRANSP - RJ

### **Vice-Presidente Regional Centro-Oeste**

**Vinicius Fuzeira de Sá e Benevides**  
ADASA - DF

### **Diretores**

**Romeu Donizete Rufino**  
ANEEL

**Hugo Sérgio de Oliveira**  
ARSESP – SP

**Márcia Glória Vandoni de Moura**  
AGER - MT

**Márcio Lopes Rocha**  
ARSAEG - SP

### **Secretário Executivo**

**Sílvio Humberto Viana Diniz**



1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	7
2. CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	11
3. CARACTERÍSTICAS FINANCEIRAS .....	25
4. CARACTERÍSTICAS DOS QUADROS DIRIGENTE E GERENCIAL .....	33
5. CARACTERÍSTICAS DO QUADRO DE PESSOAL .....	43
6. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS.....	53
7. CONCLUSÕES .....	60





# CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No ano de 2009, a ABAR (Associação Brasileira das Agências de Regulação) apresentou ao setor de saneamento básico o primeiro levantamento de informações sobre o estado da arte na regulação setorial, tendo como base o ano de 2008. O levantamento constituiu iniciativa pioneira, sem o apoio de um método científico mais aprofundado e, portanto, sujeito a diversas melhorias e imperfeições, mas de importância fundamental para expressar o nível alcançado pela **gestão da regulação** do setor, diante da inexistência de referências anteriores. Partiu-se de um exercício analítico, com base nas informações prestadas pelas diversas Agências Reguladoras estaduais e municipais, com o objetivo de situar o setor de saneamento frente aos desafios regulatórios colocados pela Lei Federal nº 11.445/07, a Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, que trouxe várias exigências para os titulares dos serviços.

Em 2010, vislumbrou-se a necessidade de mudar o foco do trabalho. Considerando a obrigatoriedade da regulação para todos os serviços de saneamento básico no país, de acordo com a interpretação dos artigos 9º, *caput* e inciso II<sup>1</sup>; 11, *caput* e inciso III<sup>2</sup>; 12<sup>3</sup> e 14, *caput* e inciso II<sup>4</sup>,

---

1 Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: [...] II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

2 Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos 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;

3 Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico, em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

4 Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: [...] II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;

todos da Lei Federal nº 11.445/07, fez-se uma avaliação da evolução da regulação no ano de 2009, em comparação com os dados obtidos no ano anterior. Com efeito, procedeu-se a um estudo comparativo com o ano anterior, em confronto inclusive com as exigências legais para a regulação dispostas nos artigos 21 a 26 da Lei Federal nº 11.445/07. Os levantamentos “Saneamento Básico 2008” e “Saneamento Básico 2009” tiveram, como período de referência, os meses de junho de 2008 e junho de 2009, com várias das informações correspondentes aos últimos doze meses desses períodos.

Passados dois anos, apresenta-se o presente levantamento, realizado com base no mês de referência **dezembro de 2010**. Algumas das informações do levantamento “Saneamento Básico 2010” corresponderam ao período de 18 (dezoito) meses anteriores (julho/2009 a dezembro/2010) ao mês de referência. Tal mudança não trouxe prejuízo metodológico e possibilitará melhor caracterizar as informações relativas ao período de um ano fiscal (janeiro-dezembro) nos próximos levantamentos. O “Saneamento Básico 2010” foi conduzido pela ABAR, por meio de sua Câmara Técnica de Saneamento, e contou com a participação de 14 (catorze) entidades, a saber:

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

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

**AGESAN** – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina;

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

**AMAE** – Agência Municipal de Água e Esgotos de Joinville ( SC);

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

**ARPE** – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco;

**ARSAEG** – Agência Reguladora dos Serviços de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá (SP);

**ARSBAN** – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (RN);

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

**ARIS** – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (SC);

**ARSAE** – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais;

**ARSI** – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo;

**ATR** – Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos.

Deve-se destacar a ausência de algumas Agências em relação ao período anterior que, por razões diversas, não puderam responder ao convite da Câmara Técnica para a participação no levantamento. Apesar da redução do número de agências participantes da pesquisa, não houve comprometimento na representatividade da amostra, haja vista a que os participantes respondem por mais de 90% dos municípios brasileiros regulados.

Anteriormente ao levantamento dos dados, todas as agências foram consultadas quanto à alteração de informações relativas à coleta do ano anterior, no sentido de aprimorá-lo. Consideradas as sugestões para o atual levantamento, foram elaborados 9 (nove) quadros com informações de caráter geral, todas referenciadas em dezembro de 2010:

**Quadro 1** – Características Gerais das Agências Reguladoras de Saneamento Básico;

**Quadro 2** – Setores Regulados e Parcerias Institucionais das Agências Reguladoras de Saneamento Básico;

**Quadro 3** – Receitas das Agências Reguladoras para Regulação do Saneamento Básico;

**Quadro 4** – Características do Quadro Dirigente das Agências Reguladoras de Saneamento Básico;

**Quadro 5** – Características do Quadro Gerencial Intermediário das Agências Reguladoras de Saneamento Básico;

**Quadro 6** – Características do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras de Saneamento Básico;

**Quadro 7** – Formação do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras de Saneamento Básico;

**Quadro 8** – Atividades Regulatórias das Agências Reguladoras de Saneamento Básico;

**Quadro 9** – Características Operacionais das Agências Reguladoras de Saneamento Básico.

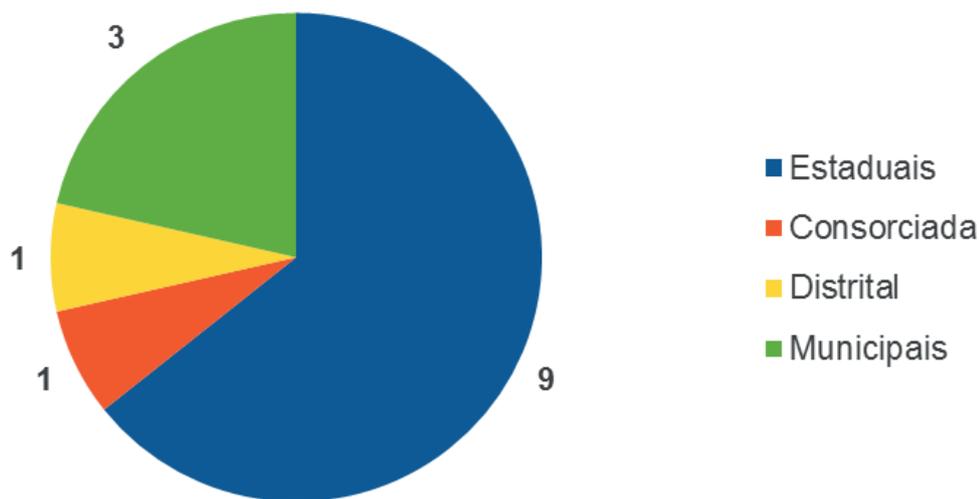
Este terceiro levantamento de informações sobre as Agências Reguladoras de Saneamento Básico, ora apresentado pela ABAR, revela a permanência de importantes deficiências no quadro regulatório brasileiro. Ao mesmo tempo, foi possível destacar avanços significativos no intervalo entre este levantamento e o anterior.

A large, stylized number '2' in a golden-yellow color with a blue and yellow swoosh behind it, positioned to the left of the main title.

# CARACTERÍSTICAS GERAIS

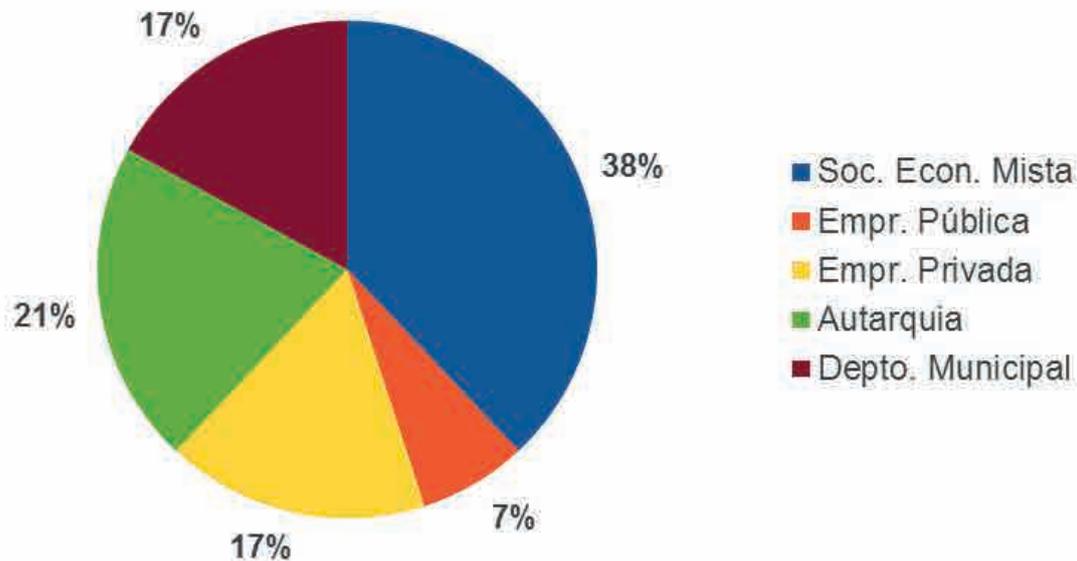
## Estruturação do setor

Alguns dados interessantes para a presente avaliação devem ser ressaltados. Inicialmente, tem-se a participação de várias agências estaduais, criadas posteriormente à Lei nº 11.445/07, tais como a AGESAN (SC), a ARSI (ES) e a ARSAE (MG), que, neste levantamento, já demonstram resultados operacionais. Além destas, o levantamento conta com a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS), primeira Agência criada no Brasil por meio de consórcio público entre Municípios, no Estado de Santa Catarina. Neste sentido, diante da possibilidade de ganhos de escala, eventualmente a ARIS (SC) poderá ser equiparada às Agências estaduais, da mesma forma como em edições anteriores em relação à ADASA, Agência do Distrito Federal, que possui apenas um prestador de serviço para abastecimento de água e esgotamento sanitário, equiparando-as às Agências municipais. A participação neste levantamento apresenta a seguinte configuração (**Figura 1**):



**Figura 1** – Composição das Agências reguladoras participantes do levantamento.

Assim, o levantamento aponta forte predominância do modelo estadual. Já em relação aos prestadores de serviços regulados, as 14 (catorze) Agências exercem sua função em relação a 29 (vinte e nove) prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de acordo com a distribuição apresentada na **Figura 2**. No tocante a resíduos sólidos é reportado somente 1 (um) prestador regulado (SLU – Distrito Federal), assim como 1 (um) prestador para drenagem pluvial (NOVACAP), também localizado no Distrito Federal, sendo ambos regulados pela ADASA.



**Figura 2** – Tipos de prestadores de serviços regulados de abastecimento de água e de esgotamento sanitário participantes do levantamento.

Conquanto em termos de prestadores observe-se uma distribuição mais uniforme, no que tange aos tipos regulados, a comparação com os quantitativos de instrumentos pactuados com o titular do serviço mostra que ainda há uma concentração da prestação dos serviços de água e esgoto nas mãos de sociedades de economia mista, notadamente nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico, responsáveis por aproximadamente 81% (oitenta e um por cento) das prestações, seguidas pelas empresas públicas, com 16% (dezesseis por cento) das prestações reguladas. Observa-se, portanto, a predominância marcante do modelo estrutural da prestação de serviços públicos na última década, originado do Planasa<sup>5</sup>, associado à regulação por Agências Estaduais, que regulam quase 97% das prestações operadas pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico da amostra. As demais prestações operadas por Companhias Estaduais são reguladas pela ARIS (SC).

<sup>5</sup> Plano Nacional de Saneamento.

Em termos absolutos, embora tenha havido uma diminuição do universo de Agências Reguladoras analisadas, houve aumento na quantidade de prestações<sup>6</sup> de serviços regulados em 2010, sendo responsável por tal incremento a participação das novas Agências no presente levantamento, AGESAN (SC), ARIS (SC), ARSAE (MG) e ARSI (ES), criadas nos anos de 2009 e 2010, com quase 835 novas prestações, e da AGERGS (RS), que ampliou, no último ano, de 92 para 202 a quantidade de prestações de serviços regulados.

Por fim, quanto ao tipo do instrumento de delegação da regulação, dando-se o tratamento adequado para as informações oferecidas e afastando discrepâncias insuperáveis, constata-se que 50% (cinquenta por cento) das prestações de serviço têm sua regulação institucionalizada por convênio, enquanto 27% (vinte e sete) o fazem por meio de lei estadual. Neste aspecto vale destacar que algumas leis de criação de Agências estaduais determinam que os municípios sejam regulados pelas respectivas Agências estaduais até que criem suas próprias agências ou deleguem esta função a outro ente regulador.

### **Adequação Institucional à Lei Federal nº 11.445/07**

Um quesito incluído no levantamento de 2009 referiu-se à quantidade de contratos de concessão e de programa adequados à Lei Federal nº 11.445/07. Na verdade, a intenção foi levantar quantos dos contratos de delegação da prestação atendiam aos requisitos de validade dos incisos do artigo 11 da Lei Federal nº 11.445/07, a saber:

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

*I - a existência de plano de saneamento básico;*

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

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

*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.*

---

<sup>6</sup> Consideradas para efeito deste trabalho como municípios regulados.

Cabe salientar que este dispositivo aplica-se a todos os contratos, não fazendo qualquer ressalva quanto à natureza dos mesmos. Os dados globais do levantamento de 2010 revelam que o índice absoluto de instrumentos adequados à Lei Federal nº 11.445/07 diminuiu de 31% no ano anterior para cerca de 22%. Entretanto, ao compararem-se os dados das Agências que participaram dos dois levantamentos, verifica-se um incremento de 8% (oito por cento) no número de instrumentos adequados em relação a 2009, crescendo de 31% (trinta e um por cento) para 38% (trinta e oito por cento). Conclui-se, pelo menos, que a regularização das prestações dos serviços está avançando, mas com baixa velocidade. Contudo, não é possível retirar conclusões mais precisas, uma vez que houve um aumento considerável no número de prestações reguladas, bem como há lacunas nas informações coletadas que impedem um entendimento mais seguro.

Quanto à existência de Planos de Saneamento Básico como um dos instrumentos que garantem a validade dos contratos, vale a mesma abordagem para a regularidade das prestações, ou seja, globalmente houve aumento no percentual de prestações que atendem a um plano de saneamento específico para a área do titular, de 19% (dezenove por cento) para 22% (vinte e dois por cento). Entretanto, analisando-se apenas as Agências que participaram do levantamento de 2009, houve um pequeno incremento de 19% (dezenove por cento) para 20% (vinte por cento). Considerada a discrepância deste índice com os 38% (trinta e oito por cento) obtidos em relação aos instrumentos, reitera-se a necessidade de fazer o confronto adequado das informações. É possível que alguns dos planos de saneamento abranjam mais de uma prestação de serviço, podendo ser regionais conforme menciona à Lei Federal nº 11.445/07, no artigo 19, § 8º. O **Quadro 1** apresenta as características gerais das Agências reguladoras de saneamento básico.

**Quadro 1 – Características Gerais das**

Agência	Unidade da Federação (UF)	Lei de Criação	Prestadores de Serviços Regulados	
			Prestadores de Serviços	Natureza Jurídica
ADASA	Distrito Federal	Lei nº 3.365/04 e Lei nº 4.285/08	CAESB	Sociedade de Economia Mista
			Serviço de Limpeza Urbana - SLU	Autarquia
			Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP	Empresa Pública
AGERGS	Rio Grande do Sul	Lei nº 10.931/97	CORSAN	Empresa Pública
AGESAN	Santa Catarina	LC nº 484/10	CASAN	Sociedade de Economia Mista
AGR	Goiás	Lei nº 13.550/99	SANEAGO	Sociedade de Economia Mista
AMAE	Joinville-SC	Lei nº 4.341/01	Companhia Águas de Joinville	Sociedade de Economia Mista
ARCE	Ceará	Lei nº 12.786/97	CAGECE	Sociedade de Economia Mista
ARPE	Pernambuco	Lei nº 12.524/03	COMPESA	Sociedade de Economia Mista
ARSAEG	Guaratinguetá-SP	Lei nº 3.933/07	SAEG/CAB	Autarquia Municipal
ARSBAN	Natal-RN	Lei nº 5.346/01	CAERN	Sociedade de Economia Mista

\*Todos os convênios firmados com os 9 municípios, para a delegação da Regulação e Fiscalização, possuem também uma lei municipal

Agências Reguladoras de Saneamento Básico.

Total de Prestações Reguladas	Instrumento de Delegação da Regulação		Contratos de Concessão e de Programa Adequados à Lei 11.445	Existência de Planos de Saneamento	Existência de Política Estadual de Saneamento
	Quant.	Instrumento			
1	1	Lei Distrital nº 4.285/08	1	Não	sim
1			-	Plano Diretor de Resíduos Sólidos	
1			-	Plano Diretor de Drenagem Urbana	
202	1	Lei Estadual	202	2	sim
	212	Lei Municipal/Contrato			
	212	Convênio			
	1	Decreto Estadual			
169	1	Lei Estadual	0	179	sim
	6	Lei Municipal/Contrato			
227	218	Lei Estadual	4	11	não
	9	Convênio*			
1	1	Lei Municipal/Contrato	1	0	sim
148	148	Lei Estadual	0	1	não
171	171	Convênio	2	1	sim
1	1	Lei Municipal/Contrato	1	1	sim
	1	Decreto Estadual			
1	1	Lei Municipal/Contrato	0	0	sim

Quadro 1 – Características Gerais das				
Agência	Unidade da Federação (UF)	Lei de Criação	Prestadores de Serviços Regulados	
			Prestadores de Serviços	Natureza Jurídica
ARSESP	São Paulo	Lei Compl. nº 1.025/07	SABESP	Sociedade de Economia Mista
			Foz de Santa Gertrudes - Santa Gertrudes	Empresa Privada
			Saneaqua Mairinque S.A	Empresa Privada
			Diversas - Região Metropolitana de SP	não especificado
ARIS	Santa Catarina (inter-municipal)	Contrato de Consórcio Publicado 08/02/2010, com ratificação por leis municipais	CASAN (38)	Sociedade de Economia Mista
			SANEPAR (1)	
			Sistemas Autônomos Municipais - SAMAE (4)	Autarquias Municipais
			Departamentos de Água e Esgoto - DAE (5)	Órgão Público Municipal
			Serrana Engenharia Ambiental (3)	Empresa Privada
			Pedra Branca Empreendimentos (1)	Empresa Privada
ARSAE	Minas Gerais	Lei nº 18.309/09	COPASA (512)	Sociedade de Economia Mista
			COPANOR (92)	Empresa Pública
			SAAE ITABIRA (1)	Autarquia Municipal
ARSI	Espírito Santo	Lei Compl. nº 477/08; Lei Compl. nº 512/09.	CESAN	Sociedade de Economia Mista
ATR	Tocantins	Lei nº 1.758/07	SANEATINS	Empresa Privada
Total	-	-	-	-

Agências Reguladoras de Saneamento Básico.					
Total de Prestações Reguladas	Instrumento de Delegação da Regulação		Contratos de Concessão e de Programa Adequados à Lei 11.445	Existência de Planos de Saneamento	Existência de Política Estadual de Saneamento
	Quant.	Instrumento			
198	198	Convênio de Cooperação	198	198	sim
1	1		1	1	
1	1	-	1	1	
67	67	-	-	-	
52	13	Lei Municipal/Contrato	0	20	sim
	39	Convênio			
605	1	Lei Estadual	-	-	-
	2	Convênio			
9	1	Lei Estadual	2	2	sim
	2	Convênio			
40	40	Convênio	0	0	não
1.896	-	-	413	417	-

## Política de Saneamento Básico

Um aspecto importante, com relação à solidez do marco regulatório do setor, diz respeito à existência de política estadual de saneamento básico nos Estados onde as Agências exercem sua regulação. Em relação a 2009, houve pequeno incremento no número de reguladores cujos Estados contam com uma Política de Saneamento Básico. Dos 11 (onze) Estados, considerado o Distrito Federal, nos quais estão distribuídas as Agências, 7 (sete) contam com Políticas de Saneamento Básico, o que ainda é um número inexpressivo diante dos 27 (vinte e sete) Estados-membros da Federação.

Complementarmente à Política Estadual, deve-se ressaltar a importância da existência de Plano Estadual de Saneamento Básico, tanto para servir como orientação para os Municípios, especialmente para o planejamento de acordo com as bacias hidrográficas e para a concessão de subsídios e outros incentivos, quanto para distribuir adequadamente atribuições estaduais às Secretarias e autarquias, com destaque para o prestador e o regulador, sempre respeitando as competências do titular dos serviços.

## Setores Regulados

Em relação à regulação setorial, uma análise dos dados referentes ao levantamento de 2010 permite constatar que a competência para regular os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos ocorre em 2 (duas) das 3 (três) Agências municipais pesquisadas. O mesmo fenômeno também se observa para a ADASA (DF), que incorpora competências municipais e estaduais, e para a AGESAN (SC) e ARIS (SC), que se qualifica como consórcio de municípios para a regulação, facilitando assim a delegação da regulação desse serviço. Ademais, a ADASA (DF) e a ARIS (SC) foram as únicas que também possuem a atribuição de regular os serviços de drenagem urbana. Apesar das competências para a regulação do componente resíduos sólidos, tal função é ainda incipiente no país, demandando instrumentos normativos, metodologias aplicáveis à regulação econômica dos serviços e qualificação de pessoal para a regulação. Com efeito, os incentivos trazidos com a aprovação da Lei nº 12.305/10<sup>7</sup>, que se vincula às exigências da Lei nº 11.445/07, demandarão longo prazo para a efetiva regulação da componente resíduos sólidos.

Já no caso de Agências estaduais, além do saneamento básico, predomina a regulação técnica no setor de energia elétrica, bem como a regulação dos serviços de gás canalizado e de transportes intermunicipais, estes de competência estadual. Entre as estaduais, merece destaque a AGR

---

<sup>7</sup> Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

(GO), que regula quase todos os serviços de infraestrutura de utilidade pública, exceto os serviços de manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Vislumbra-se, a partir dos dados levantados nos últimos três anos, a existência de sérias dificuldades para a celebração de parcerias com os municípios para a viabilização da regulação das demais componentes dos serviços de saneamento básico, o que atesta a complexidade enfrentada para esta regulação.

Há, ainda, Agências com foco específico na regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que não regulam outros serviços, como é o caso da AMAE (SC), municipal, e da ARSAE (MG), estadual.

Como se tem observado neste e nos levantamentos anteriores, as Agências Reguladoras estaduais possuem forte tendência a regular outros serviços públicos para além do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, contribuindo para uma redução do valor a ser cobrado pelo exercício da atividade regulatória em função do ganho de escopo. Em contraposição, as Agências municipais têm buscado expandir sua área de atuação, regulando os demais serviços de saneamento básico.

### **Parcerias Institucionais**

A realização de parcerias institucionais, como foi identificada no diagnóstico pretérito, pelas Agências Reguladoras, de modo geral, ainda é muito incipiente. Como se pode constatar nos dados referentes a 2010, há um incremento na celebração de parcerias com o Poder Executivo. Por outro lado, não existe qualquer parceria com Universidades, conquanto possa ser bastante proveitosa para uma atividade pública que tem como, princípio fundamental, a tecnicidade. Entre as Agências, merecem rápida menção a ARCE (CE), que, para além de manter a parceria já existente com o Poder Legislativo, incluiu como já fazia a ARPE, o Ministério Público. A ATR (TO), de modo semelhante estabeleceu parcerias com entidades de defesa do consumidor.

Não é demais relembrar a importância das parcerias para as Agências Reguladoras, tanto para contribuir em prol da minimização, até mesmo recíproca, da assimetria de informações, como para o intercâmbio de dados, seja ainda, pela certificação de informações, aprimorando o controle dos dados fornecidos pelos prestadores de serviços, quanto para minimizar custos de fiscalização em atribuições que fazem interface com os serviços de saneamento básico, como a fiscalização dos recursos hídricos, por exemplo. Tais parcerias tornam-se essenciais em áreas onde possa haver eventual sobreposição de funções como aquelas exercidas pelas vigilâncias ambientais no tocante ao monitoramento da qualidade da água distribuída à população.

O **Quadro 2** apresenta os setores regulados pelas Agências participantes deste levantamento bem como as parcerias institucionais destas entidades.

Quadro 2 – Características Gerais das Agências Reguladoras					
Agência	Demais Setores da Infra-Estrutura Regulados				
	Energia Elétrica	Gás Canalizado	Transportes	Resíduos Sólidos	Recursos Hídricos
ADASA	não	sim	não	sim	sim
AGERGS	sim	não	sim	não	não
AGESAN	não	não	não	sim	não
AGR	sim	sim	sim	não	sim
AMAE	não	não	não	não	não
ARCE	sim	sim	sim	não	não
ARPE	sim	sim	sim	não	não
ARSAEG	não	não	não	sim	não
ARSBAN	não	não	não	sim	não
ARSESP	sim*	sim	não	não	não
ARIS	não	não	não	sim	não
ARSAE	não	não	não	não	não
ARSI	não	não	não	não	não
ATR	sim	não	sim	não	não

\* A regulação do setor de Energia é feita pela ANEEL. No entanto, a fiscalização da prestação dos serviços prestados pelas concessionárias é feita pela Agência reguladora local.

de Saneamento Básico (mês de referência: dezembro/2010).

Outros	Parcerias Formais para Regulação					
	Ministério Público	Decon / Procon	Universidades	Poder Executivo	Poder Legislativo	Outros
Drenagem pluvial	não	não	não	não	não	não
irrigação/rodovias/estações rodoviárias	não	não	não	municípios	não	não
não	não	não	não	não	não	não
bens desestatizados e recursos minerais	não	não	não	não	não	não
não	não	não	não	não	não	não
não	sim	não	não	não	sim	não
sim	sim	não	não	não	não	não
não	não	não	não	não	não	não
não	não	não	não	sim	não	não
sim/não	não	não	sim/não	sim	não	não
Drenagem pluvial	não	não	não	não	não	não
não	não	não	não	não	não	não
Infraestrutura Viária	não	não	não	não	não	não
não	não	sim	não	sim	não	não

rias paulistas é delegado pela ANEEL a ARSESP.



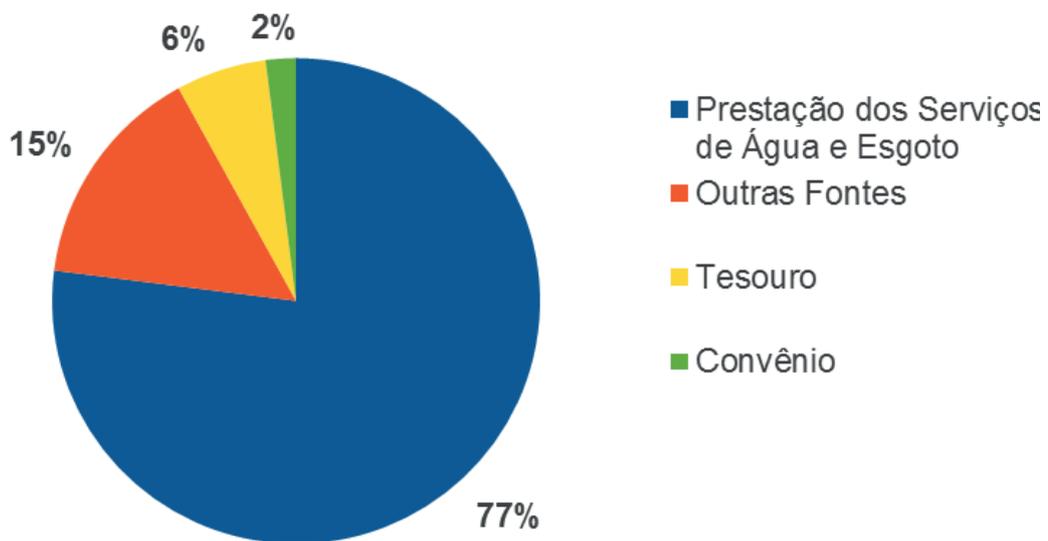
A large, stylized number '3' in a golden-yellow color with a blue and yellow swoosh behind it, positioned to the left of the main title.

# CARACTERÍSTICAS FINANCEIRAS

Em relação às características financeiras, é oportuno informar que a ARSAEG (SP) não prestou informações, razão pela qual a análise teve como base de dados tão somente as 13 (treze) Agências restantes. Ademais, as informações apresentadas referem-se a valores mensais.

## Receitas das Agências

Uma análise geral dos dados apresentados na **Figura 3** reitera a predominância da forma de custeio da regulação a partir da própria prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Esta fonte corresponde a 77% (setenta e sete por cento) de tudo quanto foi arrecadado pela regulação no último ano, equivalendo à totalidade da arrecadação para 7 (sete) Agências e entre 60 a 80% para 4 (quatro) Agências. Apenas a AGERGS (RS) não indicou receitas com valores obtidos a partir da prestação dos serviços. Em sua grande maioria, referidas fontes decorrem de previsão legal.



**Figura 3** - Receitas para o custeio da regulação por forma de custeio.

Quanto à base de cálculo e à alíquota, em três Agências estaduais – ARPE (PE), ARSESP (SP) e ARSI (ES) – a receita incide sobre o faturamento líquido do prestador ao índice de 0,5% (meio por cento). A ATR (TO) não informa sua base de cálculo, mas indica a mesma alíquota. Na AMAE (SC), a receita incide sobre o faturamento bruto, com alíquota de 1% (um por cento). A ADASA (DF) tem como alíquota 1% (um por cento), a ARSBAN (RN) 1,5% (um e meio por cento) e a AGESAN (SC) 2% (dois por cento), entretanto essas Agências não informaram as bases de cálculo. Vale ressaltar que, ao atrelar a receita para custeio da regulação ao faturamento do Prestador de Serviços, pode haver conflito de interesse, na medida em que a autorização de maiores níveis tarifários poderá significar maior receita para o regulador. Observa-se ainda, de acordo com os dados, que as alíquotas da regulação para o modelo municipal e similares, como é o caso do Distrito Federal são, em regra, superiores às alíquotas estaduais.

Merecem destaque especial as três Agências não mencionadas na análise anterior. A AGR (GO) faz a cobrança da atividade regulatória com valor fixo em reais, com base no metro cúbico de água faturada; a ARCE (CE), por sua vez, cobra, também, valor fixo de unidade fiscal de referência do Estado por unidade usuária; por fim, a ARSAE (MG) cobra a partir do valor estimado do custo da atividade regulatória, por economia. No **Quadro 3**, são demonstradas as receitas das agências reguladoras participantes do levantamento.

### Quadro 3 – Receitas das Agências Reguladoras para Regulação

Agência	Arrecadação Mensal			
	Fonte Prestação dos Serviços de Água e Esgoto			Fonte
	Base de Cálculo e Alíquota	Natureza Jurídica	Valor Mensal (R\$)	Natureza Jurídica
ADASA	1%	Lei Complementar nº 711/05 (TFS)	739.367,80	-
	2%	Lei Complementar nº 798/08 (TFU) - Recursos Hídricos	1.567.067,93	-
	3%		-	-
	-	-	-	-
	-		-	-
AGERGS	-	-	-	Resolução do CS
AGESAN	2%	LC nº 484/2010	200.000,00	-
AGR	R\$ 0,11 por m <sup>3</sup> de água faturada, com alíquota de 5,5%	Alínea b, inciso I, §2º do art. 24 da Lei nº 13.569/99	126.362,99	-
AMAE	Faturamento Bruto Mensal (1%)	Decreto nº 16.589/10	91.506,75	-
ARPE	0,5% sobre o faturamento líquido do exercício anterior dividido por doze	Lei nº 11.921/2000	257.200,00	-
ARCE	0,15 UFIRCE/UNIDADE USUÁRIA	Lei nº 14.394/09	319.324,24	-
ARSAEG	de até 10% da receita bruta da SAEG, fixado em 2,5% pela Diretoria Executiva	Lei Municipal nº 3.933/07	variável	-

do Saneamento Básico (mês de referência: dezembro / 2010).

(R\$ )

Convênios	Fonte Tesouro		Outras Fontes		Valor Total Mensal (R\$)*
Valor Mensal (R\$)	Natureza Jurídica	Valor Mensal (R\$)	Natureza Jurídica	Valor Mensal (R\$)	
-	Tesouro	165.317,75	-	-	904.685,55
-	-	-	-	-	-
-	-	-	Lei nº 4.285/08 (Taxa de Limpeza Pública) F. 114	265.063,75	-
-	-	-	Lei nº 4.285/08 (CURH) F. 108 Recursos Hídricos	50.129,50	-
-	-	-	Contrato de Empréstimo Banco Mundial	155.586,31	155.586,31
95.422,64	-	-	-	-	95.422,64
-	-	-	-	-	200.000,00
-	-	-	-	-	126.362,99
-	-	-	-	-	91.506,75
-	-	-	-	-	257.200,00
-	-	-	-	-	319.324,24
-	-	-	-	-	-

Quadro 3 – Receitas das Agências Reguladoras para Regulação				
Agência	Arrecadação Mensal			
	Fonte Prestação dos Serviços de Água e Esgoto			Fonte
	Base de Cálculo e Alíquota	Natureza Jurídica	Valor Mensal (R\$)	Natureza Jurídica
ARSBAN	1,5%	Contrato de concessão	176.592,43	-
ARSESP	taxa de fiscalização (0,5 % da arrecadação líquida)	-	2.383.858,04	-
ARIS	Valor fixo para cada atividade regulada x n° habitantes	Taxa instituída por lei	-	Convênio
ARSAE	TFAS = (FFASa x EA) + (FFASe x EE)	Lei nº 18.309/09	199.798,51	-
ARSI	0,5% do Faturamento anual (líquido de encargos)	- Lei Comp. nº 477/2008; - Decreto, nº 2.319-R/2009; e - Resolução ARSI nº 004/2010	138.413,98	-
ATR	0,5%	Lei	27.206,80	-
Total	-	-	4.659.631,54	-

Em comparação com os valores informados para o ano de 2009, enquanto se observa uma diminuição de receita para a AGERGS (RS), AGR (GO) e AMAE (SC), esta última com redução de aproximadamente 52% (cinquenta e dois por cento) em relação ao ano anterior, tais valores globais ainda são superiores aos observados no levantamento de 2008. Ainda em relação ao ano anterior, apresentaram expressivos crescimentos relativos de receitas a ARSESP (SP), de 48% (quarenta e oito por cento), e a ARCE (CE), de 69% (sessenta e nove por cento). Em termos absolutos, o maior aumento correu por conta da ARSESP (SP), de aproximadamente

do Saneamento Básico (mês de referência: dezembro / 2010).

(R\$)

Convênios	Fonte Tesouro		Outras Fontes		Valor Total Mensal (R\$)*
Valor Mensal (R\$)	Natureza Jurídica	Valor Mensal (R\$)	Natureza Jurídica	Valor Mensal (R\$)	
-	-	-	-	-	176.592,43
-	-	-	aplicações financeiras	729.102,34	3.112.960,38
15.000,00	-	-	-	-	15.000,00
-	-	130.722,74	-	-	330.521,25
-	Lei Orçamentária Anual – 2010 – Lei 9.400/10	80.000,00	-	-	218.413,98
					27.206,80
110.422,64	-	376.040,49	-	884.688,65	6.030.783,32

um milhão de reais mensais, o que pode ser explicado pelo crescimento na quantidade de prestações reguladas.

Na medida em que haja um maior amadurecimento da Lei nº 11.445/07, tanto com a estruturação das Agências reguladoras, quanto com a contratação de quadro de pessoal e de consultorias de apoio, é de esperar-se que estes recursos tornem-se insuficientes para o conjunto das atividades propostas na lei, notadamente em função da exigência de maior atuação presencial nos municípios.

Outro aspecto relevante é a análise dos custos médios da regulação. Os resultados obtidos no presente levantamento, juntamente com os do ano anterior, confirmam o caráter vantajoso dos ganhos de escala praticados para a grande maioria das Agências Reguladoras estaduais, nas quais haja uma pluralidade de delegações sob domínio regulatório de uma única entidade. Neste sentido, é recomendável às demais Agências, inclusive as municipais, ante a possibilidade prevista na Lei Federal nº 11.445/07<sup>8</sup>, a expansão de suas atividades para outras delegações, desde que dentro do âmbito do Estado no qual foram criadas. No âmbito das Agências municipais, tais delegações podem ocorrer não somente sobre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, mas, também, sobre a componente de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, e serviços de outras naturezas, como transportes municipais e iluminação pública, caso previsto na lei de criação da Agência. Como a ARIS (SC) não apresentou dados financeiros para seu efetivo funcionamento, não foi possível observar seu comportamento no que tange a economias de escala.

---

8 Art. 23. [...] § 1º 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.



## CARACTERÍSTICAS DOS QUADROS DIRIGENTE E GERENCIAL

### Quadro Dirigente

A média dos mandatos dos dirigentes para Agências municipais e estaduais permaneceu bastante similar à do ano anterior, de 4 (quatro) dirigentes por Agência estadual e de 2 (dois) por municipal. Em sua quase totalidade, os dirigentes são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, havendo em 8 (oito) dessas Agências a necessidade de aprovação prévia pelo Poder Legislativo, conforme dados apresentados no **Quadro 4**. Apenas duas Agências não permitem a recondução<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> AGERGS e ARSESP.

Quadro 4 – Características do Quadro Dirigente das Agências Reguladoras

Agência	Núm. Diretores/Conselheiros	Qual a Duração de Mandato (anos)*?	Critério de Seleção dos Dirigentes
ADASA	4	5	Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo
AGERGS	7	4	Indicação do Executivo Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo Outros
AGESAN	5	4	Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo
AGR	5	4	Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo
AMAE	1	4	Indicação do Executivo Outros
ARCE	3	4	Indicação do Executivo
ARPE	4	4	Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo
ARSAEG	3	4	Indicação do Executivo
ARSBAN	3	4	Indicação do Executivo
ARSESP	5	5	Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo
ARIS	8	4	Indicação do Executivo Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo Outros
ARSAE	3	4	Indicação do Executivo com Aprovação do Legislativo
ARSI	3	3	Indicação do Executivo
ATR	3	4	Indicação do Executivo
Total	57	-	-

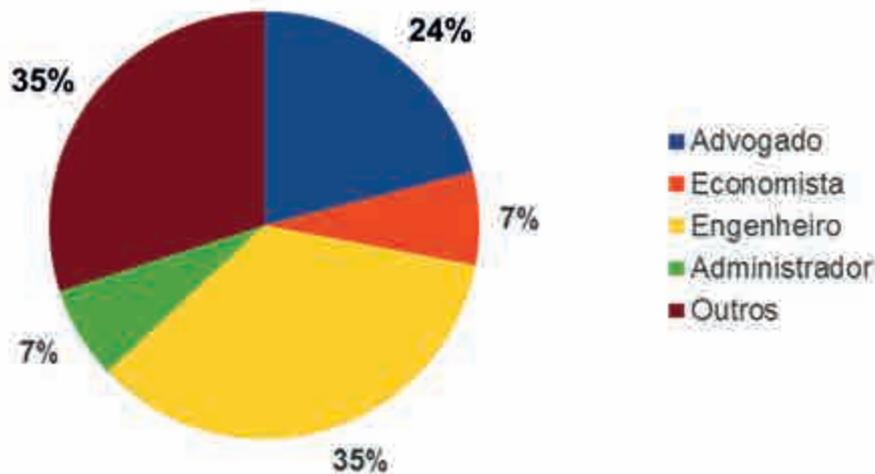
\*Todas as Agências afirmaram terem seus dirigentes mandatos.

de Saneamento Básico (mês de referência: dezembro/2010).

Pode ser reconduzido?	Pode ser demitido a qq. tempo?	Formação (Quant.) Básica do Quadro Dirigente				
		Advogado	Economista	Engenheiro	Administrador	Outros
sim	não	-	-	3	-	1
não	não	1	1	2	-	1
sim	não	2	-	1	1	2
sim	não	1	-	1	-	2
sim	não	-	-	-	1	-
sim	não	-	-	1	-	2
sim	não	2	-	2	-	-
sim	não	2	-	1	-	-
sim	não	-	-	-	-	3
não	não	1	1	3	-	-
sim	não	2	1	2	1	2
sim	não	1	1	1	-	-
sim	não	-	-	2	-	1
sim	sim	1	-	-	1	1
-	-	13	4	19	4	15

Embora a ATR (TO) informe que os dirigentes possuem mandatos de 4 (quatro) anos, também explicita que eles podem ser demitidos a qualquer tempo, denotando a instabilidade, ao contrariar o princípio de independência decisória descrito no artigo 21 da Lei Federal nº 11.445/07.

Quanto à formação do quadro dirigente, vide figura 4, constata-se, em comparação com o levantamento do ano anterior, um aumento significativo da presença de outras formações<sup>10</sup>, saltando de 13% (treze por cento) para 27% (vinte e sete por cento). Ainda assim, predominam na composição dos quadros dirigentes as formações em Engenharia, com 35% (trinta e sete por cento), presentes em 11 (onze) Agências, e em Direito, com 24% (vinte e quatro por cento), presentes em 9 (nove) agências, havendo diminuição relativa para economistas e administradores. A **Figura 4** apresenta a distribuição das formações básicas dos quadros dirigentes das agências de saneamento básico.



**Figura 4** – Formação básica do quadro dirigente.

<sup>10</sup> Formações acadêmicas que não incluem os cursos de graduação em engenharia, direito, economia e administração.

De acordo com os dados apontados no **Quadro 4**, a ARIS (SC) e AGERGS (RS) são as Agências que possuem o maior número de dirigentes entre as Agências pesquisadas, com 8 (oito) e 7 (sete) membros, respectivamente.

## Quadro Gerencial

Em quadro acrescido ao levantamento de 2008, são analisados os aspectos das gerências técnicas envolvidas na regulação do saneamento básico em cada Agência Reguladora, de acordo com o **Quadro 5**. Considerada a quantidade de gerências envolvidas em saneamento básico, observa-se a tendência de as Agências Reguladoras municipais, em razão do pequeno porte, terem menos gerências envolvidas, entre 1 (uma) e 2 (duas). Já nas Agências estaduais, há maior divisão do trabalho, observando-se, em média, quase 4 (quatro) gerências específicas para a regulação do saneamento básico. Em termos estruturais, não há muita variação em relação ao diagnóstico anterior. A ARIS (SC), por sua vez, conta com 7 (sete) gerências dedicadas ao saneamento básico, com cargos ainda não providos<sup>11</sup>, levando-se em consideração que a referida Agência pretende regular todas as componentes do setor, inclusive limpeza e drenagem urbanas e atuar somente no saneamento básico.

---

11 Informação relativa ao mês base do levantamento: dezembro/2010.

Quadro 5 – Características do Quadro Gerencial Intermediário das Agências

Agência	Quant. de Gerências Relacionadas à Regulação do Saneamento	Indicação do Quadro Gerencial Intermediário de Saneamento
ADASA*	3	Somente pelo Quadro Dirigente da Agência
AGERGS	7	Somente pelo Quadro Dirigente da Agência
		Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
		Outros
AGESAN	2	Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
		Outros
AGR	2	Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
AMAE	2	Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
ARCE	4	Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
ARPE	4	Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
ARSAEG	1	Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
ARSBAN	-	-
ARSESP	5	Somente pelo Quadro Dirigente da Agência
ARIS	7	Outros. Nomeado pelo Diretor-Geral, após aprovação do Conselho de Regulação
ARSAE	3	Somente pelo Quadro Dirigente da Agência
ARSI	4	Somente pelo Quadro Dirigente da Agência
		Indicado pelo Quadro Dirigente e Nomeado pelo Executivo
ATR	4	Somente pelo Quadro Dirigente da Agência
Total	52	-

\*Consideradas somente as superintendências.

\*\*As gerências de acordo com a Lei de Criação da Arsesp deverão ser ocupadas por funcionários concursados. As gerências atualmente

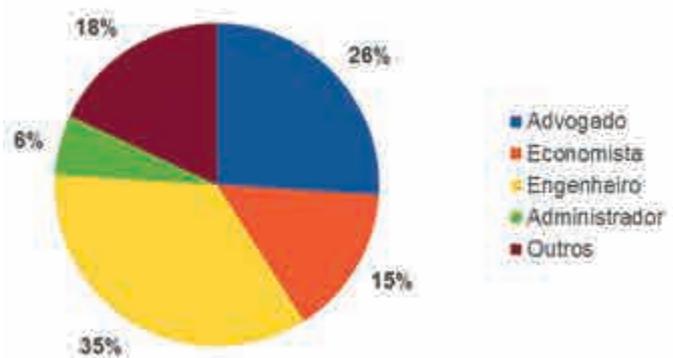
\*\*\*Cargos ainda não providos.

## Reguladoras de Saneamento Básico (mês de referência: dezembro/2010).

Perfil do Quadro Gerencial Intermediário de Saneamento		Formação Básica do Quadro Dirigente Intermediário de Saneamento				
		Advogado	Economista	Engenheiro	Administrador	Outros
1	Servidor próprio	-	-	2	-	1
2	Externo ao serviço público					
7	Servidor próprio	3	1	2	-	1
1	Servidor público de outra entidade	-	-	1	-	1
1	Externo ao serviço público					
1	Servidor público de outra entidade	-	-	1	1	-
1	Externo ao serviço público					
1	Servidor público de outra entidade	-	-	1	-	1
1	Externo ao serviço público					
4	Servidor próprio	2	1	1	-	-
3	Servidor público de outra entidade	1	1	1	-	1
1	Externo ao serviço público					
1	Servidor próprio	-	-	1	-	-
-	-	-	-	-	-	-
**	Servidor próprio	**	**	**	**	**
7	Externo ao serviço público	***	***	***	***	***
1	Servidor público de outra entidade	1	1	-	-	1
2	Externo ao serviço público					
4	Externo ao serviço público	2	1	1	-	-
1	Servidor público de outra entidade	-	-	1	1	-
3	Outros					
		9	5	12	2	6

te não estão preenchidas.

Um confronto destes dados com os quantitativos referentes à formação básica destas chefias, e comparando-os com os dados do levantamento anterior, permite confirmar a predominância de chefias relacionadas a questões técnicas, jurídicas e econômicas, com percentuais de 35% (trinta e cinco por cento) de engenheiros, 26% (vinte e seis por cento) de advogados e 15% (quinze por cento) de economistas (**Figura 5**), num total de 34 (trinta e quatro) gerentes envolvidos, em proporção muito próxima à constatada no levantamento “Saneamento Básico 2009”.



**Figura 5** – Formação básica do quadro intermediário.

Somente em 4 (quatro) Agências, as gerências são nomeadas exclusivamente pelo próprio quadro dirigente da Agência, e em 5 (cinco) delas tem-se como único critério a nomeação das gerências pelo Executivo com indicação pelo quadro dirigente. Nas demais ocorrem critérios mistos. A nomeação pelo próprio quadro dirigente é a opção mais adequada ao princípio regulatório da autonomia administrativa, também apontado no artigo 21, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/07<sup>12</sup>. Merece atenção o fato de que, neste ano, nenhuma das Agências participantes tenha apontado, como critério de indicação do quadro intermediário, a nomeação direta pelo Chefe do Poder Executivo.

Por fim, quanto ao perfil do quadro gerencial intermediário, afastando-se certas inconsistências constatadas no Quadro 5, verifica-se, em comparação com o ano anterior, uma mudança na proporção, com redução no percentual das gerências ocupadas por servidores próprios

<sup>12</sup> Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

da Agência Reguladora, de 50% (cinquenta por cento) para 30% (trinta por cento), e acréscimo, em relação a pessoas externas ao serviço público, de 24% (vinte e quatro por cento) para 44% (quarenta e quatro por cento). Esta constatação é preocupante, uma vez que se deve primar pela autonomia decisória da Agência e a presença de cargos intermediários externos ao serviço público, sem as garantias conferidas aos servidores internos, pode resultar numa interferência política indesejada.

Uma análise mais detida permite ver que, das 4 (quatro) Agências<sup>13</sup> em que há nomeação somente pelo quadro dirigente, cerca de dois terços são externos/outros ao serviço público, conquanto as 5 (cinco) Agências em que o quadro dirigente indica ao Executivo o nome do gerente, 38% são servidores próprios, seguidos por 31% (trinta e um por cento) de servidores de outras entidades públicas.

---

<sup>13</sup> Vale ressaltar que o quadro gerencial da ARSESP, cujo preenchimento é exclusivo para servidores concursados, ainda não foi efetivado da data do levantamento.





## CARACTERÍSTICAS DO QUADRO DE PESSOAL

### Análise Geral dos Quadros de Pessoal

Uma análise total das Agências Reguladoras participantes, em termos absolutos, permite concluir, vide **Figura 6**, pela predominância de funcionários de nível superior, com 58% (cinquenta e oito por cento), notadamente por servidores concursados, representando 28% (vinte e oito por cento) do total, seguidos de cargos comissionados, com 17% (dezesete por cento). Em comparação com o levantamento do ano anterior, há uma inversão de valores, com predominância dos servidores concursados. Este resultado pode estar associado à entrada de servidores concursados nos quadros da ARSESP (SP) e ADASA (DF), não presentes no levantamento de 2009. A existência de servidores oriundos de concurso, além de atender à norma constitucional de exigência de concurso público para provimento de cargos, permite a busca da independência decisória, uma vez que o servidor concursado, estável, somente pode ser exonerado do cargo após procedimento administrativo disciplinar ou processo judicial com trânsito em julgado. Já os servidores de nível médio e fundamental ocupam 42% do total.

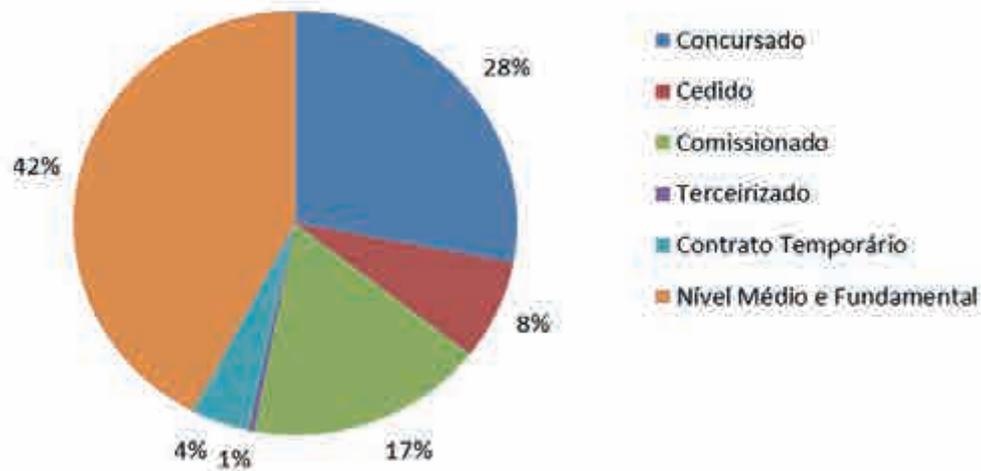


Figura 6 – Distribuição do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras.

Quadro 6 – Características do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras						
Agência	Funcionários de Nível Superior para a Regulação do Saneamento Básico					
	Total	Situação Funcional				
		Concursado	Cedido	Comissionado	Terceirizado	Contrato Temporário
ADASA	27	21	0	6	0	0
AGERGS	10	9	0	1	0	0
AGESAN	15	0	2	12	1	0
AGR	10	1	0	1	0	8
AMAE	11	6	2	3	0	0
ARCE	10	10	0	0	0	0
ARPE	10	0	6	2	0	2

A alta porcentagem de funcionários de nível médio e fundamental é puxada especialmente pela concentração na AGR (GO), com 70% (setenta por cento) de todo o pessoal de nível médio e fundamental, o equivalente a 29% (vinte e nove por cento) do total do levantamento (níveis médio, fundamental e superior). A elevada porcentagem para essas atividades deve ser vista considerando-se a existência de certas atividades-meio que não envolvem a regulação, como os serviços gerais.

Ainda numa análise geral, há um aumento nas médias gerais de funcionários em relação à amostragem de 2009, de 52 (cinquenta e dois) funcionários de nível superior, bem como nível fundamental e médio para Agências estaduais (multisetoriais), e de 7 (sete) e 2 (dois) para Agências municipais (setoriais), respectivamente.

O total do pessoal de nível superior envolvido tão somente na regulação das componentes abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em comparação com o número de funcionários de nível superior envolvidos nas Agências, se consideradas todas elas, corresponde a aproximadamente 24% (vinte e quatro por cento). Cuidando-se apenas das Agências estaduais, uma vez que nas municipais, 100% (cem por cento) dos funcionários de nível superior são voltados para a regulação do saneamento básico, esse percentual é semelhante, significando que, aproximadamente, um quarto das Agências estaduais é voltado para a regulação do saneamento básico. Os dados das características do quadro de pessoal do saneamento básico são apresentados no **Quadro 6**.

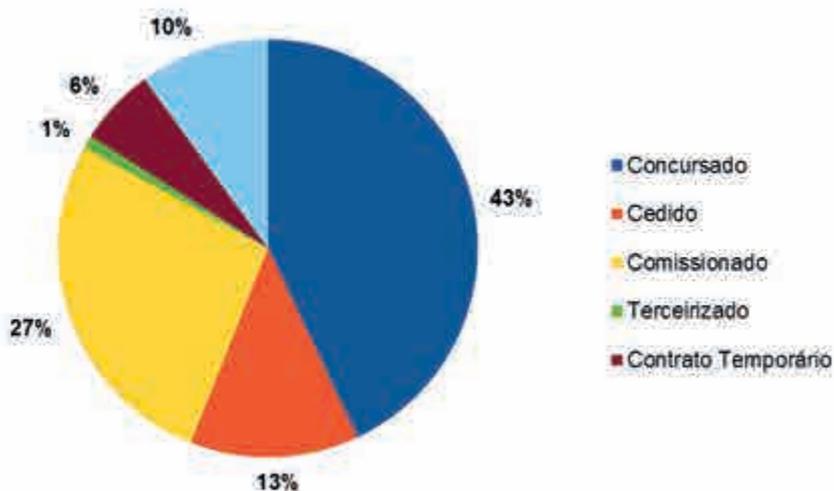
de Saneamento Básico (mês de referência: dezembro/2010).							
Pessoal de Nível Médio/Fundam. para Regulação do Saneamento	Área de Atuação (quant.) dos Funcionários de Nível Superior que regulam o Saneamento Básico					Salário Nível Superior do Regulador do Saneamento Básico (R\$)	
	Regulação Econômica	Fiscalização da Qualidade	Ouvidoria	Jurídico	Outros	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)
3	7	11	3	5	9	3.118,00	9.333,33
0	2	4	1	3	0	5.894,09	11.326,91
1	2	3	1	1	9	2.500,00	9.000,00
0	1	9	0	0	0	795,97	7.378,00
4	5	4	1	1	0	2.670,90	3.405,26
2	2	6	1	1	0	4.423,43	9.411,49
0	1	7	1	1	0	2.541,00	3.023,00

Quadro 6 – Características do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras						
Agência	Funcionários de Nível Superior para a Regulação do Saneamento Básico					
	Total	Situação Funcional				
		Concursado	Cedido	Comissionado	Terceirizado	Contrato Temporário
ARSAEG	7	0	4	3	0	0
ARSBAN	4	4	0	0	0	0
ARSESP	37	26	3	8	0	0
ARIS	*	-	-	-	-	-
ARSAE	13	0	5	7	1	0
ARSI	5	0	0	5	0	0
ATR	3	0	2	1	0	0
Total	162	77	24	49	2	10
*Cargos ainda não providos						

Analisando particularmente a quantidade de funcionários específicos para a regulação das componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário (**Figura 7**), há a predominância de servidores públicos concursados, em torno de 43% (quarenta e três por cento), e de servidores detentores de cargos comissionados, em 27% (vinte e sete por cento), sendo visivelmente reduzido o número de funcionários de nível médio e fundamental para 10% (dez por cento). Logo, observa-se coerência com o princípio regulatório da tecnicidade, pois na regulação do abastecimento de água e de esgotamento sanitário, as atividades mais requisitadas, por envolverem elevado grau de conhecimentos técnicos, demandam, principalmente, profissionais de nível superior.

de Saneamento Básico (mês de referência: dezembro/2010).

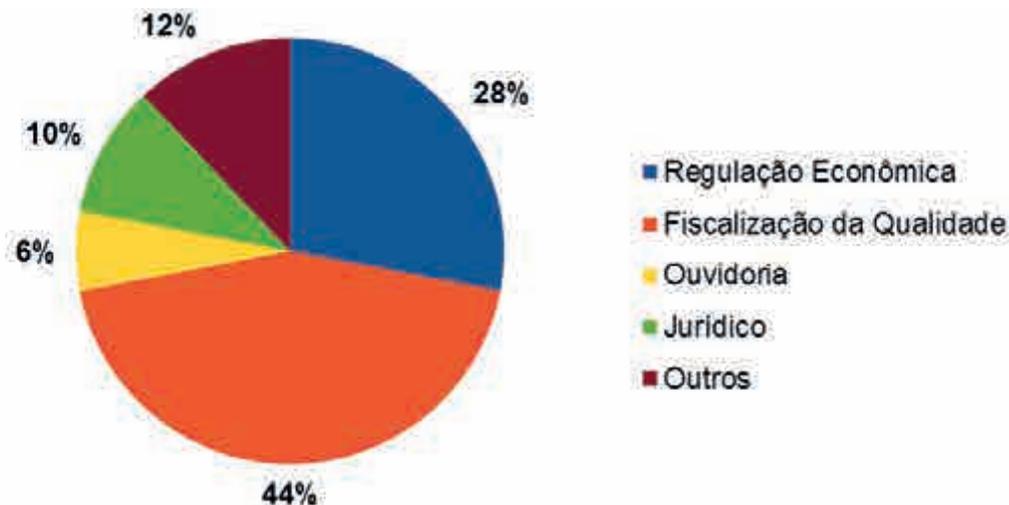
Pessoal de Nível Médio/Fundam. para Regulação do Saneamento	Área de Atuação (quant.) dos Funcionários de Nível Superior que regulam o Saneamento Básico					Salário Nível Superior do Regulador do Saneamento Básico (R\$)	
	Regulação Econômica	Fiscalização da Qualidade	Ouvidoria	Jurídico	Outros	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)
3	1	0	1	1	0	2.500,00	7.200,00
0	-	-	-	-	-	-	-
1	22	29	0	2	4	3.600,00	8.347,13
-	-	-	-	-	-	4.011,40	8.467,50
0	6	5	1	1	0	1.962,30	5.500,00
0	1	1	1	1	1	3.832,37	7.417,41
2	1	1	0	1	0	2.700,00	3.600,00
16	51	80	11	18	23	R\$ 3.119,19	R\$ 7.185,39



**Figura 7** - Distribuição do Quadro de Pessoal das Agências Reguladoras envolvido no Setor de Saneamento Básico.

## Área de Atuação

Em cotejo com o levantamento do ano precedente, confirma-se a preponderância da atuação dos funcionários de nível superior na atividade técnica de fiscalização da qualidade, com 44% (quarenta e quatro por cento), seguida da área econômica, com 28% (vinte e oito por cento). Detalhe para a ARSAEG (SP), que não possui funcionários de nível superior trabalhando com a fiscalização da qualidade dos serviços, e para a ARSESP (SP) e AGR (GO) que não contam ou pelo menos não informaram nenhum profissional de nível superior para saneamento básico na área de ouvidoria – aliás, na AGR (GO) nem no setor jurídico. A **Figura 8** apresenta a distribuição dos funcionários por área de atuação na regulação do saneamento básico.



**Figura 8** – Área de Atuação das Agências Reguladoras.

## Salário do Profissional de Nível Superior

Um comparativo dos salários dos profissionais de nível superior, de 2009 para 2010, permite atestar que houve aumento na média dos salários de um modo geral, de 12% (doze por cento) para a média do salário mínimo, e de 38% (trinta e oito por cento) para a média do salário máximo. As médias dos salários mínimo e máximo variam entre R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais) e R\$ 7.200,00 (sete mil e duzentos reais), havendo poucas discrepâncias de salários entre Agências

estaduais e municipais. Todavia, há bastante disparidade entre as Agências, havendo algumas com salários máximos próximos até de R\$ 11.000,00 (onze mil reais), como a AGERGS (RS), em contraposição à ARPE (PE), cujo máximo gira em torno de R\$ 3.000,00 (três mil reais). Já para o menor salário, a disparidade é ainda maior: na AGR (GO), o menor salário de nível superior é de menos de R\$ 800,00 (oitocentos reais), ao passo que, novamente na AGERGS (RS), o menor salário é de quase R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

Outro ponto que merece ser considerado é o índice de evolução salarial, no qual também há divergências consideráveis entre Agências. Em 5 (cinco) delas, a diferença entre o menor e o maior salários de nível superior não chega ao dobro, com destaque novamente para a ARPE (PE), cuja diferença é de apenas 20% (vinte por cento). Noutro extremo, na AGR (GO), a diferença do menor para o maior salário é de quase 8 (oito) vezes. Salvo este último e o da AGESAN (SC), todos os maiores salários não ultrapassam o dobro do menor salário. A existência de uma escala considerável de progressão salarial serve como uma forma de incentivo ao aprimoramento e ao desempenho dos reguladores, mas salários irrisórios para cargos de nível superior servem como desestímulo à permanência dos servidores na Agência, acarretando alta rotatividade e perda de experiência técnica agregada. Assim, as escalas salariais das Agências devem estar compatíveis com a realidade do mercado de trabalho.

### Formação em Nível Superior

A análise comparativa dos dados referentes à formação do pessoal com nível superior para a regulação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, entre os levantamentos de 2009 e de 2010, permite inferir certa proporcionalidade entre as formações, salvo em formações não contempladas especificamente no levantamento, que teve um aumento vertiginoso provocado pela ARSESP (SP). Assim, engenheiros, com 31% (trinta e um por cento) continuam sendo a principal força da regulação, seguidos de advogados, com 14% (quatorze por cento), e economistas, com 9% (nove por cento).

Merece destaque o fato de que, a ARSAE (MG), não tem nenhum engenheiro compondo seus quadros; além disso, a ARSBAN (RN) não conta com advogados, e 6 (seis) Agências – AGR (GO), AGESAN (SC), ARPE (PE), ARSAEG (SP), ARSBAN (RN) e ATR (TO) – não detêm economistas. Os dados sobre a formação do quadro de pessoal são apresentados no **Quadro 7** e na **Figura 9**.

## Quadro 7 – Formação do Quadro de Pessoal das Agências

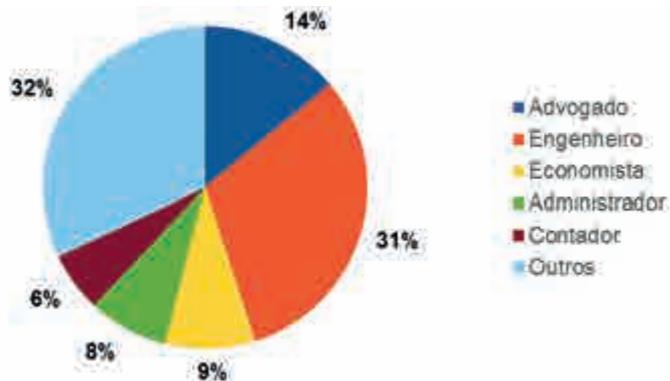
Agência	Formação do Quadro de Pessoal do Saneamento de Nível Superior				
	Advogado	Engenheiro	Economista	Administrador	Contador
ADASA	6	7	1	3	1
AGERGS	3	4	1	0	1
AGESAN	1	2	0	1	1
AGR	1	3	0	1	0
AMAE	2	4	1	2	1
ARCE	2	6	2	0	0
ARPE	1	7	0	0	1
ARSAEG	2	1	0	1	1
ARSBAN	0	1	0	0	1
ARSESP*	1	15	3	3	1
ARIS	2	2	1	1	1
ARSAE	1	0	6	1	0
ARSI	3	3	2	0	1
ATR	1	1	0	1	0
Total	26	56	17	14	10

\*Para efeito de cálculo do presente Quadro da Diretoria de Saneamento, não foram inseridos os funcionários da Diretoria de Re

## Reguladoras de Saneamento Básico (mês de referência: dezembro/2010).

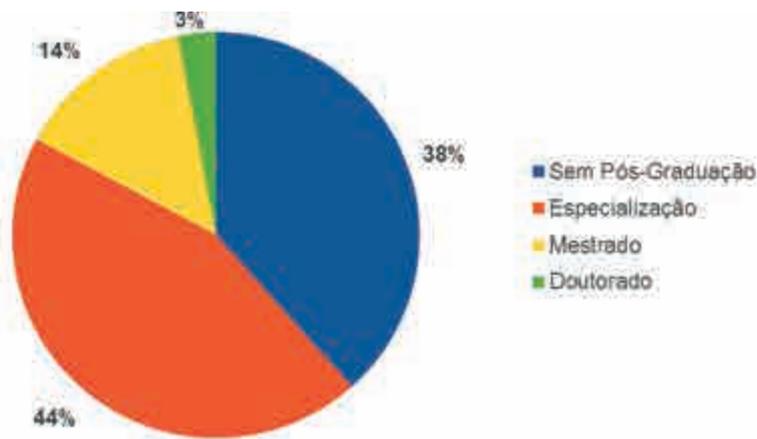
		Pós-Graduação do Pessoal do Saneamento					
Outros	Total	Sem Pós-Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total	
9	27	13	11	3	0	27	
1	10	0	10	3	0	13	
9	14	0	1	1	0	2	
4	9	7	2	1	0	10	
1	11	2	6	3	0	11	
0	10	2	5	2	1	10	
1	10	9	0	1	0	10	
1	6	4	1	2	0	7	
2	4	4	0	0	0	4	
23	46	18	22	3	3	46	
1	8	1	4	1	2	8	
4	12	4	6	3	0	13	
2	11	2	8	1	0	11	
0	3	0	0	0	0	0	
59	182	66	76	24	6	172	

Relações Institucionais da Arsesp, que também dão suporte jurídico e de relacionamento ao usuário dos serviços de saneamento.



**Figura 9** – Formação Básica do Quadro de Pessoal do Setor de Saneamento.

No que concerne à pós-graduação (**Figura 10**), a comparação com o ano de 2009 revela uma evolução na especialização de profissionais, pois o número de reguladores com especialização *stricto sensu* já superou o quantitativo de pessoal sem pós-graduação. Embora todas as faixas apresentem crescimento quantitativo, com aumentos escalonados em cada nível de pós-graduação, mestrado e doutorado, o salto maior veio por conta da especialização propriamente dita, cujo número de profissionais praticamente dobrou.



**Figura 10** – Nível de Especialização nas Agências Reguladoras.



# CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS

## Atividades Regulatórias em Andamento

De um modo geral, como no levantamento 2009, observa-se, no **Quadro 8**, que a grande maioria das Agências Reguladoras pratica quase todas as atividades regulatórias básicas. Quanto à regulação econômica, apenas a AGESAN (SC) e a ARIS (SC) não a realizam, embora esteja justificada pelo fato de ainda estarem em vias de implantação. Nos últimos 18 (dezoito) meses, realizaram-se 23 (vinte e três) reajustes e revisões tarifárias no setor de saneamento básico, numa média de aproximadamente 2 (dois) reajustes e revisões por agência. Possui individualmente um número bastante expressivo a ARSESP, que declarou ter realizado 8 (oito) reajustes e revisões, o que pode ser explicado pelo fato de regular prestadores distintos. Analisando-se mais especificamente cada uma dessas atividades, os reajustes tarifários são realizados anualmente por todas as Agências que informaram realizá-los; já a revisão ordinária é feita por apenas 7 (sete) Agências, com uma média de realização a cada 4 (quatro) anos.

Quadro 8 – Atividade Regulatórias das Agências Reguladoras de Saneamento Básico (mês)

Agência	Reajustes e revisões analisados nos últimos 18 meses?	Delegações fiscalizados nos últimos 18 meses?	Normas já editadas para o saneamento?	Solicitações de ouvidoria atendidas nos últimos 18 meses?	Frequência reajuste tarifário (anos)	Frequência revisão tarifária (anos)
ADASA	1	3	20	1.847	1	4
AGERGS	1	6	5	6.514	1	5
AGESAN	-	-	2	-	1	-
AGR	1	223	14	28.502	1	-
AMAE	1	1	36	376	1	4
ARCE	1	99	5	3.246	0	1
ARPE	3	160	3	10.105	1	4
ARSAEG	1	4	0	9	1	-
ARSBAN	2	1	4	85	1	4
ARSESP	8	194	7	110.292	1	4
ARIS	-	-	1	-	-	-
ARSAE	2	-	1	631	1	-
ARSI	1	2	2	3	1	-
ATR	1	4	8	20	1	-
Total	23	697	108	161.630	-	-

Quanto à fiscalização e à aplicação de penalidades, embora 11 (onze) Agências tenham declarado realizar fiscalizações, apenas 8 (oito) disseram aplicar penalidades. Em que pese o veto presidencial ao último inciso do art. 23 da Lei Federal nº 11.445/07, deve-se reconhecer, quando houver previsão legal ou contratual adequada, a competência para a aplicação de penalidades pela Agência Reguladora, bem como para regulamentar sobre o tema, como uma ferramenta de *enforcement* das decisões. De nada adianta a independência decisória se ela não puder valer-se de um instrumento de força estatal. Por outro lado, em virtude de imposição de sanções ao prestador dos serviços, é imprescindível que haja previsão das penalidades em lei ou no instrumento de delegação.

No total, realizaram-se nos últimos 18 (dezoito) meses, cerca de 700 (setecentas) fiscalizações, as quais redundaram em quase 200 (duzentas) penalidades. Entre as fiscalizações, cerca de 97% (noventa e sete por cento) estão concentradas nas mãos de apenas 4 (quatro) Agências, todas estaduais – AGR

de referência: dezembro/2010)		
Penalidades foram aplicadas nos últimos 18 meses?		Valor acumulado das multas aplicadas nos últimos 18 meses? (R\$) (jul/09-dez/10)
Advertência	Pecuniária	
9	0	0,00
-	-	-
-	-	-
0	178	3.482.157,16
0	0	0,00
4	1	76.421,13
2	1	67.757,63
0	0	0,00
-	-	-
3	1	12.598,95
-	-	-
-	-	-
-	-	-
2	0	0,00
20	181	3.638.934,87

(GO), com 223 (duzentas e vinte e três), ARSESP (SP), com 194 (cento e noventa e quatro), ARPE (PE), com 160 (cento e sessenta), e ARCE (CE), com 99 (noventa e nove) fiscalizações. Como penalidades, foram aplicadas apenas 20 (vinte) advertências, em contraponto a 181 (cento e oitenta e uma) multas no mesmo período, com cobrança total no patamar de R\$ 3.640.000,00 (três milhões, seiscentos e quarenta mil reais) nos últimos três semestres. A maior parte das penalidades aplicadas deve-se à AGR (GO), na qual as 223 (duzentas e vinte e três) fiscalizações realizadas implicaram 178 (cento e setenta e oito) penalidades, todas de multa, correspondendo a 88% (oitenta e oito por cento) de todas as penalidades aplicadas. Noutra ponta, ADASA (DF) e ATR (TO) aplicaram apenas penalidades de advertência; no meio, ARCE (CE), ARPE (PE) e ARSESP (SP), que tiveram um volume considerável de fiscalizações, apresentam resultados parecidos, com aplicação de poucas advertências e de apenas uma multa cada.

Pode-se vislumbrar uma justificativa para tal discrepância, talvez por uma eventual regulamentação dos procedimentos de fiscalização e aplicação de penalidades distinta para a AGR

(GO), já que aparentemente não há previsão de advertência e observa-se uma eficiência processual. Em contrapartida, os processos nas demais Agências citadas podem ser mais extensos para melhor garantir contraditório e ampla defesa para os prestadores que infringem leis e regulamentos, ou a aplicação da penalidade de multa ser mais comedida, aplicando-se em situações mais graves.

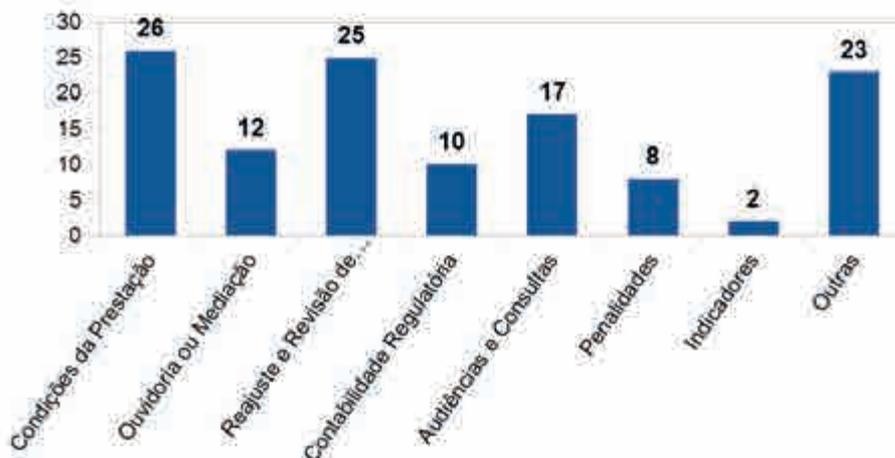
Os valores das multas aplicadas corroboram o último entendimento, pois as multas mais altas foram aplicadas pela ARCE (CE), em torno de R\$ 76.000,00 (setenta e seis mil reais), e pela ARPE (PE), perto de R\$ 68.000,00 (sessenta e oito mil reais), ao passo que a média das multas aplicadas pela AGR (GO) fica próxima de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), em patamar semelhante ao da ARSESP (SP), com quase R\$ 13.000,00 (treze mil reais). Em comparação com os valores obtidos no ano passado, houve redução na média geral de valor por multa, de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais) para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), aproximadamente.

## Normatização

No **Quadro 9**, todas as Agências declararam normatizar a prestação dos serviços. Em termos quantitativos, merecem destaque a AMAE (SC), que, apesar de municipal, editou 36 (trinta e seis) normas, a ADASA (DF), com 20 (vinte) e a AGR (GO), com 14 (quatorze).

A análise do **Quadro 9**, se confrontada com as informações prestadas no **Quadro 8**, aponta algumas divergências nos quantitativos de normas elaboradas. É oportuno lembrar que a normatização que se procura destacar é aquela que decorre de determinação legal no rol do art. 23 da Lei Federal nº 11.445/07. As incongruências poderiam ser explicadas caso tivesse sido informada no **Quadro 9**, a existência de leis ou decretos sobre os assuntos. Assim como no levantamento de 2009, atesta-se grande produção normativa por parte das Agências Reguladoras, com destaque para os temas de condições da prestação dos serviços, com 26 (vinte e seis) normas, de reajuste e revisão tarifárias, com 25 (vinte e cinco) normas, e de audiências e consultas públicas, com 17 (dezesete). Chegou-se ao total de 123 (cento e vinte e três) normas elaboradas para as componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme detalhamento apresentado na **Figura 11**.

Apesar de verificar-se grande quantidade de normas, a produção ainda é incipiente, com média aproximada de 9 (nove) normas por Agência, um pequeno incremento em comparação com o levantamento de 2009. Outrossim, a distribuição destas normas pelas Agências Reguladoras não é equitativa, pois 7 (sete) Agências não têm mais do que 5 (cinco) normas acerca de saneamento básico.



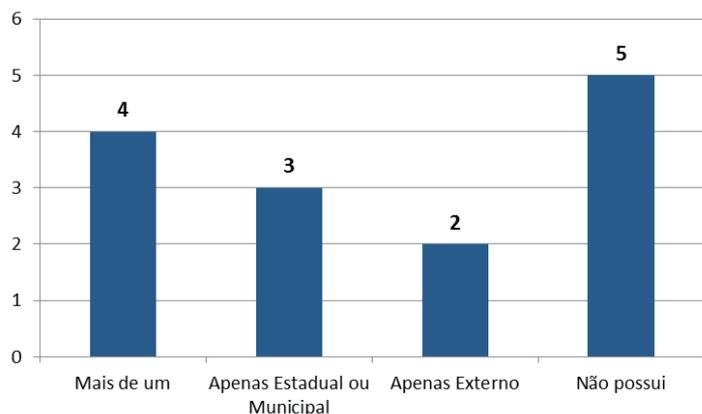
**Figura 11** – Normatização Existentes das Agências Reguladoras.

## Controle Social

Praticamente todas as Agências, salvo a ARIS (SC) e a AGESAN (SC), que ainda não foram implantadas integralmente, dispõem de um setor de Ouvidoria para recebimento de reclamações e consultas acerca dos serviços públicos regulados. Nos últimos 18 (dezoito) meses, conforme **Quadro 8**, foram recebidas aproximadamente 160.000 (cento e sessenta mil) solicitações de ouvidoria, número que é puxado especialmente pela ARSESP (SP), com 68% (sessenta e oito por cento) das solicitações, seguida pela AGR (GO), com algo em torno de 18% (dezoito por cento). Em contraponto, a ARSI (ES) atendeu a apenas 3 (três) solicitações, seguida da ARSAEG (SP), com 9 (nove), e da ATR (TO), com 20 (vinte). Consideradas todas as Agências, a média de solicitações recebidas fica em torno de 13.500 (treze mil e quinhentas) por Agência; desconsiderada apenas a ARSESP (SP), esse número cai para 4.700 (quatro mil e setecentas) solicitações por Agência.

Sobre audiências e consultas públicas, de acordo com o **Quadro 9**, do total de 73 (setenta e três) já realizadas, 59% (cinquenta e nove por cento) correspondem a audiências públicas, tendo boa parte destas sido realizada pela AGERGS (RS), com 27 (vinte e sete) reuniões públicas. Já para as consultas públicas, a AMAE (SC) realizou 15 (quinze), equivalente a 50% (cinquenta por cento) do total. Audiências e consultas públicas também não são equitativas entre Agências, uma vez que 7 (sete) delas não realizaram audiências públicas, e outras 5 (cinco) para consultas.

Por fim, no que concerne aos conselhos de saneamento básico (**Figura 12**), das 14 (catorze) Agências, 5 (cinco) afirmaram não possuir conselho de qualquer espécie, ao passo que 2 (dois)



**Figura 12** – Quantitativo e Caráter dos Conselhos.

informaram possuir exclusivamente conselho externo, sendo ambos de caráter consultivo; das 3 (três) Agências que afirmaram ter somente conselho estadual ou municipal de saneamento, apenas uma detém caráter consultivo. Constata-se, como sucedeu no “Saneamento Básico 2009”, a predominância de conselhos estaduais ou municipais de saneamento sobre os demais, em número de 7 (sete) Conselhos dessa natureza, em sua maioria de caráter deliberativo.

Quadro 9 – Características Operacionais das Agências Reguladoras

Agência	Normatização Existente				
	Condições da Prestação	Ouvidoria ou Mediação	Reajuste e Revisão de Tarifas	Contabilidade Regulatória	Audiências e Consultas Públicas
ADASA	0	0	8	0	1
AGERGS	1	1	1	2	1
AGESAN	0	1	0	0	1
AGR	3	0	1	0	1
AMAE	14	8	6	5	0
ARCE	2	1	0	1	0
ARPE	1	0	1	0	1
ARSAEG	0	0	1	0	0
ARSBAN	1	0	2	0	1
ARSESP	1	Lei nº 1.025/2007	0	0	Lei nº 1.025/07
ARIS	0	0	0	0	1
ARSAE	1	0	3	1	7
ARSI	1	1	1	1	2
ATR	1	0	1	0	1
Total	26	12	25	10	17

\*Prevista dentro da resolução que define as condições técnico-operacionais da prestação dos serviços.

de Saneamento Básico (mês de referência: dezembro/2010).

			Audiências Públicas Realizadas	Consultas Públicas Realizadas	Existência e Caráter dos Conselhos de Saneamento Básico		
Penalidades	Indicadores	Outras			Estadual ou Municipal de Saneamento	Externo de Gestão da Agência	Usuários dos Serviços
1	0	10	2	0	-	-	-
1	1	0	27	2	Deliberativo	-	Deliberativo
0	0	1	0	2	Deliberativo	Consultivo	-
1	1	7	0	0	-	-	-
2	0	1	0	15	Deliberativo	-	-
					Consultivo		
1	0	0	6	0	-	Consultivo	-
*	0	0	1	0	-	-	-
0	0	0	0	0	Consultivo	-	-
0	0	0	0	1	Deliberativo	-	Consultivo
					Consultivo		
1	Contratos de Programa	-	2	4	Deliberativo	-	-
					Consultivo		
0	0	0	0	1	Consultivo	Deliberativo	-
0	0	0	4	3	-	-	-
0	0	0	1	1	-	Consultivo	-
1	0	4	0	1	-	-	-
8	2	23	43	30	-	-	-



## CONCLUSÕES

Apesar dos avanços observados no presente levantamento, a velocidade de implantação efetiva da regulação setorial é ainda lenta, ainda mais se forem considerados os prazos previstos na Lei Federal nº 11.445/07 para a regularização das delegações de prestação.

Ao longo desta curta série histórica (2008-2010) de dados sobre a gestão da regulação setorial no país, foi possível verificar com este levantamento, o crescimento do quadro de concursados, a melhoria em termos de salários médios, o aumento da realização de processos de reajuste tarifário, o grande número de audiências e consultas públicas, o crescimento da regulamentação em termos de normas editadas, entre outros.

Assim, é fundamental continuar no avanço da regulação do setor, com vistas a fortalecer este instrumento tão necessário de garantia à universalização da prestação dos serviços de saneamento básico no país.

Por fim, é preciso também redefinir o papel do presente levantamento agregando novas informações que possam ser úteis para o desenvolvimento da gestão da regulação, bem como buscar a adesão de todas as agências de saneamento básico para participação neste processo.



**ABAR**

Associação Brasileira de  
Agências de Regulação