

V-047 - GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA BAHIA: UMA DISCUSSÃO DOS DIFERENTES MODELOS

Aline Linhares Loureiro⁽¹⁾

Engenheira Sanitarista e Ambiental (EP/UFBA), Mestre em Engenharia Ambiental Urbana (EP/UFBA), Especialista em Direito Público e Controle Municipal (FUNDACEM/UNIBAHIA), Analista de Infraestrutura do Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde.

Patrícia Campos Borja

Engenheira Sanitarista (EP/UFBA); Dra. em Arquitetura e Urbanismo (FA/UFBA); Professora Adjunto e Pesquisadora do Departamento de Engenharia Ambiental e do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

Luiz Roberto Santos Moraes

Engenheiro Civil (EP/UFBA) e Sanitarista (FSP/USP), M.Sc. em Engenharia Sanitária (IHE/Delft University of Technology), Ph.D. em Saúde Ambiental (LSHTM/University of London), Professor Titular em Saneamento e Pós-aposentado do Departamento de Engenharia Ambiental (EP/UFBA) e do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

Endereço⁽¹⁾: Rua Monsenhor Basílio Pereira, 04, Apto. 201-A, Salvador, +55 (71) 3312-1841, alinell@oi.com.br

RESUMO

No Brasil, a prestação dos serviços de saneamento básico se apresenta segundo vários modelos, cada um com suas peculiaridades. Estudos relacionados às políticas e a gestão desses serviços são ainda muito incipientes. A maior parte das pesquisas no campo da Engenharia Sanitária e Ambiental é direcionada à área tecnológica e poucos são os estudos voltados em aprofundar conhecimentos sobre as políticas de saneamento básico e a gestão dos serviços. A gestão, segundo a Lei n. 11.445/07 que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico, apresenta como funções: o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços; e aponta o controle social perpassando todas essas funções. Para o desenvolvimento deste trabalho, foi necessário realizar um estudo empírico de cunho qualitativo e quantitativo, sendo analisadas as características de cada modelo. Foram propostas como área de estudo, baseada em diversos critérios, os municípios de: Alagoinhas, Barra da Estiva, Ilhéus, Itabuna, Jaguarari, Jequié, Juazeiro, Seabra e Sobradinho, todos no estado da Bahia. Em cada modelo de gestão existem distorções notáveis com situações e características que são inerentes, principalmente, ideais políticos do titular dos serviços. Apesar do aporte de recursos investidos em sistemas de abastecimento de água no País durante as três últimas décadas, cerca de 20% da população ainda não tem acesso a esses serviços e parte dos que tem, a água distribuída apresenta comprometimento da sua qualidade. Além disto, a carência de serviços de esgotamento sanitário também é grande, principalmente, nos municípios da região Norte e Nordeste e nos municípios estudados. Este quadro implica diretamente na qualidade de vida da população. Vale ressaltar que o presente trabalho é fruto de estudo desenvolvido em uma fase de instituição de marcos legais para a área de saneamento básico tanto a nível federal quanto estadual. Assim, espera-se uma modificação do quadro atual do saneamento básico no País e na Bahia e a superação do grande desafio de promover saneamento básico de qualidade para todos.

PALAVRAS-CHAVE: Modelos de Gestão, Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Bahia.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a gestão dos serviços públicos de saneamento básico apresenta-se segundo vários modelos, cada um com suas características e arranjos políticos, institucionais e financeiros. Estudos relacionados às políticas e a gestão desses serviços são ainda muito incipientes. No campo da Engenharia Sanitária e Ambiental são poucos os estudos voltados em aprofundar conhecimentos sobre as políticas de saneamento básico e gestão dos serviços. Buscando contribuir para esse campo disciplinar, o presente estudo tem por objetivo estudar as características dos diferentes modelos de gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento

sanitário no Estado da Bahia, buscando discutir os aspectos referentes às funções de gestão (planejamento, regulação, prestação e fiscalização) e como se dá a atuação de instâncias de participação e controle social nos diferentes modelos de gestão estudados.

Essa discussão mostra-se necessária diante do novo cenário legal, institucional e arranjos econômico-financeiros do saneamento básico no Brasil e na Bahia e dos desafios da universalização do acesso, o que exige um repensar sobre os aspectos de planejamento, regulação, prestação, fiscalização e controle social.

Atualmente, os modelos de gestão do saneamento básico têm fortes vínculos com os tipos de prestação dos serviços. Essa prestação, segundo o SNIS (BRASIL, 2007), tem os seguintes tipos de constituições jurídicas: administração direta do Poder Público, autarquias, empresa com participação majoritária do Poder Público, empresa privada, entre outros. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada no ano de 2000, indicam que no Brasil, nos distritos onde existe o serviço de abastecimento de água, em 30,5% destes, a prestação é realizada no âmbito da administração direta do Poder Público; 8,9%, por meio de autarquias; 45,5%, por empresa com participação majoritária do Poder Público; 4,8%, por empresa privada; 10,3%, por outro tipo de constituição jurídica. Para os dados da PNSB de 2008, os serviços públicos de abastecimento de água foram prestados em 2008 por: apenas prefeitura (17%); combinado prefeitura e outra(s) entidade(s) (24,7%); e outra entidade (autarquias, empresas públicas ou de economia mista, empresas privadas, associações, etc.) (58,3%). No que diz respeito aos serviços públicos de esgotamento sanitário, também em termos de distritos onde existe o serviço, em 62,6%, a prestação é feita pela administração direta do Poder Público; em 10,7% por autarquias; em 24,9% por empresa com participação majoritária do Poder Público; 1,2% por empresa privada; 0,7% por outro tipo de constituição jurídica. Já na PNSB de 2008, para esses serviços: apenas prefeitura (55,6%); combinado prefeitura e outra(s) entidade(s) (2,8%); e outra entidade (autarquias, empresas públicas ou de economia mista, empresas privadas, associações, etc.) (41,6%). Por meio desses dados, pode-se perceber a preferência dada pelas outras entidades à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e pelas prefeituras e outras entidades aos serviços públicos de esgotamento sanitário.

Assim, a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário preconizada pelo Planasa, ainda é bastante presente no Brasil, uma vez que a prestação dos serviços, em sua maioria, se dá via concessionária estadual e os municípios, como titulares dos serviços, se mantêm ausentes das questões voltadas ao saneamento básico, sem realizar o planejamento, a regulação e a fiscalização e pouco estimulando a participação e o controle social. Nos municípios que não aderiram ao Planasa na década de 70, a prestação dos serviços públicos de água e esgoto se dá via autarquias, empresas municipais ou pelas próprias prefeituras e os níveis de acesso e qualidade dos serviços têm relação com a política pública municipal praticada e com os critérios de priorização das intervenções em saneamento básico.

Um esforço de avaliação dos modelos de gestão, como o aqui pretendido, necessariamente, deve considerar a Lei n. 11.445/07 que traz os princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil. Tais princípios envolve a universalização, integralidade, adequação dos serviços de saneamento básico, articulação com outras políticas, eficiência e sustentabilidade econômica, adoção de tecnologias apropriadas, transparência das ações, controle social, segurança, qualidade e regularidade dos serviços e integração da área de saneamento básico com a de recursos hídricos. Além desses, dois outros princípios de uma política pública devem se considerados: a titularidade municipal e a gestão pública, embora não tenham sido contemplados pela Lei Nacional de Saneamento Básico. Também se deve considerar a Constituição Federal de 1988, no seu Art. 30, Inciso V, que estabelece a competência do município para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.

Neste trabalho serão consideradas as definições de planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e controle social constantes no Art. 2º. Do Decreto n. 7.217/10 que regulamenta a Lei Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2010, s.p.), a saber:

I - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

II - regulação: todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27;

III - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

[...]

V - prestação de serviço público de saneamento básico: atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação;

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A definição do conceito de saneamento vem sendo construída ao longo do tempo de acordo com os anseios, condições e necessidades do ser humano e sua relação com o meio ambiente e a saúde (BORJA, 2004).

Em suas reflexões sobre saneamento, saúde pública e qualidade de vida, Menezes (1984, p.26) traz a definição clássica de saneamento como sendo “o conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde”.

A Lei n. 11.445/2007, em seu Art. 3º, estabelece saneamento básico como “o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (BRASIL, 2007, p.02).

As definições dos serviços de saneamento básico estabelecidas por Brasil (2007, p.03), à luz da Lei n. 11.445/07, são:

- **Abastecimento de Água** - 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.
- **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.
- **Limpeza Urbana e Manejo dos 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.
- **Drenagem e Manejo das Águas Pluviais 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.

Apesar deste conceito estabelecido na Lei Nacional de Saneamento Básico, sabe-se que o controle de vetores faz parte desta definição. No Brasil, a ideia da relação saúde e saneamento está consolidada na Constituição Federal que traz em seu bojo como competência do Sistema Único de Saúde (SUS) a participação “na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (BRASIL, 1988, p.150). Os princípios fundamentais da Lei n. 11.445/07 (BRASIL, 2007a, p.1) são:

- I **universalização** do acesso;
- II **integralidade**, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III **abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente**;

- IV **disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;**
- V **adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;**
- VI **articulação** com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- VII **eficiência e sustentabilidade econômica;**
- VIII **utilização de tecnologias apropriadas**, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX **transparência das ações**, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X **controle social;**
- XI **segurança, qualidade e regularidade;**
- XII **integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.**

Para este trabalho, tendo como base o entendimento de saneamento básico estabelecido pela Lei n. 11.445/07, trabalhou-se apenas com os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Funções de Gestão

Segundo a Lei n. 11.445/07, as funções de gestão envolvem o planejamento, regulação, prestação dos serviços e fiscalização, e perpassando por todas essas funções, o controle social. Assim, a seguir, são conceituadas e descritas todas elas.

Planejamento

Na obra Teoria Geral da Administração, Chiavenato (2000) indica que o administrador, aqui entendido como gestor, deve seguir regras ou normas que lhe dêem base para desempenhar as suas funções que são: planejar, organizar, coordenar e controlar.

O *planejamento*, em termos espaciais, no sentido de se planejar uma cidade distribuindo espacialmente suas funções deu-se, primeiramente, na Inglaterra ao final do século XIX e início do século XX (OLIVEIRA, 2006). No entanto, a incorporação do *planejamento* por parte do Estado deu-se pós-segunda guerra mundial, quando, após o desmoronamento de grandes nações, viu-se a necessidade da reconstrução das mesmas. A primeira nação a fazer essa incorporação foi a União Soviética, de maneira sistemática, centralizada e impositora. No entanto, o planejamento ganhou mais espaço e outra roupagem após a crise global, passou a ser colocado à ação governamental como um instrumento de orientação.

A partir das décadas de 1930, 1940 e 1950, a vertente espacial-urbanística do planejamento nos EUA e Europa encampou uma forma mais abrangente englobando as esferas social e econômica do planejamento [...] além do avanço das ideias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, começou a ganhar força também a vertente de planejamento e políticas de desenvolvimento regional, que culminou com a criação das agências em desenvolvimento, como Tennessee Valley Authority (TVA) nos EUA, Cassa per il Mezzogiorno na Itália, e Sudene e Sudam no Brasil. Nessa época ainda havia a ideia de planejamento como fazer planos para controlar o futuro, e um forte papel governamental nas decisões do planejamento (OLIVEIRA, 2006, p.283).

A ideia do caráter “puramente técnico” do planejamento passou para a noção de instrumento de mudança social, assumindo assim o caráter político¹. Sendo assim, Oliveira (2006) define o processo de planejamento como:

[...] um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções

¹ Fato pautado no bojo do movimento de direitos civis dos EUA (OLIVEIRA, 2006).

conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e, principalmente, para as partes envolvidas (*ibid.*, p.284).

Entende-se por planejamento, segundo Decreto n. 6.017/07 que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos, (BRASIL, 2007b):

[...] as atividades de identificação, qualificação, quantificação, articulação, 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 (*ibid.*, p.2, grifos da autora).

Oliveira (2006, p.274) ao questionar a essência do *planejamento*, principalmente no Brasil, indica que o mesmo ainda é visto como uma ação “tecnicista dominada por economistas e burocratas” e ainda muito voltado à elaboração de planos e controle. Teixeira, Yashizaki e Santana (1995) defendem o planejamento na Administração Pública em contraponto àqueles que afirmam a sua ineficiência. O *planejamento* na Administração Pública deve ser um processo dinâmico, complexo e abrangente, tecnicamente fundamentado e orientado por políticas públicas.

Um planejamento abarca atividades que devem integrar funções do serviço público entre si ou com interfaces com setores de fora da área pública. No entanto, faz-se necessário que haja um modelo de apoio a esse planejamento que permita uma abordagem racional. Modelo de apoio este mediado pelos princípios norteadores e que tem como finalidade o exercício de adequação dos recursos frente aos objetivos da gestão.

Assim, o planejamento dos serviços públicos de saneamento básico tem como objetivo, segundo Bernardes, Scárdua e Campana (2006, p.51) “a valorização, a proteção e a gestão equilibrada dos recursos ambientais municipais, assegurando a sua harmonização com o desenvolvimento local e setorial através da economia do seu emprego e racionalização dos seus usos”. Além disso, prover a população de serviços básicos que venham a melhorar sua qualidade de vida.

Regulação

Consta que até o início do processo de desestatização das empresas públicas, a regulação era feita de forma ainda muito incipiente e recaía basicamente na taxação de impostos, controle de fusões e incorporações de empresas e vendas de produtos no mercado interno (CARVALHO, 2002). Atualmente, suas atribuições são maiores e com maior poder de atuação.

No Brasil, o processo de desestatização das empresas públicas que começou no início da década de 90, com o Governo de Fernando Collor de Melo, preconizava um Estado neoliberal. A transferência dos serviços públicos para o setor privado proferiu ao Estado, segundo Kaufmann (2005, p.1), “poder crescente de regulamentação, fiscalização e planejamento das atividades”. Pinheiro e Motta (2002) apresentam, em seu artigo, resultados do Programa Nacional de Desestatização do Bndes, pelo qual durante dez anos, de 1991 a 2001, foram privatizadas 66 empresas e participações acionárias estatais. Cabendo então ao Estado a imposição e manutenção de regras de maneira a uniformizar a competição entre as empresas.

Cabe aqui esclarecer questões constitucionais no que tange à diferença nos conceitos de poder regulador e poder regulamentar. Kaufmann (2005, p.1) apresenta conceitos bastantes esclarecedores trazidos por Di Pietro (2003), que são:

‘Regular’ significa estabelecer regras, independentemente de quem as dite, seja o Legislativo ou o Executivo, ainda que por meio de órgãos da Administração direta ou entidades da Administração indireta. Trata-se de vocábulo de sentido amplo, que abrange, inclusive, a regulamentação, que tem um sentido mais estrito.(...) Regulamentar significa também ditar regras jurídicas, porém, no direito brasileiro, como competência exclusiva do Poder Executivo. Perante a atual Constituição, o poder regulamentar é exclusivo do Chefe do Poder Executivo (Art. 84, IV), não sendo incluído, no parágrafo único do mesmo dispositivo, entre as competências delegáveis.

Pires e Piccinini (1999), em sua obra sobre a regulação nos setores de infraestrutura no Brasil indicam que, em linhas gerais, os objetivos da missão regulatória, são:

- buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;

- assegurar o serviço universal;
- assegurar a qualidade do serviço prestado;
- estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços;
- estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação);
- assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos;
- garantir a segurança e proteger o meio ambiente (*ibid.*, 1999, p.220-221).

Como qualquer conceito, sabe-se que são construídos em função do momento político, social, econômico e cultural. A complexidade do conceito de regulação converge a uma série de dispositivos legais e normas aos quais os serviços e qualquer atividade econômica estão sujeitos. Brasil (2007b) que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, traz como definição de regulação

[...] todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, os direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação, a política e sistema de cobrança, inclusive a fixação, reajuste e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos (*ibid.*, p.2).

No campo do saneamento básico, segundo Art. 21 da Lei n. 11.445/07, o exercício da regulação deve atender aos princípios de “independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões”. Têm-se, também segundo a Lei supracitada em seu Art. 22, os objetivos da regulação, que são:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (BRASIL, 2007a, p.7).

Cabe a entidade reguladora, quer seja ela uma agência, um conselho ou um consórcio, editar as normas referentes às dimensões técnica, econômica e social que devem abranger, segundo Art. 23 da Lei n. 11.445/07, os seguintes itens:

- padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- medição, faturamento e cobrança de serviços;
- monitorização dos custos;
- avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- subsídios tarifários e não tarifários;
- padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

A regulação é uma função que pode ser delegada pelos titulares dos serviços a qualquer entidade reguladora – dentro dos limites do respectivo Estado. No entanto, devem ser claras a forma de atuação e as atribuições das partes envolvidas para que não haja distorções no andamento das suas atividades (BRASIL, 2007a, Art. 23, § 1º). Uma questão muito importante, mas que diz respeito mais especificamente à relação entidade reguladora e prestador dos serviços, é o fornecimento dos dados e informações necessárias para o desempenho das atividades (BRASIL, 2007a, Art. 25).

Pinheiro e Motta (2002, p.467), colocam que “[...] regulação não é tão-somente um ato econômico ou jurídico [...] está no seu cerne o equilíbrio dos contratos, a qualidade dos serviços prestados e a consequente satisfação do usuário”.

Tomando como base o princípio da publicidade que rege a Administração Pública, os Art. 26 e Art. 27, da Lei n. 11.445/07, vêm justamente para validá-lo. No tocante à regulação, deve ser assegurada a publicidade de relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes, assim como dos direitos e deveres de usuários e prestadores, excetuando-se aqueles considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, e disponíveis, preferencialmente em sítio na *internet*.

É importante salientar que, não apenas os serviços e atividades das empresas privadas são passíveis de regulação, mas também são, os serviços prestados por órgãos públicos. A regulação dos serviços públicos de saneamento básico pode ser feita por conselhos deliberativos ou agências reguladoras desde que sejam estabelecidas todas as atribuições pertinentes e que estejam em conformidade com a Lei n. 11.445/07.

É desejável que as entidades reguladoras não estejam vinculadas ao Poder Executivo, uma vez que as decisões por elas tomadas devam ser imparciais e neutras visando o atendimento ao interesse público. No entanto, sabe-se que essas características são quase que impossíveis de acontecer. Não é rara a interferência indevida do Poder Executivo nas decisões de agências. As agências reguladoras brasileiras, criadas como autarquias especiais, são vinculadas aos respectivos Ministérios e que, por vezes, são ditadas interferências indevidas por essas instituições, conforme exemplo trazido por Kaufmann (2005, p.1) no que diz respeito a reedição da Medida Provisória (MP) 2.190, de 23/08/2001, que alterou o §6º, do artigo 8º, da Lei n. 9.782/99. Segundo essa MP “O Ministro de Estado da Saúde poderá determinar a realização das ações previstas nas competências da ANVS, em casos específicos e que impliquem riscos à saúde da população”.

Kaufmann (2005, p.1) traz como características das agências reguladoras: a independência, poder de resolver discussões em última instância administrativa, especialidade, estabilidade dos dirigentes e o poder normativo. No que diz respeito à questão da especialidade, o autor aponta que:

Uma das justificativas para a proliferação das agências reguladoras é a alta complexidade das atividades administrativas desenvolvidas, não afeita a saberes genéricos. A atuação desses entes requer um tipo de conhecimento técnico, especializado, de forma a melhor solucionar as questões que lhes forem apresentadas. [...] Por outro lado, as agências reguladoras não possuem competências para atuar fora do marco de especialidade que lhes foram atribuídas pelas leis instituidoras (KAUFMANN, 2005, p.1).

Outro fator importante, apontado por Kaufmann (2005) é a questão da escolha da diretoria das agências reguladoras.

A direção das agências reguladoras federais é feita por um colegiado, com mandatos não coincidentes, sujeitos ao período de quarentena após o término. A estabilidade dos mandatos dos dirigentes é uma consequência do princípio da independência na atuação das agências reguladoras. Significa que, à exceção dos casos legalmente previstos, como crimes de improbidade administrativa, violação grave dos deveres funcionais, descumprimento do contrato de gestão, não poderão os dirigentes ser demitidos ao arbítrio do Ministro ou do Presidente da República (KAUFMANN, 2005, p.01).

Galvão Jr. e outros (2006, p.15) trazem como definição de agência reguladora, “autarquia criada para promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos, propiciando aos seus usuários as condições de regularidade, segurança, atualidade e universalidade, dotada de autonomia orçamentária, financeira, funcional e administrativa”. Essas agências têm o objetivo corrigir as falhas de mercado e garantir o interesse público dos serviços.

Quanto às agências que atuam efetivamente na área do saneamento básico, têm-se: Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce), Agência de Regulação de Pernambuco (Arpe); Agência Goiana de Regulação (AGR), Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (Adasa), Agência Estadual de Saneamento de Tocantins (Agesan), Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal (Arsban), Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera), Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (Arsam), Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (Agersa), Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Campo Grande (Arcg) e a

Agência Reguladora de Joinville (Amae). Segundo Galvão Jr e Silva (2006), as seis primeiras, regulam companhias estaduais, quatro regulam empresas privadas e a última, uma empresa municipal.

No Estado da Bahia, tem-se a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações, que é uma autarquia especial, vinculada à Secretaria Estadual de Infraestrutura, criada pela Lei n. 7.314/98, regulamentada pelo Decreto n. 7.426, de 31/08/98 (AGERBA, 2008). No entanto, esta Agência não tem em sua competência a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

As agências como a Arce e a Arsan já foram premiadas no âmbito da sua atuação. A Arce foi reconhecida como experiência exitosa no III Seminário Internacional de Saneamento da Funasa em 2006 e a Arsan, como experiência modelo no campo do controle social no Nordeste do Brasil, pelo Ministério das Cidades em 2006 (GALVÃO JR.; SILVA, 2006).

A Arsan, criada pela Lei Municipal n. 5.346/2001, é uma autarquia que tem como objetivo “regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, exercendo suas atividades de acordo com as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico” (LIMA e outros, 2007, p.2). O que deu destaque à Arsan em relação às demais agências reguladoras é o fato de na concepção da gestão haver a incorporação da participação e controle social na tomada de decisões via Associações de Usuários de Serviços de Saneamento Ambiental (Assussa). As Assussa são entidades criadas a partir do interesse da população, sem fins econômicos, com atribuições definidas por meio de estatuto e que tem como objetivo discutir questões referentes ao saneamento básico (ASSIS, 2007, p.9). Essa interrelação da Arsan com a sociedade é de grande valia já que é um meio de facilitar o intercâmbio de conhecimentos entre os atores. Outro aspecto importante é que a Arsan exerce a Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Saneamento Básico, que tem também como atribuição homologar os instrumentos reguladores elaborados pela Arsan.

No tocante às agências reguladoras, Pinheiro e Motta (2002) indicam os pontos fortes e os pontos fracos frente aos objetivos da regulação na melhoria da qualidade dos serviços públicos, que são apresentados no Quadro 1.

É válido ressaltar que esses aspectos positivos, os pontos fortes, somente serão efetivos havendo comprometimento dos dirigentes e a existência de ferramentas de gestão adequadas. No que diz respeito à forma de nomeação dos dirigentes, observa-se que é o que leva a garantir a autonomia da agência tem como premissa a impossibilidade de demissão, salvo falta grave apurada mediante devido processo legal. Quanto à estabilidade, outra questão bastante discutida na literatura, apresenta a neutralidade da gestão na qual é isenta, ao menos teoricamente, de influências políticas, cabendo apenas posicionamento técnico. A não coincidência dos mandatos dos dirigentes das agências reguladoras com o mandato de presidentes, governadores ou prefeitos, a depender de que esfera esteja a entidade, é muito importante uma vez que abre a possibilidade sob a orientação das políticas públicas das duas gestões, agindo como uma “ponte” entre governos. E assim como em qualquer instituição, a continuidade do mandato de um dirigente acaba por criar vícios, a renovação rompe a inércia, é necessária. Além disso, sabe-se que o controle social nas agências reguladoras ainda é bastante incipiente.

Quadro 1: Elementos estruturais das agências reguladoras - pontos fracos e pontos fortes frente ao objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos

Elemento	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Forma de nomeação dos dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> - redução do voluntarismo da hierarquia superior; - estímulo à negociação e busca do consenso entre os poderes; - tendência a prevalecer, na escolha dos dirigentes, o critério técnico sobre o político e doutrinário; - possibilidade de redução de divergências quando do encaminhamento de proposições de agências reguladoras para a apreciação do Congresso. 	<ul style="list-style-type: none"> - possibilidade de impasses, imobilismo e eventual acefalia institucional; - dependência da agenda política (prioridades de pauta, eleições, barganhas, etc.)
Estabilidade	<ul style="list-style-type: none"> - maior capacitação e construção da memória técnica institucional; - melhores condições para a continuidade das ações e planejamento de longo prazo; - redução do poder de coação da hierarquia sobre os dirigentes da agência reguladora; - maior distanciamento das crises políticas e de natureza conjuntural. 	<ul style="list-style-type: none"> - tendência à manutenção da inércia, independentemente se boa ou ruim, isto é, se convergente ou não com o interesse público; - possibilidade de afluência do corporativismo; - eventual desestímulo à inovação e à melhoria continuada.
Mandatos não coincidentes	<ul style="list-style-type: none"> - renovação controlada (arejamento institucional); - continuidade de gestão; - “ponte” entre governos. 	<ul style="list-style-type: none"> - redução temporária e cíclica do ritmo (produtividade) dos trabalhos.
Recondução limitada	<ul style="list-style-type: none"> - renovação continuada da gestão; - rompimento da inércia interna; - “desmonte” de eventuais “esquemas”. 	<ul style="list-style-type: none"> - eventual perda de lideranças fortes e significativas para a agência.
Direção colegiada	<ul style="list-style-type: none"> - redução da possibilidade de “captura” do dirigente; - decisões consideradas a partir de múltiplos enfoques; - maior transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> - eventuais impasses diante de decisões relevantes; - vazamento acerca das divisões internas, com possibilidade de fragilizar a atuação da agência reguladora.

Fonte: Pinheiro; Motta (2002, p.473).

No tocante aos Conselhos, também podem ser considerados entidades reguladoras, desde que esteja delineado em suas atribuições. O conselho, como ente regulador, é um órgão colegiado que tem sua composição paritária com representantes, no mínimo, do Poder Executivo, do prestador de serviço e de segmentos da sociedade civil. Um Conselho de Saneamento Básico deve ter como finalidade exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política de Saneamento Básico, uma vez que lhe caiba o estabelecimento do cumprimento dos atos normativos de sua competência.

Em estudo realizado por Galvão Jr. e Ximenes (2007), ao analisar diversos conselhos municipais de diferentes áreas, observa-se que, na maioria dos casos, os conselhos existentes não são atuantes no que diz respeito às políticas públicas que lhes dão origem. Para o caso da área da “saúde”, segundo esses autores, a sua existência em quase 100% dos municípios reporta-se ao incentivo dado pela legislação federal como requisito básico para o repasse de verbas. O mesmo não é visto para as áreas de “políticas urbanas”, “cultura” e “trabalho”, ocorrendo assim de forma lenta e gradual.

Uma questão muito importante apontada por Galvão Jr. e Ximenes (2007) é a qualificação dos conselheiros. A capacitação técnica dos participantes de um conselho é condição básica para absorção das informações suscitadas (técnicas, legais e institucionais) e, conseqüentemente, respaldo na tomada de decisões.

Além disto, deve haver por parte do prestador do serviço o fornecimento de dados relevantes ao conselho, sob o risco de receber penalidades que devem ser estabelecidas e explícitas em lei. Segundo Galvão Jr. e Ximenes (2007, p.86), “a informação é um verdadeiro instrumento de poder e essencial para o controle social”.

Por fim, percebe-se que a regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil ainda é bastante frágil, sendo que no Estado da Bahia, apenas em 01/12/2008, foi sancionada a Lei n. 11.172, criando a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Coresab), que ainda enfrenta dificuldades para exercer suas atribuições.

Prestação dos Serviços

O serviço público aqui é entendido como atividades exercidas pelo Estado, diretamente ou não, objetivando satisfazer às necessidades coletivas, sob regime jurídico e que possa ser remunerada por meio de taxa ou preço público. Um serviço para ser considerado adequado, segundo a Lei da Concessão dos Serviços Públicos (BRASIL, 1995), tem que satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, descrito anteriormente. Dessa forma, Brasil (2007b), define prestação como

[...] a execução, em estrita conformidade com o estabelecido na regulação, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrão de qualidade determinados (*ibid.*, p.2).

Santos (2004) observa que deve haver uma maior atenção aos serviços de caráter essencial e que seja exigido, por meio de normas, a obrigatoriedade da continuidade dos mesmos. De acordo com esse mesmo autor, a distinção de um serviço público essencial dos demais serviços prestados pela Administração Pública é caracterizada pelo aspecto de urgência do serviço, que faz com que o mesmo se torne essencial. Um serviço é essencial quando é considerado de fundamental importância e indispensável à vida.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu Art. 22, estabelece que a Administração Pública é obrigada a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, devem ser contínuos, pois são características inerentes a todos e qualquer serviço fornecido ao consumidor/usuário (BRASIL, 1990).

A Constituição Federal de 1988, Art. 30, Inciso V, estabelece a competência do município em “organizar e prestar, diretamente ou mediante permissão ou concessão os serviços públicos”, sendo então este, o titular do serviço, podendo o mesmo delegar a prestação sob regime de concessão² ou permissão³ ou ainda, prestá-lo diretamente, de acordo com o seu Art. 175, devendo sempre fiscalizar o seu cumprimento segundo os princípios da lei.

No que diz respeito ao saneamento básico, a Lei n. 11.445/07, no Art. 10, observa que a sua prestação por órgão que não seja da administração do titular está sujeita à celebração de contrato, não podendo ser feito por meio de convênios, termos de parceria ou demais instrumentos de natureza precária.

A prestação dos serviços públicos no Brasil pode ser de forma direta ou indireta. A prestação direta ou centralizada é aquela em que um órgão da administração direta, secretaria ou departamento, é responsável pelo fornecimento dos serviços ao usuário.

Na forma indireta ou descentralizada, o serviço é transferido para terceiros (dentro ou fora da administração direta) por outorga ou delegação. Gabriel (2005) observa que por *outorga*, há a transferência da titularidade e da execução do serviço por meio de lei para terceiros de dentro da administração direta; por *delegação*, é feita apenas a transferência da execução do serviço segundo contrato ou ato para terceiros. Observa-se que existem

² Lei n. 8.987/95, Art. 2º, Inciso II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

³ Lei n. 8.987/95, Art. 2º, Inciso IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

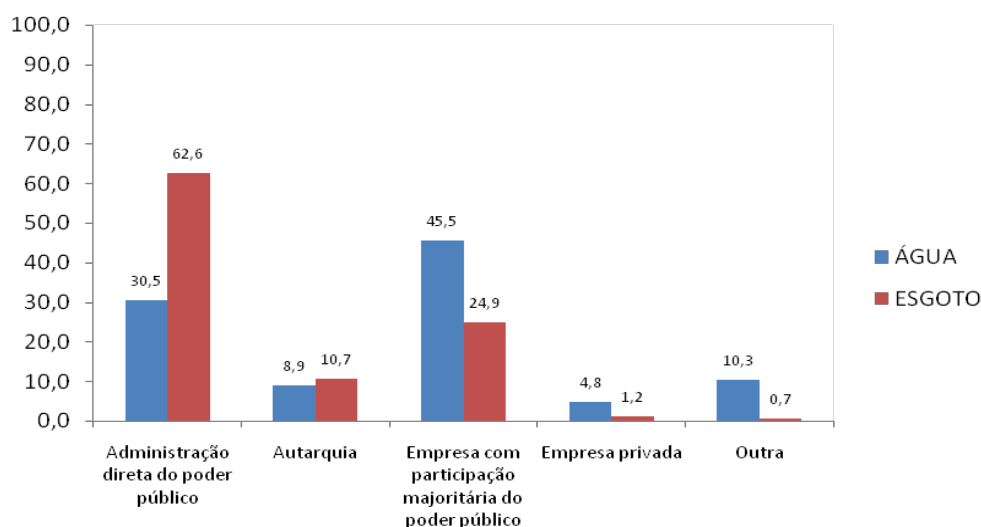
quatro tipos de constituição jurídica que operam desta forma, que são: autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação.

Em casos onde há a transferência da prestação dos serviços a outra instituição que não seja da administração direta, estes passam a ser remunerados a partir da cobrança de tarifa ao usuário, ou seja, a empresa investe e recupera o investimento por meio das tarifas (GABRIEL, 2005).

Além desses, os serviços podem também ser prestados por empresas privadas e por gestão associada, estes por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

No que diz respeito à prestação dos serviços de saneamento no Brasil, o Snis (2007) aponta os principais tipos de constituições jurídicas dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, que são: administração direta do Poder Público, autarquias, empresa com participação majoritária do Poder Público, empresa privada, entre outros. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (Pnsb), realizada no ano de 2000 e apresentados na Figura 1, indicam que no Brasil, nos distritos onde existe o serviço de abastecimento de água, em 30,5% destes, a prestação era realizada no âmbito da administração direta do Poder Público; 8,9%, por meio de autarquias; 45,5%, por empresa com participação majoritária do Poder Público; 4,8%, por empresa privada; 10,3%, por outro tipo de constituição jurídica.

No que diz respeito aos serviços de esgotamento sanitário, também em termos de distritos onde existe o serviço, em 62,6%, a prestação era feita pela administração direta do Poder Público; em 10,7% por autarquias; em 24,9% por empresa com participação majoritária do Poder Público; 1,2% por empresa privada; 0,7% por outro tipo de constituição jurídica. Em termos absolutos, 10.372 distritos possuem o serviços públicos de abastecimento de água e menos da metade destes, cerca de 4.146, possuem serviços públicos de esgotamento sanitário. Por meio desses dados, pode-se perceber a prioridade dada a implantação de serviços públicos de abastecimento de água em detrimento dos serviços públicos de esgotamento sanitário.



Fonte: IBGE (2002) – PNSB 2000.

Figura 1: Percentual de distritos atendidos com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil por tipo de constituição jurídica, segundo PNSB 2000.

Rezende (2005) observa que a atuação dos modelos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios brasileiros é influenciada por uma série de fatores, que envolvem localização geográfica, aspectos socioeconômicos e o tamanho da população.

Fiscalização

Apesar de ser uma função delegável, o titular do serviço tem o dever de fiscalizar e intervir na prestação dos serviços públicos. A fiscalização pode ser feita por meio das ouvidorias, pelos conselhos, por agências reguladoras (se existirem) e pelos próprios usuários.

O Decreto n. 6.017/07, que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2007b), traz a seguinte definição para fiscalização,

[...] o conjunto de atividades de acompanhamento, monitorização, controle e avaliação, exercidas pelo titular do serviço público, inclusive por entidades de sua administração indireta ou por entidades conveniadas, e pelos usuários, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público (*ibid.*, p.2).

O acompanhamento, a monitorização, o controle e a avaliação das atividades voltadas à prestação dos serviços são feitos por meio de normas, regras e leis estabelecidas para as respectivas funções. A fiscalização da prestação de serviços públicos é uma ferramenta utilizada para garantir ao usuário um serviço adequado e proteção ao meio ambiente.

Participação e Controle Social

O controle social ganha mais força com a Constituição Federal de 1988. O contexto em que se dá a consolidação da conquista dos direitos sociais no Brasil a partir da Lei Magna, chamada de Constituição Cidadã, possibilita a abertura para a participação do cidadão na Administração Pública. Algumas instâncias de participação foram criadas – conselhos, conferências, debates e audiências públicas, consultas públicas, entre outros. Assim, os usuários e entidades podem participar da Administração Pública por meio do controle social dos serviços.

Cunha (2003) aponta que o controle social visa além da fiscalização das ações públicas, a indicação de caminhos, a proposição de ideias e a promoção efetiva da sociedade nas decisões. Traz também, as instâncias/instrumentos de concretização do controle social, por meio de monitorização legal ou monitorização autônoma. Como instâncias/instrumentos de monitorização legal⁴, Cunha (2003) cita os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Ministério Público, Tribunal de Contas, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Ação Popular, Defensoria Pública, Código do Consumidor, Poder Legislativo, Comissões, Orçamento Participativo e Audiências Públicas. E como instâncias/instrumentos de monitorização autônoma⁵, têm-se os sindicatos, ONG, universidades, ouvidorias independentes e partidos políticos.

A importância da participação e controle social em todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, planos, programas e ações públicas é bastante clara e visível.

O controle social está na Lei n. 11.445/07 definido como um dos princípios fundamentais e diretrizes nacionais para o saneamento básico. No seu Inciso IV, Art. 3º, dessa mesma Lei, é considerado, como sendo,

conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento (BRASIL, 2007b, p.2).

Além disso, a Lei n. 11.445/07 também estabelece que o controle social poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, assegurando a participação dos titulares dos serviços, órgãos governamentais, prestadores, usuários, entidades técnicas, organização da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionados aos serviços de saneamento básico. Além disso, como condição para validação dos contratos de concessão ou de programa, o titular deverá prover de mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

⁴ Segundo Cunha (2003, p.02) “esses instrumentos têm legalmente a função de controlar as funções públicas, seja recorrendo a outros órgãos competentes, seja movendo ações para a averiguação da situação pública em determinado setor.

⁵ Segundo Cunha (2003, p.05) “muitos dos instrumentos utilizados não surgiram com bases jurídicas legais para efetuar o controle social, mas acabam por intervir diretamente com sua participação nos ditames pertinentes a um instrumento de controle”.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para o desenvolvimento do presente trabalho, primeiramente, houve a necessidade de conhecer os modelos de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, mais especificamente, os dos serviços de água e esgoto, no Brasil e no estado da Bahia, por meio da literatura existente. Foi realizada revisão bibliográfica, no intuito de contextualizar e conceituar o tema em questão por meio de consultas a artigos científicos, revistas, livros, anais de eventos técnico-científicos e sites da internet (LOUREIRO, 2009).

Uma vez que o foco deste trabalho foi direcionado para os modelos de gestão e, considerando que esses modelos se diferenciam basicamente pelo tipo de prestação dos serviços públicos de água e esgoto, as áreas de estudo foram selecionadas a partir do tipo de prestador, porte populacional, níveis de cobertura dos serviços e desenvolvimento humano. Considerando esses critérios, foram selecionados os municípios de Alagoinhas, Barra da Estiva, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro e Sobradinho, cujas características estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1: Características dos municípios estudados.

Município	Prestador	População (hab.)	Área (km²)	Cobertura Abastecimento de Água	Cobertura Esgotamento Sanitário	PIB (2004) - R\$ mil	PIB per capita (R\$)	IDH
Alagoinhas	SAAE	139.818	734	76%	31%	824.401,00	6.023,00	0,729
Barra da Estiva	PMBE	20.750	1.402	62%	31%	54.278,00	1.929,00	0,639
Ilhéus	EMBASA	220.932	1.841	54%	43%	1.853.021,00	8.737,00	0,703
Itabuna	EMASA	205.070	443	79%	74%	1.078.178,00	5.323,00	0,748
Jequié	EMBASA	148.992	3.035	67%	64%	637.765,00	4.296,00	0,693
Juazeiro	SAAE	208.299	6.390	72%	42%	950.367,00	4.798,00	0,683
Sobradinho	EMSAE	21.315	1.323	93%	57%	416.859,16	19.493,00	0,684

Fonte: IBGE (2007), DATASUS (2007), SEI (2007), FRIGOLETTO (2008), BNB (2007).

Para a investigação foi realizada uma pesquisa empírica composta de estudo qualitativo, envolvendo entrevistas com questionários semi-abertos e estudo quantitativo com dados secundários extraídos dos bancos de dados do SNIS (2007), da PNAD (2007). Buscou-se analisar as funções de gestão e o controle social nos diferentes modelos de gestão estudados.

RESULTADOS OBTIDOS

No Estado da Bahia, existem cinco formas diferentes de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a saber: concessionária estadual; autarquia municipal; empresa municipal; prestação direta por meio de Secretaria Municipal. As ações de planejamento, regulação, fiscalização e controle social no Estado ainda são incipientes (LOUREIRO, 2009).

➔ Características dos Prestadores dos Serviços

- Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa)

A concessionária estadual (Embasa) que presta os serviços de água e esgoto no Estado da Bahia, constitui-se numa sociedade de economia mista com gestão pública. Instituída nos termos da Lei Estadual n. 2.929/71 e atualmente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado (SEDUR), a Embasa tem como objetivo assegurar o abastecimento de água e de esgotamento sanitário e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e preservação do meio ambiente (EMBASA, 2008). A Embasa possui escritórios regionais distribuídos em 19 Unidades de Negócios (atualmente denominadas Unidades Regionais) divididas na Região Metropolitana de Salvador, Região Sul e Região Norte.

No município de Ilhéus, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados pela Embasa. Segundo o Snis (2007), o contrato de concessão dos serviços está vigente e é válido até o ano de 2015. O Escritório Regional (ER) de Ilhéus é integrante da Unidade de Negócio (UN) de Itabuna, que atende a 40 sistemas em 38 municípios (EMBASA, 2008).

Em Jequié, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário também são prestados pela Embasa. Segundo o Snis (2007), o contrato de concessão dos serviços está vigente e é válido até o ano de 2016. O Escritório Regional (ER) de Jequié é integrante da Unidade de Negócio (UN) de Jequié que atende a 32 sistemas (EMBASA, 2008).

- Empresa Municipal de Águas e Saneamento S.A. (Emasa)

No município de Itabuna, atualmente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados pela Empresa Municipal de Águas e Saneamento S.A. (Emasa). A Emasa é uma sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Itabuna, constituída nos termos da Lei Municipal n. 1.455/89 e alterada pela Lei Municipal n. 1.835/01, regulamentada pelo Decreto Municipal n. 4.070/89 e regida pela legislação societária e pela legislação federal, estadual e municipal da área de saneamento.

- Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae)

O caráter municipalista e a execução de ações mais abrangentes para construção de sistemas de saneamento, assumidas pela Fsesp, por meio de convênios com as prefeituras, foram fatores preponderantes para o surgimento das autarquias, ou seja, os Saae. Os Saae estudados foram os dos municípios de Alagoinhas e de Juazeiro.

O Saae de Alagoinhas foi criado como autarquia municipal pela Lei Municipal n. 337 de 03/08/1965 e possui personalidade jurídica própria, autonomia econômica, financeira e administrativa. Ao Saae compete “diretamente e com exclusividade, operar, manter, conservar e explorar os serviços públicos de água potável e de esgoto sanitário em todo o município” (ALAGOINHAS, 2008, p.1). Tem como valores a transparência nas suas ações, a parceria, a participação e a responsabilidade social e ambiental. Em 2001, por meio da Lei Municipal n. 1.460 foi instituída a Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas e em 2004, foi elaborado o Plano de Saneamento Ambiental de Alagoinhas por meio de uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a Universidade Federal da Bahia (UFBA) com financiamento da Petrobrás e da Avina, com a participação da sociedade civil organizada e população em geral.

No município de Juazeiro, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (Saae) foi criado pela Lei Municipal n. 565 de 23/06/1965 e possui personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia econômica, financeira e administrativa. O Saae tem obrigação de exercer a sua ação em todo o município de Juazeiro no que diz respeito à execução de serviços de abastecimento de água, coleta, tratamento e disposição final de esgoto.

- Empresa Municipal de Serviços de Água e Esgoto (Emsae)

No município de Sobradinho, a Empresa Municipal de Serviços de Água e Esgoto (Emsae) é a responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Criada pela Lei Municipal n. 050 de 27/05/1991, a Emsae é uma empresa pública vinculada a Prefeitura Municipal de Sobradinho. Segundo Estatuto da Emsae, a empresa tem por objetivo a exploração e manutenção dos serviços de abastecimento de água potável e esgotos no município de Sobradinho, podendo também, realizá-los nos municípios vizinhos. A organização básica da Emsae, segundo esse mesmo estatuto, compreende-se de Diretoria Executiva, Conselho de Administração e Conselho Fiscal.

- Prefeitura Municipal de Barra da Estiva (Pmbe)

Em Barra da Estiva não existe empresa, departamento ou serviço autônomo responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esses serviços são prestados diretamente pela Prefeitura Municipal de Barra da Estiva por meio da Secretaria de Infra-estrutura, que também é responsável pelos serviços de iluminação pública, limpeza urbana, calçamentos e infraestrutura em geral.

- Central de Associações Comunitárias para Manutenção de Sistemas de Saneamento (Central)

A Central se constitui numa “ONG que coordena os trabalhos de manutenção [preventiva e corretiva] de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na zona rural do estado da Bahia” (Central, 2005). A Central tem em sua estrutura: Assembléia Geral, Conselho Deliberativo, Diretoria e Conselho Fiscal. Tem como co-participes, a Sedur, a Cerb e as Prefeituras dos municípios onde as associações estejam localizadas. Em seu Conselho Deliberativo tem-se como composição: um representante dos associados, eleito pela Assembléia Geral; todos os membros efetivos da Diretoria; dois representantes das prefeituras, eleitos pela Assembléia Geral; e por um representante indicado por cada co-participe (Central, 2006).

Pela Central I e II, cerca de 10.000 famílias são beneficiadas com água tratada distribuídas por rede pública e, aproximadamente, 6.000, por solução coletiva de esgotamento sanitário, sendo as demais feitas por meio de soluções individuais. Em cada localidade beneficiada, tem um operador, treinado pela Central, que administra juntamente com a associação, os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Conforme dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), em 2006, a Central I (Seabra) abrangia 74 localidades em 19 municípios, beneficiando 6.118 famílias. A Central II (Jacobina) abrangia 38 localidades em 12 municípios, beneficiando 6.580 famílias. Possui, nas duas Centrais, um total de 68 sistemas implantados e 89 associações formadas (Sedur, 2007). Para analisar essa forma de prestação, foram selecionados, como unidade de estudo, as localidades atendidas no município de Seabra e Jaguarari.

➔ **Funções de Gestão**

Diante de tudo que foi observado no decorrer do estudo pode-se apontar as características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apresentadas no Quadro 2.

No município estudado de Barra da Estiva, cuja prestação dos serviços se dava via Secretaria de Infraestrutura, observou-se que o planejamento das ações de saneamento básico ficava muito concentrado nas mãos do chefe do Poder Executivo. A prestação dos serviços era precária. Segundo o gestor/prestador pouco recurso tinha sido destinado para investimentos nos sistemas de água e de esgoto. Princípios instituídos na Lei n. 11.445/07, como universalização, integralidade das ações, proteção ao meio ambiente, não estavam sendo cumpridos. A situação em Barra da Estiva evidenciou que se por um lado, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico pela própria prefeitura é uma forma do Município estar mais próximo das necessidades da população e também da sociedade ter mais possibilidade de exercer o controle social; por outro lado, é necessária capacidade técnica, gerencial, “vontade” política do governante e compromisso do gestor na busca da melhoria da prestação dos serviços.

Quadro 2 – Características dos diferentes modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

MUNICÍPIO/MODELO	PLANEJAMENTO	REGULAÇÃO	FISCALIZAÇÃO	PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	CONTROLE SOCIAL
ONG (Central): Jaguarari e Seabra	Não existe uma Política Municipal de Saneamento nem Plano de Saneamento. O planejamento é feito pelo prestador dos serviços.	Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.	Existe fiscalização apenas na época de implantação ou obras por parte dos órgãos financiadores e de controle. Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária, porém muito incipiente. Não existe ouvidoria na Prefeitura.	Água: cobertura quase universal. Esgoto: elevada cobertura em Jaguarari e nula em Seabra. Financeiro: operador (comunidade) cujo serviço é “voluntário”. Necessidade de mais funcionários. Qualidade: não realiza análise da água conforme Portaria MS n. 518/04.	As associações filiadas a Central atuam na fiscalização. As associações têm representação na composição da Central.
Adm. Direta (PMBE): Barra da Estiva	Não existe uma Política Municipal de Saneamento nem Plano de Saneamento. O planejamento das ações é feito pelo chefe do Poder Executivo.	Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.	Existe fiscalização apenas na época de implantação ou obras por parte dos órgãos financiadores e de controle. Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária. Não existe ouvidoria na Prefeitura.	Água: cobertura quase universal para sede municipal. Esgoto: baixa cobertura com rede e sem tratamento. Financeiro: não tem receita nem arrecadação. Qualidade: lançamento de esgoto <i>in natura</i> .	Não existe.
Emp. Municipais (EMASA e EMSAE): Itabuna e Sobradinho	<i>Itabuna</i> : existe Plano de Saneamento Básico. <i>Sobradinho</i> : o planejamento dos serviços é feito pela própria empresa.	<i>Itabuna</i> : existia arcabouço legal para criação de entidade reguladora, no entanto, ainda não tinha sido criada. <i>Sobradinho</i> : Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.	<i>Itabuna</i> : existe fiscalização apenas na época de implantação ou realização de obras por parte dos órgãos financiadores e de controle. Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária. Não existe ouvidoria na Prefeitura. <i>Sobradinho</i> : o gestor se exime da sua função de fiscalização da prestação dos serviços. Não existe ouvidoria na Prefeitura.	Água: elevada cobertura; elevada intermitência. Esgoto: baixa cobertura com rede e sem tratamento. Financeiro: Sobradinho – inchaço no quadro de pessoal. Itabuna – realização de concurso público. Qualidade: alto índice de paralisações e intermitência no fornecimento de água.	<i>Itabuna</i> : teve participação da população apenas durante a construção do Plano de Saneamento. <i>Sobradinho</i> : não existe.
Autarquias (SAAE): Alagoinhas e Juazeiro	<i>Alagoinhas</i> : existe Política e Plano de Saneamento Ambiental construídos de forma participativa. <i>Juazeiro</i> : o planejamento dos serviços é feito pela própria empresa.	<i>Alagoinhas</i> : existia como entidade reguladora, definida em Lei, o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, que, funcionou durante um ano e, no entanto, encontrava-se desmobilizado. <i>Juazeiro</i> : Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.	<i>Alagoinhas</i> : seria o CMSA que se encontrava desativado. <i>Juazeiro</i> : o gestor se exime da sua função de fiscalização da prestação dos serviços. Existe ouvidoria em ambas as prefeituras.	Água: cobertura acima de 90% mas ainda são necessários investimentos para universalização. Esgoto: baixa cobertura; possui rede em alguns trechos, mas com tratamento se não incipiente, de difícil manutenção. Financeiro: Alagoinhas – investe na capacitação de funcionários; realização de concursos públicos. Juazeiro – não valoriza funcionários; há tempo não á concurso. Qualidade: Ilhéus – longa duração de intermitência no fornecimento de água.	<i>Alagoinhas</i> : seria o CMSA, mas não estava funcionando. <i>Juazeiro</i> : não existe.
Concessionária Estadual (EMBASA): Ilhéus e Jequié	Existe contrato de concessão, mas o seu cumprimento praticamente não é fiscalizado pelo gestor. O planejamento é feito basicamente pelo prestador dos serviços com pouca ou quase nenhuma intervenção do poder concedente.	Não existia entidade reguladora dos serviços de saneamento básico.	Existe fiscalização por parte do gestor mais voltada à questão de realização de obras. Existe fiscalização por parte da Vigilância Sanitária. Existe ouvidoria em ambas as prefeituras.	Água: atendimento nas sedes municipais e grandes distritos. Esgoto: baixa cobertura. Financeiro: despesas com serviços de terceiros maior que com pessoal próprio.	Não existe.

Nos municípios cuja prestação dos serviços era realizada por empresas municipais foram notadas semelhanças e diferenças nítidas. No tocante à questão de planejamento, em Itabuna, o titular era mais atuante no sentido de buscar maior interação com o prestador, e além de contar com uma população bastante ativa no sentido de promover reivindicações de seus direitos. Em Sobradinho, não foi possível observar essa atuação, pelo contrário, viu-se o inchaço do quadro de funcionários imposto por ingerências da Prefeitura Municipal, somado a ausência de atuação do titular nas questões de planejamento. No que se refere às questões voltadas à prestação dos serviços, pôde-se observar, em ambos os municípios, a precariedade das ações, podendo-se citar como exemplo a degradação ambiental que ocorre face ao lançamento de esgotos *in natura* em corpos d'água e no solo. A situação de abastecimento de água em Itabuna era bastante crítica, o que também ocorre em Sobradinho, principalmente em épocas de seca, somado ao atraso no pagamento de contas de energia elétrica e de funcionários e ao estado precário em que se encontravam as unidades dos sistemas. Esses pontos são indícios de deficiências administrativas e operacionais.

Em Alagoinhas, a Prefeitura Municipal juntamente com o prestador dos serviços e a população definiam as diretrizes para o planejamento dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio política e plano municipal de saneamento ambiental geradas por processos participativos. Em Juazeiro, o planejamento dos serviços de água e esgoto ficava a cargo do próprio prestador. O fator mais preocupante na prestação dos serviços era a questão da disposição dos esgotos sanitários; em Alagoinhas, ainda se registrava uma baixa cobertura da população atendida em esgotamento sanitário; em Juazeiro, somado à baixa cobertura da população atendida por esse serviço, havia a dificuldade de manutenção da rede coletora. No que concerne ao controle social, em Alagoinhas, pôde-se notar o estímulo à participação da população nas decisões da Autarquia, embora a população não participasse do seu Conselho de Administração; conforme informações do prestador, a população participava por meio de associações de bairro, orçamento participativo, conferências, dentre outras instâncias. Já em Juazeiro, a população atuava apenas como fiscalizador, na cobrança dos seus direitos. Em ambos os municípios existiam ouvidoria na prefeitura, o que vem a ser um canal potencial para fiscalização dos serviços.

Em Ilhéus e Jequié, a intervenção do titular no planejamento dos serviços era ínfima perante as decisões da empresa prestadora. O controle social era praticamente inexistente em ambos os municípios. No tocante à prestação dos serviços, em Ilhéus, são necessárias melhorias, principalmente, no sistema de abastecimento de água, que tem elevada perda de água e deficiências na aquisição de equipamentos. Quanto ao sistema de esgotamento sanitário tornava-se necessária a ampliação da cobertura da população com esses serviços para a toda a população. Em Jequié pôde-se ver uma atuação um pouco mais ativa de representantes do Município (titular) no anseio de saber como os recursos da Embasa seriam aplicados apesar de pouco ou quase nada influenciar em sua decisão; em termos de cobertura da população atendida por ambos os serviços ora estudados, em Jequié, constatou-se o maior nível de atendimento, dentre os demais municípios estudados (LOUREIRO, 2009).

Dentre os municípios estudados, apenas Alagoinhas dispunha de ente regulador dos serviços, no caso o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental. No entanto, esse Conselho não estava desempenhando as suas funções estabelecidas por Lei Municipal. No tocante à fiscalização, também apenas Alagoinhas, por meio do Conselho já citado, dispunha dessa atribuição. No final, a população era a protagonista dessa função de gestão, somado a órgãos como o CREA/BA, o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e a Vigilância Sanitária do Estado da Bahia.

CONCLUSÕES

Diante do que se pôde observar, a identificação do modelo mais adequado de gestão dos serviços públicos de saneamento básico é tarefa difícil. Em cada modelo de gestão está associado a uma visão social de mundo quanto ao papel social do saneamento básico, vinculando-se a um momento histórico, econômico, político-ideológico e social.

Para ilustrar a questão político-ideológica podem ser citadas as experiências de Alagoinhas e Itabuna. Em Alagoinhas, um governo municipal pautado nos ideais da construção de políticas públicas que favorecessem a qualidade de vida dos seus munícipes, conseguiu, com a participação da população, dar forma à Política Municipal de Saneamento Ambiental e ao Plano Municipal de Saneamento Ambiental. Já em Itabuna, a Lei que disciplina a prestação, a regulação e a fiscalização e o Plano Municipal de Saneamento seguem diretrizes vinculadas à privatização dos serviços públicos de saneamento.

No presente estudo foi possível observar dificuldades em todos os municípios para se garantir uma política pública de saneamento básico voltada para a garantia do direito ao saneamento básico de qualidade para todos e ao atendimento dos princípios da prestação dos serviços segundo a Lei n. 11.445/2007. A prestação dos serviços ainda está fortemente vinculada ao antigo modelo Planasa, com baixo nível de exercício da titularidade municipal e de controle social. Constataram-se dificuldades para o atendimento ao princípio da universalização. O serviço público de abastecimento de água não atende a toda a população, principalmente na zona rural. O serviço público de esgotamento sanitário fica ainda mais aquém; sendo a sua precariedade preocupante, devido, principalmente, à saúde da população e a qualidade ambiental.

No que diz respeito à integralidade das ações, entendida como “o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico” (BRASIL, 2007, p.01), nota-se que, principalmente, nos locais onde atuam as duas empresas municipais (Itabuna e Sobradinho), o percentual de tratamento do esgoto coletado é baixíssimo ou quase nulo, fato que evidencia que o conjunto de atividades de esgotamento sanitário não está sendo contemplada, o que determina, inclusive, crime ambiental.

Quanto às funções de gestão foi possível constatar que na maioria dos municípios não existe a prática de planejamento, ficando essa função de gestão à cargo muitas vezes do próprio prestador de serviços. Quanto à fiscalização e regulação, as ações inexistem ou são precárias e incipientes. A regulação, até a época da finalização do estudo que gerou o presente trabalho, era feita apenas por meio das normas, como a Portaria MS n. 518/04 que versa sobre a qualidade da água para consumo humano e as normas ambientais. No tocante ao controle social, apenas Alagoinhas conta com instâncias de participação definidas em Lei, como a Conferência e Conselho Municipal de Saneamento Ambiental. Nos outros municípios controle social ainda é um desafio.

O presente trabalho é fruto de estudo desenvolvido em uma fase de mudanças para área de saneamento básico, tanto a nível federal quanto estadual. Com a promulgação da Lei Federal n. 11.445/07, que instituiu as diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico e da Lei Estadual n. 11.172/08, que instituiu os princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico da Bahia, somados aos investimentos realizados pelo PAC-Saneamento (2007-2010) e pelo Programa Água para Todos no Estado da Bahia, criou-se a expectativa de evolução do quadro do saneamento básico no País e no Estado e a superação do grande desafio de promover saneamento básico de qualidade para todos. Apenas por meio de um futuro e pormenorizado estudo de avaliação é que poder-se-á saber se realmente isto aconteceu.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicações. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.agerba.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.
2. ASSIS, João Batista Lucena de. ASSUSSA: Um projeto possível. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, V, 2007, Recife. **Anais...** Recife: ABAR, 2007.
3. BAHIA. Constituição do Estado da Bahia. **Assembléia Legislativa do Estado**. Salvador, BA, 1989. Disponível em: <www.seia.ba.gov.br/cra_seia/ARQUIVOS_UPLOAD/LEGISLACAO_AMBIENTAL/GESTAO_AMBIENTAL/constituicao_estadual-89.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2004.
4. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Informações Econômicas do Estado da Bahia**. <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/ba_inf_econo.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2007.
5. BERNARDES, Ricardo Silveira; SCÁRDUA, Martha Paiva; CAMPANA, Néstor Aldo (orgs). **Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento**. Brasília: MCidades, 2006.
6. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2004.
7. BRASIL. **Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Casa Civil, 2007b. Disponível em: <www.abes-dn.org.br>. Acesso em: 08 ago. 2007.
8. BRASIL. **Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2010.
9. BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e

- finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.
10. BRASIL. **Lei da Concessão dos Serviços Públicos – Lei Nº 8.987/95**. Disponível em: <http://www.conerge.com.br/docs/lei_8987.doc>. Acesso em: 25 mai. 2006.
 11. BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005a.
 12. BRASIL. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2007.
 13. BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/DPDC/servicos/legislacao/cdc.htm#Capitulo%20III%20-%20Dos%20Direitos%20Básicos%20do%20Consumidor>>. Acesso em: 10 mar. 2007.
 14. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Governo lança as bases da gestão pública eficiente**. [21 mai. 2003] Brasília: MPOG, 2003b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/noticias/governo_lanca_bases.htm>. Acesso em: 19 mai. 2006.
 15. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento**. [22 jan. 2007]. Brasília: MPOG, 2007b. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2007.
 16. BRASIL. **Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações**. Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília: OPAS, 2005b.
 17. BRASIL. Portal do Governo Brasileiro. **Infraestrutura e logística**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/infra_estrutura/social_urb/pac_no5>. Acesso em: 18 mai. 2008.
 18. CARVALHO, Cristiano Martins de. Agências reguladoras. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2654>>. Acesso em: 27 mai. 2007.
 19. CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
 20. CUNHA, Sheila Santos. **O Controle Social e seus Instrumentos**. Salvador, 2003. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos%20para%20download/Controle%20Social%20e%20Seus%20Instrumentos.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2008.
 21. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
 22. FRIGOLETTO. **Ranking do IDH-M dos municípios da Bahia (2000)**. Disponível em: <www.frigoletto.com.br>. Acesso em: 23 mar. 2008.
 23. GABRIEL, Ivana. Comentários sobre a nova Lei da Parceria Público Privada. **Doutrina Jus Navigandi**. [ago. 2005]. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7185>>. Acesso em: 16 jul. 2008.
 24. GALVÃO JR., Alceu de Castro; SILVA, Alexandre Caetano. **Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. 2.ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., 2006.
 25. GALVÃO JR., Alceu de Castro; SILVA, Alexandre Caetano; QUEIROZ, Eveline Alves de; BASÍLIO SOBRINHO, Geraldo. **Regulação – Procedimentos de Fiscalização em Sistemas de Abastecimento de Água**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda., ARCE, 2006.
 26. GALVÃO JR., Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira. Desafios para os conselhos de saneamento básico. In: _____ (Orgs). **Regulação: controle social da prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.
 27. IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 mai. 2007.
 28. IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio-PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2007.
 29. KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. As Agências Reguladoras no Direito Brasileiro. **Doutrina Jus Navigandi**. [out. 2005]. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8101>>. Acesso em: 16 jul. 2008.
 30. LIMA, Urbano Medeiros; MACEDO, Herivelto; TAVARES, Francimara Costa Souza; FREITAS, Francisco Rafael Sousa; DANTAS JUNIOR, Pedro Celestino. Atuação da agência reguladora de serviços de saneamento básico do município do Natal - ARSBAN. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 24., 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 2007. 1 CD-ROM.

31. LOUREIRO, Aline Linhares. **Gestão dos serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Estado da Bahia: Análise de Diferentes Modelos**. 2009. 188f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
32. MENEZES, Luiz Carlos C. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. **Revista Engenharia Sanitária**, Rio de Janeiro, v.23, n.1, p.55-61, jan/mar. 1984.
33. OLIVEIRA, Maria Teresa C. S. **Implementação de Tecnologia de Redes Condominiais de Esgotamento Sanitário e Participação do Usuário: um estudo na Cidade do Salvador, 2000-2003**. 2004. 125f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
34. PINHEIRO, Ivan Antonio; MOTTA, Paulo César Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.36, n.3, p.459-483, mai./jun. 2002.
35. PIRES, José Claudio Linhares; PICCININI, Maurício Serrão. A Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio e MOREIRA, Maurício Mesquita: **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro, BNDES, 1999. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2008.
36. PMSS – Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: visão geral da prestação dos serviços de água e esgotos – 2005**. Brasília: MCIDADES, SNSA, 2006.
37. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Sistema IBGE de Recuperação Automática (dados de 2006)**. Brasília: IBGE, 2007.
38. PNSB. Pesquisa nacional de saneamento básico (2008): dados da amostra, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
39. PNSB. **Pesquisa nacional de saneamento básico**: dados da amostra, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
40. REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Escola de Engenharia da UFMG, 2002.
41. REZENDE, Sonaly. **Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil urbano contemporâneo**. 2005. 153f. Tese (Doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
42. SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Informações Geoambientais**. Salvador: SEI, 2007. Disponível em: www.sei.ba.gov.br. Acesso em: 20 mai. 2007.