

POLÍTICA REGULATÓRIA E OS CONSÓRCIOS DE SANEAMENTO EM MINAS GERAIS

REGULATORY POLICY AND SANITATION CONSORTIA IN MINAS GERAIS

Fernanda Nogueira

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Edimilson Eduardo da Silva

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Agnaldo Keiti Higuchi

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

RESUMO

O presente artigo analisa os benefícios proporcionados pelas novas configurações em consórcios intermunicipais de saneamento básico como instrumentos de política pública regulatória, considerando suas vantagens econômicas, sociais e operacionais. A pesquisa, de natureza qualitativa e descritiva, fundamenta-se em uma análise de conteúdo com base em Bardin (1977), e com o auxílio do software livre IraMuTeQ, de 310 resoluções das agências reguladoras intermunicipais de saneamento básico do Estado de Minas Gerais. Os resultados evidenciam que, em Minas Gerais, a criação de consórcios reguladores tem contribuído para a melhoria dos serviços de saneamento nos municípios participantes, posto que representam estratégia eficaz de política pública regulatória ao promover o fortalecimento da governança através dos instrumentos regulatórios de tarifas maior eficiência na prestação dos serviços de saneamento básico e maior equidade no acesso a esses serviços, confirmando as proposições teóricas que destacam o papel estratégico da regulação pública.

Palavras-chave: Política Pública Regulatória. Agência Reguladora. Consórcio Intermunicipal. Saneamento Básico. Gestão Pública Municipal.

ABSTRACT

This article analyzes the benefits provided by the new configurations of intermunicipal consortia for basic sanitation as instruments of regulatory public policy, considering their economic, social, and operational advantages. The qualitative and descriptive research is based on content analysis according to Bardin (1977), using the free software IraMuTeQ, with a dataset of 310 resolutions from intermunicipal regulatory agencies for basic sanitation in the state of Minas Gerais, Brazil. The results show that, in Minas Gerais, the creation of regulatory consortia has contributed to the improvement of sanitation services in participating municipalities, as they represent an effective regulatory public policy strategy by strengthening governance through regulatory tariff instruments, increasing the efficiency of basic sanitation service delivery, and promoting greater equity in access to these services. The findings confirm theoretical propositions that emphasize the strategic role of public regulation.

Keywords: Regulatory Public Policy. Regulatory Agency. Intermunicipal Consortium. Basic Sanitation. Municipal Public Management.

Sumário: 1 Introdução. 2 Referencial Teórico. 3 Metodologia. 4 Resultados E Discussões. 5 Conclusão. Referências

Summary: 1 Introduction. 2 Theoretical Framework. 3 Methodology. 4 Results and Discussions. 5 Conclusion. References

1 Introdução

As políticas públicas têm como objetivo atender ao interesse e bem-estar coletivo, por meio de um conjunto de diretrizes, programas e ações formuladas e implementadas pelo Estado, sendo compreendidas como uma soma de ações, estratégias e decisões governamentais que objetivam enfrentar problemáticas e demandas sociais, raciais, sexuais, econômicas, políticas e ambientais que afetam a coletividade, principalmente diante da complexificação do Estado moderno, o qual concentrou a expansão de papéis além das funções tradicionais, como a manutenção da ordem e a arrecadação de impostos (Campos, 2023).

Bucci (1997) define políticas públicas como a conjugação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a consecução de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados de forma que a função de governar passa a ser considerada o fundamento imediato das políticas públicas. Diante da crescente demanda por ações governamentais para atendimento das necessidades e aspirações da sociedade, as políticas públicas emergiram como instrumentos essenciais de governança, regulação social e desenvolvimento sustentável (Secchi, 2011). Por meio desses instrumentos é que o Estado viabiliza o bem-estar social, reduzindo as desigualdades e assegurando oportunidades mais justas para todas as pessoas (Campos, 2023).

Os governos almejam alcançar objetivos relacionados à promoção do bem-estar econômico e social dos seus cidadãos utilizando, para tanto, de uma ampla gama de políticas públicas, como as relativas à estabilidade macroeconômica, à elevação do nível de emprego e de renda, à saúde e ao meio-ambiente, à educação, à concorrência, à previdência social e à política regulatória (Saravia & Ferrarezi, 2020). De acordo com os ensinamentos de Duarte (2013), para que o Estado assuma o encargo de proporcionar prestações necessárias e serviços públicos essenciais, de maneira a propiciar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e a obedecer ao princípio constitucional da dignidade, a ação dos governantes deve ser racional e planejada, o que ocorre por meio da formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, as políticas públicas visam agenciar uma atuação governamental planejada e sistemática, voltada para a promoção do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da igualdade de oportunidades (Bucci, 2006). O cientista político norte-americano Theodore Lowi (1966) formulou tipologias de políticas públicas, categorizando-as conforme a finalidade de cada uma, que são as políticas constitutivas, as políticas distributivas, as políticas redistributivas e as políticas regulatórias. O presente artigo visa amoldar os consórcios intermunicipais de regulação do serviço de saneamento básico, especialmente os instituídos no Estado de Minas Gerais, como uma política pública de natureza regulatória, conforme a classificação de Lowi

(1966), tendo em vista que esses novos arranjos fiscalizatórios estabelecem normas para o funcionamento do setor de saneamento básico com o fulcro de proteger o interesse público, garantindo o cumprimento de padrões pré-estabelecidos.

O estudo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: qual (is) o (s) benefício (s) proporcionado (s) pelas novas configurações em consórcios fiscalizadores dos serviços de saneamento básico para a realização da política regulatória nos Municípios mineiros? Para respondê-la, o trabalho se valeu de pesquisa bibliográfica e documental, bem como da análise de conteúdo com fundamento nos estudos de Bardin (1977), por meio do uso do software livre IRaMuTeQ, argumentando-se que os recentes consórcios intermunicipais de regulação de saneamento básico são mecanismos de políticas públicas regulatórias que tem contribuído para o alcance de metas de universalização e adequação dos serviços de saneamento básico.

O objetivo do presente trabalho é compreender os benefícios trazidos pelos consórcios intermunicipais de fiscalização dos serviços de saneamento básico para a realização da política regulatória nos Municípios mineiros, utilizando-se de mecanismos de políticas públicas regulatórias.

2 Referencial Teórico

2.1 Políticas públicas

As políticas públicas constituem um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos (Lynn, 1980). Peters (1986), em sentido semelhante, entende-a como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza esse conceito como a escolha de determinado governo em fazer ou não algo. Souza (2006) entende a política pública como um campo do saber que, simultaneamente, busca acionar o governo, analisar determinada ação governamental e, quando necessário, propor alterações na direção ou no curso dessas ações.

Qualquer política pública é composta por uma variedade de meios através dos quais o Estado age, exerce seu poder ou até mesmo o limita, tais como o uso de regulação, a concessão de subsídios, as campanhas de informação, entre outros instrumentos para influenciar o comportamento dos cidadãos e de entidades privadas, como as empresas, e alcançar suas finalidades, resolvendo os problemas sociais identificados e proporcionando aos cidadãos os bens e serviços adequados (Ollaik; Medeiros, 2011).

De acordo com Campos (2023), os formatos que as políticas públicas podem assumir abrangem uma ampla gama de estratégias, como programas de transferência de renda, projetos de infraestrutura, incentivos fiscais a setores financeiramente estratégicos, campanhas educativas, criação de órgãos reguladores para fiscalizarem prestadores e adequarem os serviços regulados, entre outros, devendo cada política ser instituída em consonância às particularidades de cada âmbito a ser abordada e da realidade social concretamente verificada.

Lowi (1964; 1972) desenvolveu tipologias sobre política pública, elaboradas através da máxima “a política pública faz a política”, que quer dizer que cada tipo de política pública busca atender a diferentes necessidades da sociedade, contribuindo para a efetivação dos objetivos e decisões essenciais estabelecidos pelo Estado. Para Lowi (1966), a política pública pode assumir quatro formatos: constitutivas, distributivas, redistributivas e regulatórias.

As políticas constitutivas têm como escopo a criação ou modificação de estruturas sociais, estabelecendo preceitos para a organização e funcionamento da sociedade; as políticas distributivas buscam promover maior equidade social, de forma a garantir que todos os cidadãos tenham acesso a serviços, benefícios e oportunidades de forma mais justa; as políticas redistributivas objetivam corrigir desigualdades socioeconômicas, mediante a realocação de recursos e benefícios para grupos mais necessitados da sociedade; e, por fim, as políticas regulatórias são uma espécie de política pública que estabelece regras e regulamentos para o funcionamento de determinados setores da sociedade (Lowi, 1966).

As políticas públicas regulatórias atuam como instrumentos de controle e de fiscalização, tendo em vista que a sua principal finalidade é assegurar que as atividades econômicas e sociais sejam realizadas de acordo com parâmetros estabelecidos pelo Estado, visando o benefício coletivo (Souza, 2006; Campos, 2023). A respeito do tema, importa acrescentar essa modalidade de política pública versa sobre o uso da regulação para o alcance de objetivos governamentais, e, por isso, desempenha um papel fundamental na gestão de economias e sociedades cada vez mais complexas, abertas e rapidamente mutáveis (Saravia; Ferrarezi, 2020).

A regulação é definida por Sampaio (2013) como a atividade econômica que compreende um conjunto de formas indiretas de intervenção estatal sobre a atividade econômica, diferente da intervenção direta, a qual o Estado, enquanto empresário, oferta bens e serviços no mercado. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por outro lado, conceitua a regulação de forma mais ampla, referindo-se ao conjunto diversificado de instrumentos jurídico-normativos pelos quais os governos estabelecem requisitos para os cidadãos, o governo e o setor privado, e identifica três categorias de política regulatória: a econômica, a social e a administrativa (OCDE, 1997).

De acordo com a OCDE (1997), a regulação econômica diz respeito à intervenção do Estado nas decisões de mercado quando os seus mecanismos falham em garantir as escolhas adequadas que maximizariam o bem-estar social, enquanto a regulação administrativa é marcada pela exigência, por parte do Estado, do cumprimento de diversas formalidades administrativas, como o preenchimento de formulários e outros documentos, com o objetivo de garantir a aplicação das normas; já a regulação

social corresponde à intervenção governamental guiada para proteger os interesses públicos essenciais, como saúde, educação, meio ambiente e segurança.

Nesse mesmo contexto, Batista (2011) argumenta que o papel estatal de regulação desempenhado pelas agências reguladoras possui o principal propósito de fazer com que essas figuras regulatórias atuem como relevantes atores político-econômicos, incentivando abordagens que ressaltem sua inserção na seara política e social, precipuamente na sua relação com o Poder Executivo, Poder Legislativo, com a sociedade e com os grupos de interesse. Portanto, as reguladoras conciliam os interesses divergentes e em tensão: aqueles advindos do governo, do segmento privado e da coletividade (OAB, 2023).

Conforme Di Pietro (2023), no Brasil existem duas espécies de agências reguladoras: as que realizam poder de polícia, com a imposição de limites e demais restrições administrativas, previstas em lei; e as que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público, ou, ainda, de concessão para exploração de bem público.

No âmbito nacional, existem onze agências reguladoras federais, criadas sob o formato unissetorial e regidas pela Lei 13.848, de 2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras – LAR, a qual, muito embora apenas abranja aspectos de organização das agências reguladoras do nível federal, não exclui a possibilidade de outros entes federativos instituírem entidades com a mesma natureza e em conformidade com suas próprias leis (Nogueira; Silva; Santos, 2024).

Galvão Junior et al. (2008), ao abordarem a regulação em determinados setores de infraestrutura, como mineração, transportes, telecomunicações e energia elétrica, destacam que a titularidade para fiscalizar e regular esses serviços foi, desde o início, atribuída à esfera nacional, diferentemente do que ocorre com o saneamento básico, setor possivelmente mais carente entre os segmentos de infraestrutura no Brasil e que enfrenta maiores custos para o exercício da função regulatória, dada a fragmentação dessa atividade entre estados e municípios.

Apesar do maior custo da função regulatória, Oliveira et al. (2019) destacam que a regulação dos serviços de saneamento básico do Brasil é obrigatória, independentemente da forma de prestação, isto é, ainda que a execução desses serviços seja realizada pela administração direta, no caso dos Departamentos de Saneamento, ou pela administração indireta, como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias, sendo vedada a autorregulação.

No que se refere ao processo regulatório do saneamento, Afonso e De Almeida (2020) ressaltam que, diante dos desafios relacionados à oferta dos serviços de saneamento básico à população no contexto brasileiro, o governo federal tem promovido políticas regulatórias com o objetivo de universalizar o acesso a esses serviços.

2.2 Consórcios intermunicipais de regulação dos serviços de saneamento básico

A colaboração entre os entes federativos para a realização de atividades de interesse comum possui raízes remotas no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1937, ao prever o agrupamento de Municípios para a execução de serviços públicos, consolidou essa prática, e, com o advento da Constituição de 1988, os Municípios foram elevados à condição de entes federados, passando a ter um rol mais amplo de competências, o que intensificou suas responsabilidades (Machado; Andrade, 2016; Medauar; Oliveira, 2006). Diante desse cenário, os consórcios públicos surgem como instrumentos de cooperação capazes de atender demandas comuns aos entes federativos (Oliveira, 2016).

A Constituição de 1988 contempla essa lógica ao prever, em seu art. 241, formas de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Trata-se, portanto, de um modelo de federalismo cooperativo ou de equilíbrio, orientado à concretização de objetivos fundamentais da República, como a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais (Silva, 2023). Para dar regulamentação ao art. 241 da CF/88, a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos – foi editada, dispondo sobre regras de consorciamento, bem como a prática da gestão associada de serviços públicos pela cooperação interfederativa (Brasil, 2005).

Essa cooperação interfederativa é definida por Di Pietro (2023) como associações dotadas de personalidade de direito público ou de direito privado formadas por pessoas jurídicas políticas, criadas mediante autorização legislativa para a gestão associada de serviços públicos. Oliveira et al. (2019) entendem que a cooperação intermunicipal altera a concepção de governança na atuação da Administração Pública, ensejando, assim, um novo modo de ação dos entes administrativos, marcado principalmente pela atuação mais consensual e por meio de relações mais horizontalizadas.

O consórcio público é um instrumento do federalismo cooperativo, por meio do qual os entes estatais, sem renunciarem a sua autonomia assegurada pela Constituição, se associam a outras pessoas estatais para alcançar metas em comum, diante da impossibilidade técnica ou financeira para elaborarem projetos de grande porte, haja vista que essa cooperação, reunindo várias entidades em uma só, proporciona uma economia de escala significativa em termos de gestão, posto que, ao invés de haver vários organismos gestores, haverá apenas um, o que significa que os números de funcionários de sistemas de controles são menores, o que permite uma economia considerável de recursos (Carvalho Filho, 2013; Dallari, 2012).

Importa ressaltar que, conforme ensinamentos de Medauar e Oliveira (2006), o objetivo da norma constitucional e da Lei nº 11.107, de 2005, ao criar o instituto do consórcio público, é consolidar a gestão associada entre os entes federados para consecução de fins de interesse comum, sendo que essa cooperação pode ser vertical – entre Municípios e Estado ou Estado e União, ou horizontal – Município e Município ou Estado e Estado. Soma-se a isso que o tratamento conferido pelo texto legal aos consórcios públicos obedece às linhas contemporâneas da atuação administrativa, o que possibilita a ampliação do uso de figuras contratuais

ou convencionais, seja entre a Administração Pública e os particulares, seja entre órgãos e entidades da Administração (Medauar; Oliveira, 2006).

Machado e Andrade (2014) destacam que, com o advento da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, eles passaram a ser compreendidos como instrumentos de cooperação constituídos de maneira voluntária e cooperativa, revestidos de personalidade de direito público e integrantes da Administração indireta, o que tem equiparação ao mesmo escopo de direito das autarquias. Assim, de acordo com Oliveira (2016), o diploma legal mencionado abriu novas possibilidades tornando os consórcios públicos instrumentos estratégicos para a promoção do desenvolvimento econômico e social no Brasil, passando a assumir serviços essencialmente públicos, como é o caso da gestão associada para prestação dos serviços de saneamento básico (água e esgoto) e sua regulação econômica (agências reguladoras).

Segundo Ribeiro (2016), a formalização de um consórcio público tem início com a assinatura do protocolo de intenções pelos entes federativos interessados. Esse documento deve conter todas as informações exigidas pelo art. 4º da Lei nº 11.107/2005, incluindo, entre outros pontos, o nome, a finalidade, a duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes participantes; a área de atuação; a natureza jurídica do consórcio, bem como suas regras de gestão; a autorização para a prestação conjunta de serviços públicos; e o direito de cada ente adimplente de exigir o cumprimento do que for pactuado. Depois de assinado, o protocolo precisa ser publicado na imprensa oficial de cada ente envolvido, para que então possa ser apreciado e ratificado, no todo ou em parte, pelos respectivos Poderes Legislativos.

A respeito do modelo consorciado e a sua viabilidade na aplicação da regulação dos serviços de saneamento básico, faz-se relevante mencionar a Lei nº 11.445, de 2007, a qual instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, traçando princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, incumbindo aos Municípios a responsabilidade de planejarem suas ações, por meio dos Planos Municipais de Saneamento, e os prestadores desses serviços à regulação econômica e à fiscalização da qualidade técnica das suas ações, mediante indicação, por parte do ente Municipal, de agência reguladora de saneamento (Oliveira, 2016).

De acordo com Oliveira et al. (2019), a regulação no Brasil, historicamente fundamentada na titularidade municipal dos serviços, desenvolveu-se a partir da autonomia dos entes locais para escolherem seus próprios entes reguladores, sendo que, atualmente, observa-se a presença de agências reguladoras de atuação no âmbito nacional, as estaduais em quase todos os Estados, além de diversas agências municipais que, em geral, operam de forma multissetorial aproveitando economias de escala, e um número ainda pequeno, mas em expansão, de consórcios públicos intermunicipais com funções regulatórias, especialmente no setor de saneamento básico.

Conforme a redação atual do art. 8º, §§ 1º e 2º da Lei nº 11.445/2007, dada pelas alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020, que ficou conhecida como Marco Legal do Saneamento, o órgão regulador escolhido pelo Município para fiscalizar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água,

esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana pode atuar em âmbito municipal, regional ou estadual, desde que preserve a independência decisória e a autonomia administrativa e financeira (Brasil, 2020). Os aspectos de independência e autonomia contemplados pelo regime jurídico das reguladoras decorre da necessidade de refletirem as demandas da coletividade, haja visto que esses órgãos conciliam interesses por vezes divergentes entre o Estado e o setor privado, tornando imperioso que as suas decisões sejam exteriorizações das necessidades públicas (Nogueira; Silva; Santos, 2024).

A regulação dos serviços de saneamento básico é estimulada pelo Marco Legal de Saneamento Básico, especificamente em seu art. 23, §1º-A, inciso II, que estabelece que as atividades administrativas de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular, através de delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgãos ou entidades de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, acrescentando que quando o exercício das atividades de regulação desses serviços for por consórcio público, o ato deverá explicitar, no ato de delegação, o prazo de delegação, a forma de atuação, entre outros aspectos (Brasil, 2007).

Acrescenta-se a isso o exposto no art. 11-B, da Lei 14.026, de 2020, que determina que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento (Brasil, 2020).

Nota-se, com isso, o incentivo legal da atividade administrativa de regulação mediante consórcios públicos com a premissa de aliar a busca por ganho de escala para tornar a atividade regulatória eficiente e menos custosa, entretanto, assegurando que isso não afete os regramentos de modicidade tarifária (Oliveira, 2016). A respeito do princípio da modicidade tarifária, Marinela (2007) argumenta que quando determinado serviço público depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível, haja visto que a população brasileira é relativamente pobre, mantendo o alcance de metas a respeito da satisfação de diversos grupos sociais na persecução do bem comum.

Com relação ao aspecto financeiro, os consórcios públicos intermunicipais de regulação possuem uma regulamentação, que, segundo Di Pietro (2023), faz com que os atos administrativos estejam sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido.

Segundo Martins (2019), a razão pela qual os municípios se unem para constituir um consórcios de regulação dessas atividades parte da necessidade do cumprimento das diretrizes da adequação e padronização dos serviços de saneamento determinados pela Lei do Saneamento Básico, somando-se à promoção da universalização do saneamento básico, o qual compreende o acesso, por todo cidadão, ao fornecimento de água

potável, ao esgotamento sanitário, à coleta e tratamento de lixo – hoje denominado resíduo sólido urbano – bem como drenagem de águas pluviais, delegando esta tarefa exclusivamente ao poder público por meio de um ente regulador.

Ao serem realizadas buscas em sites de agências reguladoras existentes no Estado de Minas Gerais, estado com maior número de Municípios, localizou-se quatro agências reguladoras constituídas sob o formato de consórcios intermunicipais, responsáveis por regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico, as quais serão descritas no Quadro 1.

Quadro 1 - Novas configurações em consórcios intermunicipais de regulação em Minas Gerais

Agência	Atuação	Sede e ano de criação
Agência Reguladora de Saneamento Básico de Minas Gerais (ARISB)	Regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, que incluem os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais.	Belo Horizonte, e criada em 2013.
Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Minas Gerais (ARISMIG)	Serviços de regulação e fiscalização, assegurando a qualidade de vida, a continuidade dos serviços de saneamento básico e o equilíbrio nas relações entre usuários, prestadores de serviços e poder público.	Boa Esperança, e criada em 2014.
Agência Reguladora de Saneamento do Norte de Minas Gerais (ARSAN)	Estabelecimento de normas para a qualidade e expansão dos serviços, garantindo o cumprimento de contratos e metas dos planos de saneamento. Prevenção de abusos econômicos, em cooperação com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, através da definição de tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro e promovam a eficiência e a modicidade tarifária, permitindo que os usuários se beneficiem dos ganhos de produtividade.	Montes Claros, e criada em 2015
Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (ARIS-ZM)	Reajuste e revisão tarifária para os prestadores dos serviços de água e esgoto, bem como a fiscalização direta e indireta nos prestadores dos serviços de água e esgoto, e fiscalização do diagnóstico nos serviços de Manejo de Resíduos sólidos, promovendo estudos econômicos para implementação ou majoração das taxas ou tarifas do Manejo de Resíduos Sólidos.	Juiz de Fora, e criada em 2021.
Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Ambiental de Minas Gerais (ARSAMB)	Estabelecimento de padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA, garantindo, assim, o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico. Prevenção e repressão ao abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, através da definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.	Ipatinga, e criada em 2024

Fonte: elaborado pelos autores com base na pesquisa documental (2025)

Como exposto no quadro acima, cada agência regula os serviços de saneamento básico de alguma mesorregião de Minas Gerais, assegurando que tais atividades cheguem aos cidadãos, usuários desses serviços, de forma padronizada, adequada, e com tarifas que respeitem ao princípio da modicidade, já descrito acima.

Esses arranjos institucionais detêm autonomia financeira e técnica, as quais são derivadas de decisões técnicas exaradas pelos setores competentes, através do quadro de servidores especializados, bem como da cobrança de taxas de regulação dos serviços públicos de sua competência (Martins, 2019).

Pinheiro (2006) trata da independência financeira e técnicas desses entes se manifestam na sua capacidade de gerar receitas próprias, geralmente provenientes dos serviços que regulam, bem como da estrutura, a qual está relacionada à existência de um corpo técnico permanente e qualificado. O presente estudo pretende debater sobre os benefícios desses arranjos como proposta de política regulatória.

3 METODOLOGIA

O presente estudo é caracterizado como uma pesquisa de abordagem qualitativa, e de caráter descritivo, voltado à compreensão dos sentidos expressos na literatura e nas resoluções normativas emitidas por agências intermunicipais de saneamento básico, com foco precípua em analisar como essas normas traduzem diretrizes técnicas, institucionais e estratégicas no contexto da regulação. Para Minayo (2015, p. 21) a pesquisa qualitativa “responde a questões particulares”.

Em Ciências Sociais, preocupa-se com “um nível de realidade que não pode ser quantificado”, ou seja, “ela trabalha com o universo de significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. O que se busca com a pesquisa qualitativa é, mediante um processo não matemático de interpretação, descobrir conceitos e relações entre os dados e organizá-los em um esquema explicativo (Gil, 2021). Para Marconi e Lakatos (2022, p. 303) o estudo qualitativo desenvolve-se numa situação natural, oferecendo riqueza de dados descritivos, bem como focalizando a realidade de forma complexa e contextualizada.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. Em relação à pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, Marconi e Lakatos (2021) argumentam que o levantamento de dados envolveu extração, análise descritiva e interpretação das publicações científicas de diferentes bases de dados sobre políticas públicas e consórcios intermunicipais, com o intuito de realizar o levantamento bibliográfico, tornando-se necessário leituras nos artigos, de forma a compreender os benefícios dos arranjos institucionais, por meio de consórcios intermunicipais.

A pesquisa documental ocorreu nas análises baseadas em documentos oficiais disponíveis no site de cada uma das agências, especialmente no portal transparência, que expõe aspectos de organização, objetivos, orçamentos e comunicabilidade entre o órgão regulador, a sociedade e os prestadores. Para Gil (2021) a análise dos documentos constitui, com frequência, a primeira fonte a ser considerada nas pesquisas. Marconi e Lakatos (2021, p. 66) afirmaram que a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias.

O estudo é caracterizado como descritivo, tendo em vista que se obteve informações sobre os benefícios trazidos pelos consórcios intermunicipais de regulação do serviço de saneamento básico, principalmente relacionadas às agências reguladoras intermunicipais identificadas no Estado de Minas Gerais.

Para Marconi e Lakatos (2021) a pesquisa descritiva "delineia o que é" e aborda também quatro aspectos como a descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente. Na próxima seção são apresentados os resultados e discussões da pesquisa.

Para realizar a pesquisa, usou-se o *spring* de pesquisa na *Web Of Science*, *Scielo* e *Semantic Scholar* ("agências reguladoras" OR "agências intermunicipais" OR "agências de regulação") AND ("consórcios públicos" OR "consórcios intermunicipais" OR "consórcios de regulação") AND ("política pública" OR "política regulatória" OR "governança regulatória") AND ("saneamento básico" OR "serviços de água e esgoto" OR "prestação de serviços públicos"), obtendo-se 786 trabalhos indexados.

Usou-se o filtro temporal para utilizar apenas estudos de 2005 a 2025, tendo em vista os marcos legais usados (Lei nº 11. 107, de 2005, e Lei nº 11.445, de 2007, Lei 14.026, de 2020), restando 430 trabalhos. Posteriormente, utilizou-se de um filtro com base semântica, elegendo os trabalhos indexados de maior relevância e convergência temática, através de uma leitura sistemática do resumo, introdução e resultados obtidos dos 60 (sessenta) artigos restantes.

Na etapa da pesquisa documental, realizou-se uma análise de conteúdo com base em Bardin (1977), das 310 (trezentas e dez) resoluções das Agências Intermunicipais de Regulação do Saneamento Básico do Estado de Minas Gerais, pelo software IRaMutQ (de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires), que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados (IBPAD, 2017), consiste em uma instrumento de ferramenta com código de licença aberto para análise estatística de texto, desenvolvido para análise de corpus textuais.

O protocolo do processo analítico foi dividido em três etapas, com base em Bardin (1977):

- i) Pré-análise: organização do material após realizar a leitura flutuante das resoluções, definindo as unidades de contexto e as unidades de registro;
- ii) Exploração do material: segmentação e processamento dos textos com o auxílio do software livre IraMuTeQ, por meio da classificação hierárquica descendente (CHD) e da análise de similitude;
- iii) Tratamento e interpretação dos resultados: categorização dos temas recorrentes, construindo inferências e articulações com base no referencial teórico, fundamentando-se na compreensão lógica institucional subjacente à produção normativa das agências.

A seleção dos documentos analisados foi intencional e dirigida, conforme a estratégia de amostragem teórica, priorizando as resoluções disponíveis nos sites institucionais das agências ARISB, ARISMIG, ARISZM, ARSAN e ARSAMB. Portanto, a metodologia adotada possibilitou o cruzamento entre referencial teórico e realidade empírica, permitindo compreender os benefícios proporcionados pelos consórcios intermunicipais não apenas como estruturas organizacionais, mas como mecanismos da política regulatória contemporânea voltada à gestão do saneamento básico, cujo principal objetivo é alcançar as metas de universalização do acesso aos serviços essenciais de água, esgoto, gestão de resíduos sólidos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Resultados exploratórios da análise de conteúdo

A análise de conteúdo fundada em Bardin (1977, p. 17) consiste na técnica qualitativa de teor investigativo feita pelo pesquisador para identificar de padrões, temas e categorias, a partir dos materiais coletados, de forma técnica, sistemática, objetiva e quantitativa, obter a mensagem de um documento ou a sua ideia central dentro de determinada documentação ou comunicação, diferindo-se das demais técnicas investigativas de interpretação, por possuir rigor científico e técnico em seus métodos e abordagens.

O objeto da presente análise de conteúdo são as resoluções das agências reguladoras intermunicipais de saneamento básico do Estado de Minas Gerais. Dentre as resoluções analisadas, consta-se 165 resoluções da ARISB, 119 resoluções da ARISMIG, 18 resoluções da ARISZM e 8 resoluções da ARSAMB, totalizando 310 (trezentas e dez) resoluções agrupadas em corpus para o exame fundado nos estudos estruturados de Bardin, incluindo, de forma severa, as fases de pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados e interpretação, mediante inferências.

A análise em questão se valeu do software Interfacede R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (IRaMuTeq), ancorado no software R, cuja aplicação proporcionou a análise estatística de um *corpus*, o qual foi considerado o objeto da pesquisa por formar um conjunto de texto para o estudo. O exame analítico de natureza lexical realizada pelo IraMuTeQ das 310 (trezentas e dez) resoluções possibilitou a elaboração de categorias que, posteriormente, foram aglomeradas e apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2. Benefícios proporcionados pelos consórcios intermunicipais de regulação

Continua...			
Nº	Categoria	Definição	Inferências
1	Fortalecimento da Governança Tarifária	As resoluções demonstram transparência e previsibilidade nos processos de reajuste tarifário, com metodologias claras, justificativas técnicas e atenção à modicidade tarifária.	As agências promovem ambiente regulatório estável, garantindo segurança jurídica para prestadores e proteção ao usuário. O uso de resoluções para fixar tarifas fortalece o controle social e permite acompanhamento público dos critérios utilizados. Há evidências de que as agências estão cada vez mais integrando critérios de eficiência e investimento nas revisões tarifárias, indo além da simples recomposição inflacionária. A atuação fiscalizatória é feita com base em parâmetros objetivos e técnicos, contribuindo para o cumprimento de metas e correção de desvios.
2	Aprimoramento dos Mecanismos de Fiscalização	As resoluções refletem um modelo de fiscalização estruturado e orientado por indicadores, com foco na melhoria contínua dos serviços públicos.	A presença de relatórios, notificações e prazos demonstra uma abordagem pedagógica e construtiva, que busca orientar os prestadores em vez de apenas punir. A atuação sistemática revela uma preocupação institucional com a qualidade dos serviços e a responsabilização regulada.

Quadro 2. Benefícios proporcionados pelos consórcios intermunicipais de regulação

Conclusão...			
Nº	Categoria	Definição	Inferências
3	Promoção da Qualidade e Eficiência na Prestação dos Serviços	As resoluções evidenciam compromisso com padrões técnicos de qualidade, com foco no atendimento adequado à população e na manutenção de parâmetros sanitários e operacionais.	As agências atuam como fiadoras da qualidade do serviço, definindo diretrizes técnicas e operacionais para prestadores públicos e privados. Há incentivo à padronização de práticas e indicadores, o que facilita a avaliação comparativa e o benchmarking entre municípios. As tabelas de preços, prazos e metas homologadas promovem previsibilidade e equidade no acesso aos serviços.
	Indução ao Planejamento e ao Investimento Sustentável	As agências têm usado resoluções como instrumento estratégico para induzir planejamento, investimentos e expansão dos serviços, alinhando-se ao novo marco legal do saneamento.	O fortalecimento de instrumentos regulatórios, como os planos de investimento e metas contratuais, mostra engajamento com a universalização e a sustentabilidade dos serviços. As resoluções refletem esforços de profissionalização da gestão pública, com uso de cronogramas físico-financeiros, indicadores de desempenho e contratos vinculantes. A regulação tem servido como ponte entre o planejamento local e os objetivos nacionais de universalização até 2033. As resoluções fortalecem a coordenação intermunicipal, garantindo coerência regulatória e escala técnica para municípios de pequeno porte.
5	Modernização Institucional e Cooperação Intermunicipal	A atuação regulatória tem contribuído para o fortalecimento institucional dos consórcios e para a integração dos municípios em modelos cooperativos, otimizando recursos e conhecimento técnico.	A homologação de contratos e normas por meio de colegiados reforça a democracia institucional e a governança participativa. A diversidade de instrumentos (convênios, contratos, consórcios) demonstra capacidade adaptativa e inovação jurídica por parte das agências.
	Capacidade de Resposta a Situações de Crise e Emergência	As agências têm mostrado agilidade e competência na resposta a situações críticas, como escassez hídrica e falhas operacionais, protegendo o interesse público.	A emissão de resoluções específicas em situações emergenciais (como racionamentos) demonstra agilidade regulatória e compromisso com a continuidade dos serviços. A formalização de planos de contingência e a coordenação com os prestadores refletem atuação proativa e estratégica diante de eventos extremos. As ações emergenciais reforçam a imagem da agência como protetora da coletividade e gestora de riscos setoriais.

Fonte: dados da pesquisa, com base nos resultados da análise do IraMuTeq (2025)

A categoria 1 destaca o fortalecimento da governança tarifária percebido nas agências intermunicipais de regulação dos serviços de saneamento básico do Estado de Minas Gerais, em que se destacaram as palavras “reajuste”, “tarifa”, “prazo” e “estipulação”. As resoluções analisadas evidenciam um padrão recorrente de normatização dos processos de reajuste e revisão tarifária, com detalhamento metodológico, definição de critérios técnicos e justificativas explícitas para as decisões adotadas. As resoluções analisadas demonstram que tais agências reguladoras estabelecem procedimentos claros para o cálculo tarifário ao explicitarem fundamentos técnicos que subsidiam as decisões das agências intermunicipais. A fiscalização tarifária com a previsibilidade regulatória e com a transparência decisória. As inferências extraídas do corpus revelam que tais resoluções vão além da mera recomposição inflacionária, incorporando

critérios de eficiência operacional, sustentabilidade econômico-financeira e capacidade de investimento dos prestadores, o que contribui para a proteção dos usuários e para a segurança jurídica do setor.

A respeito do tema, Oliveira et al. (2019), ao tratarem da complexidade do saneamento no Brasil, especialmente em regiões com municípios pequenos, orçamentos limitados e baixa capacidade técnica, afirmaram que as agências intermunicipais emergem como uma alternativa sólida às agências estaduais, pois reúnem governança compartilhada, planejamento regional, menor vulnerabilidade política e maior proximidade regulatória, e promovem soluções regionalizadas, mais eficientes em termos de escala e sustentabilidade econômica, fomentando, assim, estreitamento no diálogo entre regulador e prestador, além de se alinharem aos princípios do Novo Marco Legal.

As categorias 2 e 3 destacam o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e a promoção da qualidade e eficiência na prestação dos serviços, em que foram evidenciadas as palavras “fiscalização”, “monitoramento”, “finalidade”, “adequação”, “padronização”, “alcance” e “qualidade”. A análise do corpus revela a existência de um conjunto de normas voltadas ao fortalecimento dos mecanismos de fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico. Conforme sistematizado no Quadro 2, as resoluções apresentam padrões normativos que estabelecem rotinas de monitoramento, definição de indicadores, emissão de notificações, aplicação de prazos corretivos e exigência de relatórios técnicos por parte dos prestadores. As inferências apontam que a fiscalização exercida pelas agências intermunicipais assume caráter predominantemente técnico e estruturado, orientado por parâmetros objetivos e voltado à melhoria contínua dos serviços, em vez de uma atuação punitiva.

No tocante à promoção da qualidade e da eficiência na prestação dos serviços, o conjunto de diplomas normativos examinados evidenciam a adoção de padrões técnicos mínimos e diretrizes operacionais voltadas à garantia do atendimento adequado à população. Conforme destacado no Quadro 2, observa-se a recorrência de normas que estabelecem parâmetros sanitários, prazos de atendimento, metas de desempenho e procedimentos padronizados, aplicáveis tanto a prestadores públicos quanto privados. As inferências construídas a partir do corpus indicam que as agências intermunicipais atuam como fiadoras da qualidade dos serviços, utilizando a normatização como instrumento de indução à eficiência operacional e à melhoria contínua.

Nesse sentido, Dip (2014) e Oliveira (2016), revelaram fatores políticos, técnicos e financeiros que demonstraram que o modelo de cooperativismo intermunicipal, por meio da formatação de consórcios públicos intermunicipais, tem sido uma decisão economicamente viável e em conformidade com os parâmetros de eficiência na execução do serviço e da regulação fiscalizatória, que contribui para o equilíbrio das relações entre os prestadores de serviços e os usuários, melhoria dos serviços de saneamento, bem como na participação democrática da sociedade civil na definição das políticas públicas de saneamento básico.

Oliveira (2016) destaca que o ganho de escala no consórcio público coloca a agência reguladora protegida das indevidas intromissões políticas, evitando a erosão judicial da independência regulatória. Martins (2019) defende que a criação de um consórcio para atuar no setor de serviços essenciais, especialmente

os que envolvem os aspectos de água, esgoto e resíduos sólidos, traz benefícios relevantes à gestão municipal, tais como a redução de custos com a contratação de pessoal, além de permitir a padronização das informações, o que possibilita que o trabalho feito para um município seja aproveitado aos demais, o que gera, por conseguinte, economia de escala e amplia a atuação da equipe técnica, além de proporcionar a viabilidade orçamentária, permitindo que municípios menores tenham acesso a um sistema de regulação mais estruturado (Martins, 2019).

Os resultados do estudo empírico de Doin et al. (2020) revelaram que a organização sob o formato de consórcios intermunicipais majora a capacidade do gestor público municipal em termos de negociação e de organização, o que, consequentemente, acarreta a melhoria das suas condições de gerir os recursos e maior capacidade de arrecadação e fiscalização tributária. Assim, Municípios com populações reduzidas tendem a perceber maiores vantagens na participação dos consórcios intermunicipais, e isso explica o grande número de gestores municipais que tomam a iniciativa de se consorciarem, tendo em vista que não conseguem atingir suas metas de serviços (Moreira; Pereira, 2016).

A categoria 4 e 5 tratam da indução ao planejamento e ao investimento sustentável e da modernização institucional com a cooperação intermunicipal, sendo que nestas categorias as palavras de maior evidência foram cronograma, planejamento, meta, assembleia, definição, preparação e estratégia. Infere-se mediante o exame dos diplomas normativos que as agências intermunicipais têm utilizado o poder regulatório como instrumento de indução ao planejamento e ao investimento sustentável no setor de saneamento básico. Conforme indicado no Quadro 2, é possível identificar que as normas que vinculam a prestação dos serviços a planos de investimento, cronogramas físico-financeiros e metas contratuais alinhadas às diretrizes do Novo Marco Legal do Saneamento.

Soma-se a isso que as normas analisadas reforçam a coordenação e cooperação entre os municípios consorciados, promovendo coerência regulatória, compartilhamento de estruturas técnicas e racionalização de recursos. As inferências indicam que a homologação de contratos, convênios e normas por instâncias colegiadas contribui para o fortalecimento da governança participativa e da democracia institucional. Oliveira et al. (2019) advogam no sentido de que o instrumento cooperativo dos consórcios intermunicipais na regulação dos serviços de saneamento básico proporciona uma gestão mais integrada e coordenada dos serviços de saneamento, superando a fragmentação municipal, facilitando, assim, o planejamento e a execução de ações em escala regional, especialmente porque eles funcionam como interlocutores mais fortes junto aos governos estadual e federal, facilitando o acesso a recursos e apoio técnico.

A categoria 6 agrega à discussão por trazer a vantagem da capacidade de resposta a situações de crise e emergência, sendo que as palavras que mais sobressaíram na análise foram “excepcionais”, “circunstâncias”, “crise”. “operacionalidade”, “prestadores” e “escassez”. Desta forma, o estudo das resoluções possibilitou a análise da capacidade das agências intermunicipais de responder de forma ágil e coordenada a situações excepcionais de crise e emergência, como escassez hídrica e falhas operacionais. Conforme indicado no Quadro 2, identificam-se atos normativos específicos voltados à formalização de planos de contingência,

adoção de medidas excepcionais e coordenação entre regulador e prestadores para assegurar a continuidade dos serviços. As inferências apontam que a atuação regulatória em contextos emergenciais reforça a função das agências como gestoras de riscos setoriais e protetoras do interesse público.

Esses achados empíricos dialogam com Leão, Bastos e Ribeiro (2020), ao avaliarem cerca de 500 municípios mineiros utilizando regressão logística, concluindo que aqueles inseridos em redes consorciadas mais diversificadas apresentaram probabilidade significativamente maior de alcançar níveis superiores nas dimensões da saúde, saneamento básico, emprego e renda do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Embora o estudo não tenha como foco específico no setor de saneamento, ele permite inferir que a cooperação intermunicipal por meio de consórcios melhora a governança pública, criando, assim, um ambiente institucional mais favorável à melhoria de diversos serviços públicos, segurança jurídica, eficiência na execução de serviços, inclusive os de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nessa mesma perspectiva, o estudo empírico realizado por Moreira e Pereira (2016) entre os benefícios financeiros e operacionais de participar de consórcios intermunicipais demonstrou que os municípios participantes apresentam menor índice de desemprego, menor coeficiente populacional, maior capacidade de autofinanciamento, menor receita tributária per capita, melhor nível de IDH, melhor índice de saneamento

Por meio da identificação dos consórcios intermunicipais de regulação localizados no Estado de Minas Gerais, conforme consta no Quadro 1, analisou-se a partir das informações disponíveis no site de cada uma das agências, especialmente no portal transparência, aspectos de organização, objetivos, orçamentos e comunicabilidade entre o órgão regulador, a sociedade e os prestadores. Cada objetivo estipulado pelas reguladoras em questão está em conformidade com as normativas da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), e com os preceitos da Lei nº 11.445, de 2005, especialmente por contemplar a regulação dos serviços de abastecimento de água, atendimento e coleta de esgoto, gestão de resíduos sólidos.

A literatura sobre política regulatória e os novos arranjos institucionais têm destacado a importância de estruturas descentralizadas, com proximidade espacial e territorializadas como alternativas para enfrentar os desafios da heterogeneidade local na regulação de serviços públicos (Martins, 2019; Moreira; Pereira, 2016). Os trabalhos de Laffont e Tirole (1993) e de Hood (1991) evidenciam que em contextos com elevada assimetria de informação e escassez de capacidade técnica, como ocorre nos pequenos e médios municípios brasileiros, mecanismos de regulação mais próximos dos entes regulados tendem a produzir resultados mais eficazes. Nesse sentido, os estudos apontam que os consórcios intermunicipais de regulação têm surgido como uma solução institucional capaz de conciliar economia de escala, especialização técnica e sensibilidade às demandas locais.

5 Conclusão

Os resultados da análise dos benefícios proporcionados pelas novas configurações em consórcios intermunicipais deste estudo evidencia cinco pontos de destaque: (i) ganhos operacionais e financeiros relevantes; (ii) ampliação da capacidade de negociação, arrecadação e fiscalização, com destaque para os pequenos municípios; (iii) ganhos de escala, redução de custos, padronização e fortalecimento técnico na gestão do saneamento básico; (iv) governança compartilhada e soluções regionalizadas; e, (v) promove independência regulatória, participação democrática e combate à fragmentação da gestão.

Os resultados da pesquisas levam a inferir as vantagens do consórcio intermunicipal como proposta de mecanismos de política pública fiscalizatórias, evidenciando o fortalecimento técnico, institucional e jurídico da regulação em nível local e regional, além de revelar uma atuação cada vez mais estratégica e profissional por parte dessas entidades, destacando, assim, que a atuação regulatória intermunicipal vem contribuindo para a equidade no acesso ao saneamento e para a profissionalização da gestão pública local. As resoluções analisadas normatizam a atuação dos prestadores, por serem instrumentos de coordenação, transparência e indução ao planejamento. O exame dos consórcios intermunicipais deste estudo evidencia que os processos de organização em arranjos institucionais têm gerado benefícios e avanços pontuais, sobretudo ao introduzir mecanismos de monitoramento das políticas públicas.

Nesse contexto, os consórcios intermunicipais emergem como arranjos cooperativos que potencializam a eficácia dessas políticas, especialmente em áreas como o saneamento básico. O primeiro ponto a ser analisado é que estudos empíricos demonstram que a participação em consórcios proporciona ganhos operacionais e financeiros, como menor taxa de desemprego, maior capacidade de autofinanciamento e melhor desempenho em indicadores sociais e de infraestrutura. O segundo ponto de análise diz respeito ao fato de que os consórcios fortalecem a capacidade de negociação e organização dos gestores municipais, ampliando a arrecadação e a fiscalização tributária, com destaque para municípios de pequeno porte, que se mostram particularmente beneficiados.

O terceiro ponto refere-se ao setor do saneamento básico, ao qual os consórcios intermunicipais proporcionam ganhos de escala, redução de custos, padronização de informações e ampliação da capacidade técnica. O quarto ponto consiste na governança, haja visto que as agências intermunicipais, ao promoverem uma governança compartilhada e soluções regionalizadas, constituem alternativas mais eficazes às agências estaduais, sobretudo em contextos de baixa capacidade institucional local. No último ponto, pode-se destacar que a cooperação intermunicipal é uma alternativa viável, eficiente e alinhada aos princípios do Novo Marco Legal do Saneamento, ao favorecer a participação democrática, a independência regulatória e a superação da fragmentação municipal.

Em suma, infere-se que tais arranjos regulatórios cooperativos, como os consórcios públicos, representam um caminho estratégico para a inovação para as administrações públicas municipais na promoção de políticas públicas, especialmente na oferta de serviços essenciais, promovendo integração, eficiência e

equidade territorial. Por fim, listam-se os seguintes entraves que dificultaram a pesquisa: (i) a maioria dos sites pesquisados careciam de mais informações sobre dados econômicos dos consórcios; e, (ii) muitos sites fornecem cadastro com informações insuficientes ou equivocadas sobre os consórcios intermunicipais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Damares Lopes; ALMEIDA, Eduardo Simões. A lei do saneamento básico e seu impacto nos índices de acesso aos serviços de saneamento básico. **Planejamento e políticas públicas**, n. 56, 2020.

ALVES, Vladimir. **Comentários à Lei dos Consórcios Públicos**. São Paulo: Universitária de Direito, 2006.

ARISBM. **Agência Reguladora de Saneamento Básico de Minas Gerais**. ARISB. <https://www.arisb.com.br/>

ARISMIG. **Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Minas Gerais**. ARISMIG. <https://arismig.mg.gov.br/>

ARISZM. **Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais**. ARIS-ZM. <https://aris.mg.gov.br/>

ARSAMB. **Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Ambiental de Minas Gerais**. ARSAMB. <https://arsamb.mg.gov.br/>

ARSAN. **Agência Reguladora de Saneamento do Norte de Minas Gerais**. ARSAN. <https://arsanreguladora.com.br/>

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Claloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, 2013.

ANA. **Agência Nacional de Águas. Abastecimento de água e saneamento básico**. 2000.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 540-558.

ARAÚJO, Flávia Camargo de; BERTUSSI, Geovana Lorena. Saneamento básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação. **Planejamento e políticas públicas**, n. 51, 2018.

ARSAE-MG. **Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais**. 2009.

AZEVEDO, Júlia Gomes de. **A nova ordem econômica e o papel das agências reguladoras**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 fev 2018, 04:45. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51366/a-nova-ordem-economica-e-o-papel-das-agencias-reguladoras>. Acesso em: 02 jul 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002.

BATISTA, Mariana. Mensurando a independência das agências regulatórias brasileiras. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras; altera as Leis nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 13.327, de 29 de julho de 2016. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera as Leis nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, nº 11.107, de 6 de abril de 2005, nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 42-58, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp.1-50

CAMPOS, Heitor Benjamin. O que são políticas públicas? **Revista Multidisciplinar**, v. 8, n. 1, 2022.

CARVALHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Livia Arruda; TALEIRES, Flávia Cristina da Silva; SILVEIRA, Samara Silva. Índice de desenvolvimento humano em municípios que possuem sistema integrado de saneamento rural: uma análise comparativa. **Ciência saúde coletiva**, v. 26, n. 1, 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista Administração Pública**, v. 3, n. 45, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 18, n. 51, pp. 21-30. 2003

FEITOSA, Andréia Costa. **Regulação por exposição no setor do saneamento básico: a experiência da agência reguladora de serviços de abastecimento de água e de saneamento básico do estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Direito) Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa Escola de Direito e Administração Pública. Brasília, 2022.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Fundação João Pinheiro**, pp. 108-129. 1986.

FIGUEIREDO, Alexandre de Brites; NARITA, Breatriz Sakuma; TONETO JUNIOR, Rudinei Toneto. Infraestrutura de saneamento básico na Amazônia Legal: a Lei 14.026/2020 e os desafios da universalização. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 2, 2024.

GALVÃO JUNIOR, Alcei de Castro; TUROLLA, Frederico Araújo; PAGANINI, Wanderley da Silva. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445, de 2007. **Engenharia sanitária e ambiental**, v. 12, n. 2, 2008.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, World Politics, 16, 677-715, 1964

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. Public Administration Review, 32, 298-310, 1972.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistema de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, 2014.

MARTINS, Maria de Fátima. **Análise dos conflitos socioambientais relacionados aos recursos hídricos nos municípios do médio vale do Itajaí/SC, com a implantação da agência reguladora – via consórcio público**. Dissertação (Mestrado em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MOREIRA, Vital. **Agências reguladoras independentes em xeque no Brasil**. In: MARQUES, Maria Manuel Leitão; MOREIRA, Vital. A mão visível: mercado e regulação. Coimbra: Almedina, 2003, p. 228.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.309, de 3 de agosto de 2009**. Dispõe sobre a regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Diário do Executivo: seção 1, Belo Horizonte, MG, 4 ago. 2009.

NOGUEIRA, Fernanda; SILVA, Edimilson Eduardo da; SANTOS, Ciro Meses. Análise dos pressupostos de independência e autonomia da ARSAE-MG: uma abordagem a partir da Lei 18.309/2009. **Revista Direito da Administração Pública**, v. 1, n. 2, 2024.

NOGUEIRA, Isabela Cristina; OLIVEIRA, Márcio de Souza. Desigualdades de acesso a serviços de saneamento básico nas mesorregiões mineiras e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), **Revista Educação Ambiental**, v. 11, n. 40, 2010.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Jannan Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 45, 2011.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. A regulação do saneamento básico por consórcios intermunicipais: um avanço na cooperação interfederativa. **Revista Síntese Direito Administrativo: Assunto Especial – Doutrina**. São Paula: Instituto Jurídico dos Consórcios Públicos, p. 70-84.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Regulação do saneamento básico: do poder normativo à norma de referência. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 9, n. 2, 2019.

OLIVERA, Carlos Roberto de; PEREIRA, Alex Cintra; SOUSA, Tiago Alves de. Regulação do saneamento básico em regiões metropolitanas: desafios e perspectivas. **Revista Leopoldianum**, v. 45, n. 127, 2019.

OLIVEIRA, Jeferson Souza; CARDOSO, Carlos Henrique Baptista. Teoria da Captura no Setor Público. **Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 3, p. 902-926, 2024.

OLIVEIRA, Letícia de Souza. **Saneamento básico e desenvolvimento regional: uma análise especial dos municípios de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2022.

OLIVEIRA, Juliana Brito de; ERVILHA, Gabriel Teixeira. Serviços de saneamento básico em Minas Gerais e seus determinantes locais, demográficos e socioeconômicos. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, v. 13, n. 2, 2019.

PECI, Alketa; VIEIRA, Alexandre Sérgio Alves. Agências reguladoras independentes? Análise das trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros, desafios da nação: artigos de apoio, capítulo 31.

PEREIRA, Emílio Andrade Moura; CASTRO, Marcus Cesar Avezum Alves de. **O papel das agências reguladoras na concretização das políticas nacionais de resíduos sólidos: um estudo de caso da agência reguladora intermunicipal de saneamento de Minas Gerais – ARISSMIG**. Trabalho de Formatura (Graduação), Rio Claro (SP), Rio Claro, 2022.

PEREIRA, Greisson Almeida; MOREIRA, Tito Belchior da Silva. Consórcio público intermunicipal: características dos municípios participantes. **Revista Política Pública**, v. 20, n. 1, 2016.

PEREZ, Marcos Augusto. As agências reguladoras no direito brasileiro: origem, natureza e função. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, v. 2, n. 5, 2000.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, 2016.

PREARO, L. C.; GOUVÊA, M. A.; ROMEIRO, M. do C. Avaliação da adequação da aplicação de técnicas multivariadas de dependência em teses e dissertações de algumas instituições de ensino superior. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 267-296, 2012.

RICARDO, Sandro Araújo. **Saneamento básico e desenvolvimento humano: uma perspectiva comparativa entre diferentes regiões brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2024.

SAMPAIO, Paulo Soares. A independência real das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 5, n. 1, p. 135-174, 2023.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. **Escola Nacional de Administração Pública**, coletânea volume 2, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas. conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, 2006.

TORRES, Carlos Roberto Antunes. **Agências reguladoras: aspectos jurídicos e doutrinários**. Origem e surgimento das agências reguladoras no Brasil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006.

Fernanda Nogueira

 <https://orcid.org/0009-0001-9895-2506>


Bacharel em Direito, pela Fundação Educacional Nordeste Mineiro. Mestranda em Administração Pública, pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

Edimilson Eduardo da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-6104-7625>

Doutor em Administração com ênfase em Redes Organizacionais e Inovação na Universidade São Caetano do Sul (USCS). Mestre Profissional em Administração Pública pela UFLA. Especialização em Gestão de Empresas com Ênfase em Micro e Pequenas Empresas em 2010 pela UFLA. Graduação em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2003). Graduando do curso de Estatística, do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Membro Permanente do Programa de Pós-graduação em Administração Pública - PPGAP. Participante da Rede de Pesquisadores em Cooperativismo. Vice Coordenador do Núcleo Integrado de Pesquisa e Extensão do Campus do Mucuri / NIPE. Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, trabalha com as temáticas de Administração Pública, Economia Solidária, Cooperativismo e Redes Sociais.

Agnaldo Keiti Higuchi

 <https://orcid.org/0000-0001-8719-6154>

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Maringá. Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Maringá. Atualmente é Diretor da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas e Exatas da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM, e professor de graduação no curso de Administração atuando principalmente nos seguintes temas: educação em administração, marketing, logística e finanças. É vinculado também ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública da UFVJM.