

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

KÁTIA DO ROCIO IHLENFFELDT

**AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS OCORRIDAS A PARTIR DO MARCO
REGULATÓRIO EM UMA EMPRESA DE SANEAMENTO**

**CURITIBA
2022**

KATIA DO ROCIO IHLENFFELDT

**AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS OCORRIDAS A PARTIR DO MARCO
REGULATÓRIO EM UMA EMPRESA DE SANEAMENTO**

**INSTITUTIONAL CHANGES OCCURRED FROM THE REGULATORY FRAMEWORK
IN A SANITATION COMPANY**

Trabalho de conclusão de curso de Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientador: Prof. Dr. Márcio Jacometti

**CURITIBA
2022**



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Esta licença permite compartilhamento, remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es). Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



**Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba**



KATIA DO ROCIO IHLENFFELDT

**AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS OCORRIDAS A PARTIR DO MARCO REGULATÓRIO EM
UMA
EMPRESA DE SANEAMENTO**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Organizações E Tecnologia.

Data de aprovação: 02 de Setembro de 2022

Marcio Jacometti, - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Leonardo Tonon, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Marcos De Castro, Doutorado - Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 02/09/2022.

AGRADECIMENTOS

Agradeço meu orientador, Prof. Dr. Marcio Jacometti, por toda paciência, humildade e generosidade em compartilhar seus conhecimentos, por me auxiliar na construção desta dissertação e me incentivar a continuar.

Agradeço em especial aos familiares: ao meu companheiro Daniel, por estar ao meu lado em todos os momentos, me incentivando, torcendo, suprimindo e entendendo as minhas ausências em nosso lar. Ao meu querido filho Mateus, por ser um menino obediente, responsável e compreensivo, e por ser meu parceirinho das longas horas de estudos. A minha irmã Cintia que sempre acreditou em mim. A minha querida mãe Lúcia que sempre rezou por mim.

Agradecimento especial a minha colega de trabalho e amiga Vanessa Carolina Seretnei por ter me apresentado o programa de mestrado e me incentivado a tentar e nunca desistir.

Agradeço a Deus pela capacidade concedida, pela força de vontade, pelo dom da vida, pelo cuidado, proteção e saúde.

Meu conhecimento da vida cotidiana tem a
qualidade de um instrumento que abre caminho
através de uma floresta e enquanto faz isso
projeta um estreito de luz sobre aquilo que está
situado logo adiante e imediatamente ao redor,
enquanto em todos os lados do caminho continua
a haver escuridão.
(BERGER; LUCKMANN, 2012)

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo descrever as mudanças que ocorreram em uma empresa de saneamento básico, no período de 2007 a 2020, após o marco regulatório do setor. Para tanto, foi feita uma caracterização do saneamento no País, apresentando a evolução do setor, o marco regulatório e as mudanças ocorridas após a regulação dos serviços. A regulação intermedia a relação entre a Sociedade (consumidores), o Estado (poder concedente) e o prestador de serviços. O exercício da regulação tem como requisito um sistema de leis, regulamentos, normas e políticas que permitam a intervenção da autoridade para simular condições de concorrência nos serviços públicos de natureza monopólica, como é a prestação de serviços de saneamento. Demonstra-se nessa pesquisa como a busca por adaptar-se ao marco regulatório trouxe mudanças para a empresa, quais as dificuldades encontradas para atuar em um ambiente regulado, quais as ferramentas usadas para atender a legislação, focando possíveis linhas de atuação para se agregar mais eficiência a esse serviço. Para tanto, essa pesquisa ocorre em uma Companhia de Saneamento localizada no Sul do Brasil, aqui denominada ficticiamente de COSUSB, que atua há mais de 58 anos no mercado, sendo ela uma empresa de sociedade de economia mista. Portanto, essa dissertação traz a seguinte questão: Quais mudanças ocorreram na Companhia Sulista de Saneamento Básico (COSUSB), devido ao marco regulatório do setor de saneamento básico no Brasil, no período de 2007 a 2020? Trata-se de uma pesquisa qualitativa, classificada como estudo de caso exploratório-descritivo, em que se utilizou de entrevistas como fonte principal de coleta de dados, bem como análise de documentos da Companhia. Busca-se também na pesquisa, demonstrar o atual cenário da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, analisando o novo marco do setor que alterou a regulação do saneamento no Brasil.

Palavras Chave: Instituições; Regulação; Mudança; Estratégias.

ABSTRACT

The present research aims to verify the changes that occurred in a basic sanitation company, in the period from 2007 to 2020, after the regulatory framework of the sector. Therefore, a characterization of sanitation in the country will be made, presenting the evolution of the sector, the regulatory framework and the changes that occurred after the regulation of services. Regulation intermediates the relationship between society (consumers), the State (granting power) and the service provider. The exercise of regulation requires a system of laws, regulations, norms and policies that allow the intervention of the authority to simulate conditions of competition in public services of a monopoly nature, such as the provision of sanitation services. It is intended to demonstrate in this research how the quest to adapt to the regulatory framework has brought changes to the company, what are the difficulties encountered in operating in a regulated environment, what are the tools used to comply with the legislation, focusing on possible lines of action to aggregate more efficiency to this service. Therefore, this research takes place in a Sanitation Company located in the South of Brazil, here fictitiously called COSUSB, which has been operating in the market for more than 58 years, being a mixed capital company. Therefore, this dissertation raises the following question: What changes occurred in Companhia Sulista de Saneamento Basico (COSUSB), due to the regulatory framework of the basic sanitation sector in Brazil, in the period from 2007 to 2020? This is a qualitative research, classified as an exploratory-descriptive case study, in which interviews were used as the main source of data collection, as well as analysis of Company documents. The research project also seeks to demonstrate the current scenario of the regulation of basic sanitation services in Brazil, analyzing the new landmark of the sector that changed the regulation of sanitation in the country.

Keywords: *Institutions; Regulation; Change; Strategies.*

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----------|
| Figura 1 – Etapas da Pesquisa..... | 50 |
| Figura 2 – Linha do Tempo..... | 65 |
| Figura 3 – Capa do Jornal Interno da Companhia (Julho de 2014)..... | 68 |
| Figura 4 – Capa do Jornal Interno da Companhia (Junho de 2018)..... | 68 |
| Figura 5 – Disseminação e Conscientização..... | 71 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----------|
| Quadro 1 – Pilares Institucionais | 18 |
| Quadro 2 – Relação dos Entrevistados da COSUSB..... | 47 |
| Quadro 3 – Quantidade de Ocorrências | 57 |
| Quadro 4 – Estratégias Externas | 74 |
| Quadro 5 – Estratégias Internas | 76 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ANA | Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico |
| BAR | Base de Ativos Regulatória |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CA | Conselho de Administração |
| CESB | Companhia Estadual de Saneamento Básico |
| CF | Constituição Federal |
| CIP | Conselho Interministerial de Preços |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| COSUSB | Companhia Sulista de Saneamento Básico |
| DC | Definição Construtiva |
| DO | Definição Operacional |
| DUDH | Declaração Universal dos Direitos Humanos |
| EAD | Ensino à Distância |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| LNSB | Lei Nacional do Saneamento Básico |
| ODM | Objetivos do Milênio |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PLANASA | Plano Nacional de Saneamento Básico |
| PNSB | Plano Nacional de Saneamento Básico |
| QRR | Quota de Reintegração |
| RGS | Regulação Geral de Serviços |
| RTP | Revisão Tarifária Periódica |
| SNIS | Sistema Nacional de Informações do Saneamento |
| TAC | Termo de Ajustamento de Conduta |

TAJ

Termo de Acordo Judicial

TCLE

Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 14 |
| 1.1 | Formulação do Problema de Pesquisa | 16 |
| 1.2 | Objetivos da Pesquisa | 16 |
| 1.3 | Justificativa Teórica e Prática | 16 |
| 1.4 | Estrutura da Dissertação | 17 |
| 2 | QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA | 19 |
| 2.1 | Fundamentos da Teoria Institucional | 19 |
| 2.1.1 | Contexto Institucional | 20 |
| 2.1.2 | Ambiente Técnico | 21 |
| 2.1.3 | Ambiente Institucional | 21 |
| 2.1.4 | Organizações, Instituições e Institucionalismo | 23 |
| 2.2 | Contexto Institucional do Saneamento Básico | 24 |
| 2.2.1 | Evolução do Saneamento Básico no Brasil | 26 |
| 2.2.2 | Marco Regulatório do Setor | 31 |
| 2.2.3 | Objetivos do Milênio | 36 |
| 2.2.4 | Políticas Públicas | 38 |
| 2.3 | Estratégias | 42 |
| 3 | METODOLOGIA | 46 |
| 3.1 | Especificação do Problema | 46 |
| 3.1.1 | Perguntas da Pesquisa | 47 |
| 3.2 | O Caso em Estudo | 47 |
| 3.3 | Categorias Analíticas da Pesquisa | 49 |
| 3.4 | Definição de Outros Termos Relevantes | 51 |
| 3.5 | Delimitação e Delineamento da Pesquisa | 52 |
| 3.5.1 | Etapas da Pesquisa | 54 |
| 3.5.2 | Procedimentos de Coleta de Dados | 55 |
| 3.5.3 | Procedimentos de Tratamento de Dados e Análise das Entrevistas | 56 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 3.5.4 | Facilidades e Dificuldades na Coleta e Tratamento dos Dados | 58 |
| 3.5.5 | Limitações da Pesquisa | 58 |
| 3.6 | Aspectos Éticos Envolvidos na Condução da Pesquisa | 59 |
| 4 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 60 |
| 4.1 | Contexto do Marco Regulatório na Companhia | 60 |
| 4.1.1 | Atribuições da Agência Reguladora..... | 61 |
| 4.1.2 | A Regulação na COSUSB – Linha do Tempo | 62 |
| 4.1.3 | Outros achados importantes..... | 72 |
| 4.1.4 | Disseminação, Comunicação, Conscientização e Treinamentos | 73 |
| 4.2 | Análise das Categorias Analíticas | 75 |
| 4.2.1 | Pilar Regulativo | 76 |
| 4.2.2 | Pilar Normativo..... | 76 |
| 4.2.3 | Pilar Cultural-Cognitivo..... | 76 |
| 4.2.4 | Mudança Organizacional..... | 78 |
| 4.2.4.1 | O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil | 78 |
| 4.2.5 | Estratégias Realizadas pela Companhia..... | 77 |
| 4.2.5.1 | Estratégias Externas Realizadas pela Companhia | 83 |
| 4.2.5.2 | Estratégias Internas Realizadas pela Companhia | 84 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 87 |
| | REFERÊNCIAS..... | 90 |

1 INTRODUÇÃO

A regulação dos serviços está presente em grande parte de nossas interações sociais. Da energia elétrica que consumimos ao medicamento que compramos, diversas formas de regulação são observadas. O setor de saneamento possui características que podem gerar monopólio natural¹, tornando-se necessária a atuação da regulação dos serviços.

Por ser um setor caracterizado como um monopólio natural, o saneamento tornou-se um investimento economicamente viável apenas quando realizado em larga escala, em razão de seus altos custos fixos, emprego de capital altamente específico e de longa maturação (ANJOS JÚNIOR, 2011). O acesso à água e ao esgotamento sanitário constitui um direito essencial a todos os cidadãos, o que contribui para que o setor adquira um *status* de regulado.

Assim, a regulação adquire um importante papel para garantir o desenvolvimento socioeconômico, ao ser um viabilizador de políticas públicas que visam assegurar a universalização dos serviços públicos de saneamento básico, além de sua qualidade e eficiência independente da capacidade de pagamento do usuário (MADEIRA, 2010).

A regulação dos serviços garante o equilíbrio da relação entre o Poder Concedente, o Prestador de Serviços e os Usuários. Tem como objetivo, dentre outros, estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; e definir tarifas e outros preços públicos que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos fornecendo a segurança aos agentes de que os investimentos acordados e as tarifas pactuadas receberão tratamento justo e razoável.

A regulação dos serviços também contempla a modicidade tarifária², mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e permitam a

¹ Monopólio natural: ocorre quando é mais barato atender o consumidor por um único prestador do serviço e não pela competição entre fornecedores. É o caso de serviços de rede que demandem vultosos investimentos. Por exemplo, água ou gás canalizado. (Fonte: <https://editorabrasilenergia.com.br/constituicao-e-monopolionatural/>, Acesso em: 12/10/2022)

² Modicidade Tarifária: existe quando remunera adequadamente um serviço, considerando os riscos do empreendimento, os custos e os investimentos realizados para prestar o serviço em regime de

apropriação social dos ganhos de produtividade. O arcabouço regulatório reduz os riscos de atos discricionários e arbitrários, o que favorece a diminuição do custo do capital e fomenta a atratividade da atividade regulada. Portanto, a regulação traz a estabilidade e a previsibilidade essenciais para a viabilização de investimentos de infraestrutura que terão significativos ganhos de longo prazo para toda a sociedade.

No cenário atual, as concessionárias de saneamento básico brasileiras enfrentam prognósticos desafiadores relacionados a escassez de recursos hídricos, preservação ambiental, qualidade da água, entre outros aspectos. Tal panorama maximiza a importância de ações mais eficientes, que incorporem o emprego de tecnologia e inovação para superação dos desafios impostos pelas adversidades que as concessionárias do setor enfrentam.

Para as companhias de saneamento se adequarem ao ambiente regulado, é preciso conciliar as regras instituídas pela legislação com a missão e visão da empresa, ou seja, mudar estratégias se adequando ao marco regulatório, sem perder os propósitos da empresa. Considerando que as organizações possuem seu planejamento previamente definido, sendo este a construção social da realidade, as organizações recebem influências e pressões tanto internas, seja de metas, prazos entre outros, quanto externas, como concorrentes, agentes reguladores, leis, etc.

O assunto marco regulatório será aprofundado nesta pesquisa, por meio de um estudo de caso em uma empresa do setor do saneamento, cujo nome fictício adotado será Companhia Sulista de Saneamento Básico (COSUSB), que presta serviços de saneamento básico para 346 municípios na região Sul do Brasil. Fundada em 1963, é uma empresa de sociedade de economia mista e de capital aberto, em que o capital votante fica a cargo do Governo Estadual, com 60,1%. Atualmente conta com 6.382 empregados e atende 100% da população urbana com água tratada e coleta 74,2% do esgoto (COSUSB, 2020). Assim, elaboramos o seguinte problema de pesquisa.

eficiência, sendo suficiente também para viabilizar o repasse aos usuários de pelo menos parte dos ganhos da produtividade auferidos pelas empresas. (Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AE97BFD58A7>, Acesso em: 12/10/2022)

1.1 Formulação do Problema de Pesquisa

Essa pesquisa analisa um setor fundamental para o desenvolvimento do Brasil: o saneamento básico. O saneamento impacta social e economicamente as comunidades atendidas e garante qualidade de vida e saúde para a população, ao implementar as condições sanitárias necessárias ao bem-estar coletivo. Disponibilizar água tratada, coleta e tratamento de esgoto para toda a população brasileira é um desafio que provavelmente só será atingido daqui muitos anos, conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) relativos a 2020, metade da população brasileira ainda não tem seu esgoto tratado, apenas coletado, os investimentos para mudar esse cenário são altos, portanto ainda teremos um longo caminho até a universalização do saneamento brasileiro. As medidas que asseguram essas condições dependem principalmente do campo econômico, ou seja, investimentos no setor de saneamento.

Dessa forma, esse estudo pretende investigar: **Que mudanças ocorreram na Companhia Sulista de Saneamento Básico (COSUSB), devido ao marco regulatório do setor de saneamento básico no Brasil, no período de 2007 a 2020?**

1.2 Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral desse trabalho é descrever as mudanças que ocorreram em uma empresa de saneamento básico, no período de 2007 a 2020, após o marco regulatório do setor.

Para tanto, os objetivos específicos delineados são:

- Identificar o ambiente institucional na qual a empresa de saneamento está imersa por ocasião da implantação do marco regulatório, no período de 2007 a 2020;
- Descrever as mudanças organizacionais ocorridas na empresa de saneamento, no período considerado pela pesquisa;
- Identificar as estratégias implementadas para adaptação da empresa de saneamento às exigências do marco regulatório, no período de 2007 a 2020.

1.3 Justificativa Teórica e Prática

Como contribuição teórica, espera-se aplicar os fundamentos da teoria institucional relacionados ao conceito de instituições, para demonstrar o efeito do fenômeno de isomorfismo decorrente do processo de regulação imposto ao setor de saneamento no Brasil no contexto institucional nacional.

A pesquisa aborda a evolução do saneamento desde o marco do setor, em 2007, até o ano 2020, contextualizando a atuação da companhia, fundamentando o ocorrido a partir da Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007), os motivos da adoção de novas metodologias e procedimentos regulatórios.

Assim, estudar a adequação à essa Lei, no que tange inclusive ao novo modelo tarifário, permite observar que esta mudança propiciou à companhia uma alteração significativa na concepção das tarifas e de gestão. Este momento provocou a transformação de conceito da empresa e uma nova forma de gestão e indicadores foram implementados, a exemplo do conceito de ganhos de eficiência e investimentos prudentes.

Logo, averiguar e descrever as consequências da implantação das demandas da regulação nos processos cotidianos das empresas, identificando dificuldades encontradas e melhorias conquistadas, propiciará uma contribuição prática relevante para o setor de saneamento no Brasil.

A investigação sobre as alterações ocorridas após a exigência legal da regulação dos serviços, propicia uma visão global da importância do ambiente regulado, o que auxiliará as companhias que, por ventura ainda não estejam atuando no ambiente regulado, a buscar as melhores práticas. O resultado da pesquisa criará subsídios para, por exemplo, estimar o tempo necessário para adequação das empresas e identificar as dificuldades encontradas.

1.4 Estrutura da Dissertação

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo, traz a introdução, onde ocorre a formulação do problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos da pesquisa e as justificativas teórica e prática.

O segundo capítulo apresenta o quadro teórico de referência, onde são mencionados os principais autores estudados no contexto institucional e regulatório

do setor de saneamento básico, trazendo a evolução do setor, abordando também a legislação do setor, que possui papel importante nessa pesquisa.

No terceiro capítulo, está estruturada a metodologia da pesquisa. Trazendo a especificação do problema, o caso em estudo, as categorias analíticas da pesquisa e a delimitação e delineamento da pesquisa.

No quarto capítulo está a análise dos dados do caso, suas particularidades e a relação com as teorias e conceitos demonstrados no capítulo dois.

O capítulo cinco apresenta as considerações finais da pesquisa, explanando os resultados dos objetivos atingidos, bem como contribuições para os estudos e sugestões de pesquisas futuras.

2 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

Para trabalhar o tema da pesquisa, é necessário primeiramente descrever como está a situação do saneamento básico brasileiro como um todo, para depois se aprofundar a problemática escolhida e elencar quais foram as estratégias da companhia para garantir o sucesso do ambiente regulado e atender a legislação. Como fundamentação teórica, tem-se vários autores e muitas fontes de pesquisa, relacionadas na lista de referências deste trabalho, além da legislação atual, já que o saneamento básico é assunto amplamente discutido, devido à escassez hídrica e a busca da universalização do saneamento.

2.1 Fundamentos da Teoria Institucional

A teoria institucional é uma das abordagens com maior capacidade de explicação dos fenômenos organizacionais (EISENHARDT, 1988; DUARTE; TAVARES, 2012), possibilitando a análise da maneira pela qual o ambiente institucional molda crenças, valores e ações, auxiliando na compreensão de como processos e representações sociais tornam-se regras em determinadas organizações (VIEIRA; CARVALHO, 2003), além de oferecer a possibilidade de identificar interessantes ideias para compreender diversos aspectos do pensamento estratégico (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES AZEVEDO, 2004). Desse modo as organizações tendem a se assemelhar não pela eficiência que possuem, mas pela influência cultural, mitos e cerimônias (DIMAGGIO; POWELL, 2005; HALL; TAYLOR, 1996).

Vasconcelos e Machado-da-Silva (2005) citam o poder de explicação que a teoria institucional possui, permitindo a análise de sistemas educacionais, estruturas legais, tribunais, burocracias públicas, profissões, prêmios, concursos, entidades de certificação, organizações culturais, entre outros. No que se refere à variedade de abordagens temáticas contempladas pela teoria institucional, os autores afirmam que:

A teoria institucional vem desenvolvendo um corpo teórico diverso e complexo, abordando temas como valores, poder, cooptação, inovação, isomorfismo, racionalização, modernização, uniformização, formalismo, conformidade, resistência, contestação, adaptação ambiental, intersubjetividade, linguagem, formação de coalizões políticas e mecanismos de estabelecimento da ordem e da mudança social (VASCONCELOS; MACHADO-DA-SILVA, 2005, p. 2).

No Brasil, os estudos na área começaram a ser disseminados pelo pesquisador Clóvis Luiz Machado-da-Silva (CALDAS; FACHIN, 2007). Segundo Alvesson e Spicer (2018), a teoria institucional vive hoje, a meia idade. Sendo uma das teorias mais utilizadas nos estudos organizacionais. Para eles a teoria institucional trouxe o vínculo entre o campo organizacional e o ambiente social.

2.1.1 Contexto Institucional

Para correta interpretação das ações organizacionais é necessário considerar o contexto institucional aos quais fazem parte, afinal, elas precisam estar conectadas ao ambiente mais amplo para que continuem existindo (SEIFERT, 2004). Segundo Hall (2004), o contexto é considerado um conjunto dos fenômenos que causam alguma influência sobre as organizações, conjunto formado também por aspectos sociais e culturais (MACHADO DA SILVA; FONSECA, 2010).

Para Scott (2002), o contexto institucional é constituído pelos ambientes técnico e institucional, sendo que o primeiro envolve questões referentes a recursos e resultados operacionais (competitividade), enquanto que o segundo está relacionado a fatores culturais e simbólicos que afetam as organizações. Também Scott (1992) defende a distinção entre os dois ambientes, sendo que no ambiente institucional, predominam normas e exigências que as organizações adotam como apoio e legitimidade no ambiente; e no ambiente técnico, ocorre a oferta de um serviço ou produto que se bem negociado, demonstra controle eficiente e eficaz do processo de trabalho.

Segundo Machado-da-Silva e Fonseca (1996), é importante a compreensão de que a natureza da atividade de cada organização determina maior ou menor importância do ambiente técnico ou institucional na elaboração das estratégias organizacionais. Assim, as ações são resultado da interpretação do ambiente. Machado-da-Silva e Fonseca (2010) também argumentam sobre a possibilidade da sobreposição de um ambiente em relação ao outro, conforme a influência de cada um e da realidade organizacional.

Percebe-se que a análise do contexto institucional é fundamental para a verificação dos pontos críticos de pressão ambiental e identificação das possíveis tendências à mudança que possam ocorrer nas organizações.

2.1.2 Ambiente Técnico

O ambiente técnico aborda a esfera competitiva e econômica da organização, e envolve questões relacionadas a recursos e resultados operacionais, sempre se referindo a aspectos importantes para um determinado conjunto de objetivos organizacionais, ligados a recursos, informações, competitividade, mercados, serviços e produtos (SCOTT; MEYER, 1983; DIMAGGIO; POWELL 2005 [1983]; SCOTT, 2002; 2008).

Nesse ambiente, buscando atingir a eficácia, a produtividade e a competitividade, as organizações se adaptam as mudanças, visando a sobrevivência, e acabam por considerar mais os valores e os costumes compartilhados do que os elementos presentes no contexto estritamente técnico (HOLANDA, 2003). Em tal ambiente, as organizações são avaliadas pelo processamento tecnicamente eficiente do trabalho (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010).

Segundo Scott (2002), o ambiente técnico possui um certo grau de dependência das organizações ao ambiente, principalmente no que tange a busca por recursos essenciais e a incerteza referente ao acesso a informações sobre o ambiente. As situações de dependência e incertezas são elementos considerados críticos às organizações, ocasionando a busca por ferramentas mais eficientes de análise ambiental, bem como o desenvolvimento de mecanismos organizacionais adequados para enfrentar o ambiente (SCOTT, 2002).

2.1.3 Ambiente Institucional

Considerado unitário e consistente (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 2005 [1983]), o ambiente institucional está relacionado aos elementos cognitivo-culturais, normativos e regulativos que, associados às atividades e aos recursos, dão significado à vida social (SCOTT, 2002).

Segundo Scott (1987), o ambiente institucional para ser analisado, deve levar em consideração tanto o nível geral como o imediato. Nessa mesma vertente,

Machado-da-Silva e Fonseca (2010) complementam esta ideia, pontuando que as relações entre organizações e ambiente podem ser analisadas em diversos níveis, como por exemplo: local, regional, nacional ou até internacional.

Scott (2002) pontua ainda, que a composição do ambiente institucional está relacionada ao modo pelo qual o comportamento social é regulado, às normas reconhecidas pelo grupo, às bases de legitimação de papéis sociais e atividades, às leis e sanções aplicadas, entre outros elementos, podendo ser compreendidos como um guia para direcionar a ação.

Em seu estudo, Jacometti, Gonçalves e Castro (2014), constatam que as instituições regulativas, normativas e cognitivas existentes no ambiente que se propõe a mudança, devem ser compreendidas, uma vez que as organizações norteiam e modelam as práticas sociais.

Scott (2008) elaborou uma estrutura analítica para esquematizar o estudo das instituições em âmbito organizacional, contendo os três pilares institucionais fundamentais que sustentam as organizações e fornecem uma melhor explicação entre as organizações e o ambiente, são eles: regulador, normativo e cultural-cognitivo, no Quadro 1, é possível verificar os pilares e as suas características.

De acordo com Scott (2008), o pilar institucional regulativo é o mais convencional e refere-se à obediência de regras formais e informais de conduta como forma de legitimação. Está fortemente relacionado à perspectiva realista social, cujos atores apresentam interesses racionais, utilizando-se da lógica instrumental do cálculo utilitário de consequência para atingir seus objetivos. O não cumprimento das normas estabelecidas implica na aplicação de sanções e penalidades, estando este pilar associado ao isomorfismo coercitivo.

Quadro 1 – Pilares Institucionais

| Característica | Regulador | Normativo | Cognitivo-Cultural |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------|---|
| Bases da submissão | Utilidade | Obrigação Social | Práticas garantidas |
| Mecanismos | Coercitivo | Normativo | Mimético |
| Indicadores | Regras/Leis/Sanções | Certificação/Acreditação | Crenças comuns Lógica de ação compartilhada Isomorfismo |
| Bases da Legitimidade | Legalmente sancionado | Moralmente governado | Culturalmente sustentado |

Fonte: elaborado a partir de Scott (2008, p. 51).

Já o pilar normativo, segundo o autor, tem relação com o controle comportamental por meio das normas sociais e valores morais como mecanismos institucionais. Nele as regras e valores enraizados podem dificultar ou facilitar a implementação de determinadas ações, portanto, tende a seguir a lógica de conformidade orientada por uma moral baseada no contexto social. Normalmente são tidos como restritivos comportamentais, mas possibilitam a capacitação da ação social, uma vez que conferem direitos, responsabilidades, funções, mandatos, entre outros. Este pilar está diretamente relacionado ao isomorfismo normativo.

O pilar cultural-cognitivo está ligado à lógica da realidade socialmente construída por meio da interação entre os atores, mediante os conhecimentos culturalmente sustentados e aceitos como certos. Neste caso, a ação ocorre pela convicção de que as rotinas estabelecidas são seguidas por serem consideradas corretas, e a compreensão ou a explicação das ações exigem condições objetivas e interpretação subjetiva do ator (SCOTT, 2008).

2.1.4 Organizações, Instituições e Institucionalismo

Segundo DiMaggio (1991), a relação existente entre as organizações e o ambiente é central na teoria institucional, sendo tal ambiente concebido não apenas como recursos humanos e materiais, mas também pela presença de elementos simbólicos como mitos, crenças e programas profissionais. Sendo assim, as organizações podem ser entendidas como “um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida”, enquanto que as instituições referem-se ao “produto natural das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptivo” (SELZNICK, 1972, p. 5).

Instituições são um conjunto de regras estabelecidas para a satisfação de interesses coletivos: o Estado, o Congresso, uma fundação. Ou seja, organização que, pública ou privada, busca resolver as necessidades de uma sociedade ou comunidade. Ou ainda, são regras culturais que fornecem significado coletivo e valor a entidades de forma a integrá-las a sistemas mais amplos (MEYER; BOLI; THOMAS,

1994), cujo estudo requer o resgate da sua construção histórica e influências existentes no meio social (SELZNICK, 1972).

Por fim, o institucionalismo é relevante para os estudos organizacionais por explicar os valores e os atores sociais no campo organizacional, que buscam por recursos e poder. De acordo com Selznick (1972), a institucionalização pode ser definida como um processo que ocorre em uma organização, refletindo cada uma de suas particularidades históricas e é socialmente construída pelos grupos existentes e pelo modo em que se relaciona com o ambiente.

Dessa forma, a institucionalização compreende os mecanismos pelos quais sistemas sociais, obrigações ou realidades assumem uma condição de regra no pensamento social e na ação (MEYER; ROWAN, 1977; PECI, 2006), de modo que sua ocorrência é percebida menos como competição e mais decorrente de processos miméticos (DUARTE; TAVARES, 2012), tal qual uma adequação às normas socialmente aceitas (GUARIDO FILHO, 2008).

Nas organizações, o institucionalismo pode ser tratado como institucionalismo organizacional, em que as instituições estão no campo organizacional e social (CHAERKI *et al.*, 2019).

Importante saber que o institucionalismo é tratado em duas fases, o velho institucionalismo e o novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo. Ambos não podem ser considerados etapas distintas, mas sim continuidade (FONSECA, 2003).

O neoinstitucionalismo pode ser classificado em: histórico, da escolha racional ou econômico e sociológico ou organizacional. Campbell (2004) defende que as três abordagens são complementares, pois apresentam problemas em comum a serem resolvidos.

2.2 Contexto Institucional do Saneamento Básico

A água é fundamental para a manutenção da vida, composta por dois elementos químicos, o oxigênio e o hidrogênio, ela ocupa cerca de 70% de toda a superfície terrestre, sendo encontrada nos oceanos, lagos, chuvas, no solo, nos lençóis freáticos, nas calotas polares, etc. É também encontrada na constituição do nosso corpo e de outros seres vivos. Mesmo sendo uma substância abundante no planeta Terra, apenas 4% da água é doce, ou seja, própria para o consumo. Se não

tivéssemos água, seria impossível ter vida, por isso, é tão importante que nós, seres humanos, façamos um consumo inteligente e consciente deste recurso natural imprescindível à nossa vida (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2021).

Uma grande preocupação com essa pequena parcela de água doce, é a poluição das águas. Infelizmente o mau uso deste recurso natural, o alto crescimento populacional e a poluição estão reduzindo ainda mais a porcentagem de água disponível. Essa poluição acontece quando descartam pesticidas, esgotos, lixo e outros produtos químicos tóxicos, nas águas dos rios e córregos.

Alcançar a universalização do saneamento básico no Brasil é um grande desafio, segundo dados do SNIS relativos a 2020, mais de 50% da população brasileira ainda não tem seu esgoto tratado, apenas coletado. As medidas para melhorarmos essas condições dependem principalmente do campo econômico, ou seja, investimentos no setor de saneamento. A evolução nesse sentido contribui para a racionalização dos gastos com saúde, a preservação do meio ambiente e a melhora na qualidade de vida de todos. Além do ponto de vista produtivo, já que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, envolvem oportunidades de desenvolvimento, viabilizando iniciativas de empreendimentos que geram, direta e indiretamente, empregos e renda para a população local.

Conforme Brasil (2007), os serviços de saneamento básico podem ser conceituados, do ponto de vista legal, como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Tal conceituação decorre da previsão expressa no Art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007, atual marco regulatório dos serviços de saneamento básico no Brasil.

Para o Instituto Trata Brasil (2021):

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

O que contribui para o setor de saneamento básico ser regulado, foi o fato deste setor ser caracterizado como um monopólio natural, tornando-o um investimento economicamente viável, apenas quando realizado em larga escala em razão dos seus altos custos fixos, emprego de capital altamente específico e de longa maturação (ANJOS JÚNIOR, 2011). O acesso à água e ao esgotamento sanitário constitui um direito essencial a todos os cidadãos. Diante deste quadro, a regulação tem um importante papel para a garantia do desenvolvimento socioeconômico, ao ser um viabilizador de políticas públicas que visam assegurar a universalização dos serviços públicos de saneamento básico, além de sua qualidade e eficiência, independente da capacidade de pagamento do usuário (MADEIRA, 2010).

2.2.1 Evolução do Saneamento Básico no Brasil

A primeira intervenção no setor de saneamento no Brasil, aconteceu apenas no ano de 1808, com a vinda da família real para a colônia do Brasil. A chegada da Corte Portuguesa exigiu investimentos em saneamento básico para atender os portos e as cidades da época, principalmente na cidade do Rio de Janeiro. (REZENDE; HELLER, 2008). Contudo, a grande melhoria no saneamento básico brasileiro, iniciou-

se na república oligárquica, sendo continuado no período da Era Vargas - de 1930 a 1945 - e durante a República Populista - 1946 a 1950.

Foi na década de 1950, que os primeiros passos para a melhoria da eficiência dos serviços de saneamento no país foram dados, com a criação de um modelo de gestão empresarial que levaria futuramente à criação das primeiras empresas de saneamento regionais (COSTA, 1994). A partir da década de 1960, o ritmo de desenvolvimento econômico, industrial e urbano do Brasil já não permitia a relativa inércia do setor público com a situação do setor de saneamento. Em 1961, foi formulada, entre os países da América, *La Carta de Punta del Este*, também nomeada de "*Alianza para el Progreso*", sendo um documento que unia esses países e trazia uma série de propostas para o desenvolvimento do continente.

No período militar, a partir de 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável por fazer a gestão dos recursos do também recém-criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). No âmbito estadual, foram criados fundos de saneamento estaduais, com vistas a financiar e acompanhar a prestação dos serviços pelos municípios.

A partir da década de 1970 e nos início dos anos 1980, ocorreram alguns avanços no que tange à cobertura de serviços de saneamento, mas podemos atribuir o aumento das desigualdades socioeconômicas e regionais no acesso a estes serviços à política de abrangência nacional, iniciada durante a ditadura militar e orientada pelos instrumentos do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA³), instituído em 1969, conforme a Lei Federal nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, mas foi efetivamente iniciado somente dois anos depois, em 1971. O Plano priorizava o abastecimento de água, deixando de lado os demais serviços, e dando menor importância ao esgotamento sanitário, além de direcionar os investimentos para regiões de economia mais dinâmica, ou seja, o Sul e Sudeste do Brasil, onde existiam municípios mais desenvolvidos e que eram capazes de restituí-los (BRASIL, 1967).

³ Criado em 1968 e implementado no início dos anos 1970, o PLANASA só começou a funcionar quando passou a destinar recursos para os Estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Para isso, instituiu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Para obter o financiamento, cada Estado da Federação deveria criar, com base em seus recursos orçamentários, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento.

No período de recessão econômica no País, ocorrido nos anos 1980, antes mesmo das metas iniciais do PLANASA serem alcançadas, houve contingenciamento dos recursos para o setor de saneamento, resultando em ampliação da segregação regional e de classes, fato que contribuiu ainda mais para a manutenção do quadro deficitário nas periferias urbanas e áreas rurais (REZENDE; HELLER, 2008).

O PLANASA também condicionou o repasse de recursos aos municípios à atuação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) na oferta dos respectivos serviços, deixando assim de fora uma grande parcela dos municípios, que mesmo com sistemas bastante eficientes, operados pelos próprios municípios por meio de autarquias, não tiveram direito aos benefícios do plano.

Salles (2008, p. 27) afirma o seguinte sobre as Companhias Estaduais:

As Companhias Estaduais foram criadas a partir de 1962, por indução do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (Costa, 1994). Em 1967, cerca de 37% da população brasileira era abastecida por elas. O modelo de organização dos serviços de saneamento, em escala estadual, era justificado por uma lógica de conexão econômica e operacional dos serviços, fortemente baseada na prática de subsídios cruzados. As áreas de cobertura financeiramente viáveis gerariam excedentes destinados a outras onde a receita tarifária não fosse suficiente para cobrir o custo pleno do serviço (Silva, 1999).

A partir do Planasa, a criação das Companhias foi estimulada e estendida em todos os estados da federação. Embora propriedade dos governos estaduais, as Cesbs eram subordinadas às diretrizes federais e deveriam obter a concessão dos serviços de saneamento dos municípios do seu respectivo estado e operar em forma de monopólio.

Com isso, o PLANASA promoveu o crescimento no número de Companhias Estaduais de Saneamento Básico, com vistas a promover ganhos de escala e a utilização dos subsídios cruzados. A Lei Federal nº 6.528, de 11 de maio de 1978, regulamentada pelo Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978, estabeleceu os critérios para fixação das tarifas dos serviços públicos de saneamento básico a serem praticadas pelas CESBs. Essa legislação estabelecia normas gerais de tarifação, visando à regulamentação dos estudos, à fixação e ao reajuste das tarifas dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao PLANASA.

As CESBs eram as responsáveis por propor planos, estudos e propostas tarifárias, com vistas a reajustes e sua aplicação. O BNH analisava todas as proposições das CESBs e o Ministério do Interior expedia normas gerais sobre a fixação de tarifas, o exercício de sua aplicação e fiscalização, bem como autorizava o

reajustamento das tarifas, após sua aprovação pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP).

O Decreto nº 82.587/78 estabelecia que o PLANASA tinha por objetivos permanentes, dentre outros, a adequação dos níveis tarifários às possibilidades dos usuários, sem prejuízo do equilíbrio entre receita e custo dos serviços, considerando a produtividade do capital e do trabalho.

No início da década de 1980, os serviços de abastecimento de água atendiam aproximadamente 80% da população urbana do país, o que era positivo para parte das metas do PLANASA. Contudo, aquela década foi marcada por reformas políticas e estruturais no Brasil, o que culminou na grande ciranda inflacionária das décadas de 1980 e 1990, na escassez das fontes de recursos para investimentos no setor, na extinção do BNH e no abandono do saneamento brasileiro por quase uma década. (COSTA, 1994; TUROLLA, 2002).

Após o colapso do PLANASA, aconteceram no país poucas e desarticuladas iniciativas governamentais de política de saneamento (TUROLLA, 2002). Apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF) foi retomada uma política de saneamento básico nacional (BRASIL, 1988). A CF de 1988, trouxe importante marco legal para o saneamento, criando uma série de necessidades na forma de regulamentação ao setor. Entre as demandas geradas pela nova CF, estava à necessidade da definição da titularidade dos serviços de saneamento, questão que era nebulosa no PLANASA e gerava disputas entre Estados e Municípios para definição de um gerenciamento de recursos hídricos, estabelecimento de diretrizes para concessões, contratos, tarifas e outras demandas (SALLES, 2008).

Durante todo o período da década de 1990, como observa Turolla (2002), aproximadamente 11 programas federais de saneamento foram experimentados no país, com isso avanços importantes na estrutura organizacional do setor aconteceram, além da relativa expansão do atendimento dos serviços de água e esgoto no País. Contudo, a questão da titularidade dos serviços continuava sendo um imbróglio na legislação, mantendo ainda a antiga estrutura de sujeição dos Municípios ao Estado, conforme havia sido deixado pelo PLANASA, sendo modificada apenas pela Lei Federal 11.445/2007 (SALLES, 2008).

A CF de 1988 revogou o Decreto nº 82.587/78. Assim, para a definição tarifária deixou de ser necessário que as CESBs apresentassem propostas, para análise do

BNH, reajustamento pelo Ministério do Interior e aprovação do CIP, citado anteriormente. Os governos municipais, nos casos dos sistemas municipais de abastecimento, ou os governos estaduais, nos casos das CESBs, passaram a ser responsáveis por estabelecer os valores de suas respectivas tarifas, para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, destacando-se os seguintes princípios fundamentais:

- Universalização do acesso;
- Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- 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;
- Utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- Adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

A Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), título recebido pela Lei nº 11.445/2007, inovou ao instrumentalizar a Sociedade, promover a transparência e viabilizar o controle social, princípios que ajudam com o estabelecimento de definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água em sistemas de abastecimento e a definição de mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano (BRASIL, 2007).

Importante destacar os órgãos oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ministério das Cidades, que possibilitam, por meio de informações obtidas a partir de levantamentos, criar importantes indicadores para uma visão macro, mas não refletem, por exemplo, o grau de satisfação dos usuários e os investimentos em ações que garantam eficácia e sustentabilidade institucional (RUBINGER, 2008). Mas estes dados reportam apenas a cobertura e deixam de lado

a análise sobre o nível de qualidade e a forma de acesso aos serviços de saneamento pela população, no entanto, merecem destaque em relação à instrumentalização e organização de pesquisas de caracterização sanitária dos domicílios brasileiros.

Infelizmente, houve um pequeno avanço na cobertura dos serviços de saneamento no Brasil, conforme aponta a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), divulgada em julho de 2020, pelo IBGE, que detectou que cerca de 34 milhões de domicílios no País ainda não têm acesso a um serviço de esgotamento sanitário, esse dado representa 49,9% do total de residências.

2.2.2 Marco Regulatório do Setor

A inviabilidade da concorrência no setor de saneamento, dificultando a atuação de duas empresas no setor de água e esgoto, é um dos motivos que faz a regulação dos serviços de saneamento ser necessária. A duplicação das redes de abastecimento e esgotamento, é ineficaz tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista espacial (MADEIRA, 2010). As características do setor de saneamento podem gerar monopólio natural, tornando necessária a atuação do poder público na provisão ou na regulação (SCRIPTORE; TONETO JÚNIOR, 2012). Várias características físicas e econômicas do setor de saneamento demonstram a necessidade de se ter uma regulação estatal, como elencadas por Galvão Júnior e Paganini (2009):

- Maioria dos ativos encontra-se enterrada, o que conduz a um elevado custo de manutenção;
- Mudança lenta no padrão tecnológico, com baixos ganhos de eficiência;
- Essencialidade no uso e no consumo dos serviços de água e esgoto;
- Custo fixo elevado;
- Ativos específicos e de longa maturação;
- Demanda inelástica;
- Economias de escala e de escopo;
- Assimetria de informações.

A regulação no setor de saneamento básico ocorreu, em nível nacional, com a edição da Lei nº 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Note-se que quanto às tarifas, que na época da PLANASA não tinham regras

uniformes, com a nova legislação em vigor, deveriam passar a ser definidas por meio de uma entidade reguladora.

Galvão Júnior e Ximenes (2008, p. 82) afirmam que:

No novo modelo do setor, a definição tarifária é feita, necessariamente, pelo ente regulador (não mais pelo prestador, nem pelo poder concedente), que passa a ter a obrigação de analisar os custos, controlar a alocação dos recursos auferidos, os investimentos feitos, a qualidade dos serviços, o cumprimento das metas estabelecidas, dentre outras ações, implantando mecanismos que garantam a adequada fiscalização dos serviços e conciliem, na medida do possível, o interesse econômico e o caráter social dos serviços.

Nesse sentido, o Decreto nº 7.217/2010 traz dois conceitos essenciais para o setor no Art. 2º:

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; (...)

IV - entidade de regulação: entidade reguladora ou regulador: agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados.

E o Art. 22 da Lei nº 11.445/2007 estabelece, dentre os objetivos da regulação:

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.

A LNSB e o seu Decreto Federal regulamentador 7.217/10, estabeleceram as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a sua política federal. No Capítulo V da Lei e no Capítulo III do Decreto, é introduzida a regulação do serviço público de saneamento básico onde são definidas exigências mínimas da entidade reguladora. São princípios da regulação: a independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além da necessária transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

A nova lei, por meio da regulação econômica, preocupou-se com a modicidade tarifária para o usuário e o equilíbrio econômico financeiro para o contrato firmado com o prestador de serviços.

O documento Panorama do Saneamento Básico no Brasil (REZENDE et al., 2011, p. 181) define que:

Regulação econômica dos serviços públicos, em especial aqueles em que haja qualquer forma de cobrança direta dos usuários ou de contraprestação definida, tem como principal objetivo fazer com que o prestador atue sempre com a máxima eficiência e tenha justa remuneração, e que o usuário receba serviço de qualidade pelo menor custo possível.

Nessa Lei Federal, fica garantido o princípio da universalização de acesso, que estabeleceu que já não basta apenas superar as expectativas do maior número de famílias atendidas pela cobertura e acesso ao saneamento básico, sendo preciso também, que todos os cidadãos tenham o acesso em condição precípua de isonomia, ou seja, todos tenham a mesma qualidade de água, com a mesma frequência de abastecimento e com a coleta e tratamento de esgoto adequado.

Segundo a previsão de especialistas do setor, a legislação regulatória garante segurança jurídica para intensificar os investimentos, superando as oscilações históricas de grandes incentivos em determinados períodos e desinteresse político por parte da Administração Pública em outros (BRITTO, 2009).

Outro ponto interessante é que a lei reconhece e institui a cobrança como forma de garantir a prestação e a universalização dos serviços. No entanto, a complexidade quanto à divisibilidade dos serviços e um ambiente de baixa institucionalidade em relação à participação do poder público dificultam a cobrança, especialmente no manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais (MAGALHÃES, 2009). Também são discutidos na lei assuntos relativos à participação social, sendo que esta assume um papel de mobilização com papel primordial na definição de quando e como definir garantias em relação aos custos que visam à obtenção da universalização dos serviços e, ao mesmo tempo, a sustentabilidade econômica.

Outro fator desafiador, é a necessidade de determinar e institucionalizar a cobrança e definir com transparência os custos e orçamentos municipais. Durante a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), todos estes questionamentos devem ser discutidos e formalizados. O plano é visto como um

instrumento para instituir a democracia, porque é na elaboração dele que serão discutidas e formalizadas as ações para garantir a integralidade e a universalização dos serviços e a promoção da sustentabilidade econômica.

O abastecimento de água e o esgotamento sanitário trazem inquestionáveis melhorias na saúde pública da população. Mas, a concretização desses serviços, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, tem sido negligenciada. Temos então um problema coletivo que, devido à falta de institucionalização, titularidade e regulação, tem dificultado a universalização e a sustentabilidade econômica.

Alguns outros aspectos da Lei nº 11.445/2007 merecem destaque. A referida Lei conceitua subsídio como instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda. Também estabelece que poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. Ainda, acrescenta, conforme o Art. 31 que:

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
- II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Observa-se também que, a Lei nº 11.445/2007 enfatiza a questão de usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento, abrindo a possibilidade de qualquer forma de subsídio, direto ou indireto, tarifário ou fiscal. A Lei nº 11.445/2007 estabelece, ainda, em seu Art. 30 que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico pode levar em consideração os seguintes fatores:

- I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

- III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

O destaque da capacidade de pagamento dos consumidores possibilita a utilização da renda como critério para concessão do subsídio na forma de tarifa social. O legislador se preocupou em considerar a capacidade de pagamento do usuário; incentivou o consumo eficiente, ao permitir o estabelecimento de categorias de usuários e faixas de consumo; bem como, estabeleceu uma quantidade mínima de consumo de modo a preservar a saúde pública, o meio ambiente e o atendimento aos usuários de menor renda.

A Lei 11.445/2007 também estabelece algumas diretrizes para a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico, conforme dispõe o § 1º do Art. 29:

- I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Os aspectos mencionados acima indicam a responsabilidade do regulador em estabelecer uma tarifa adequada às condições socioeconômicas do usuário, definindo o subsídio e os critérios para sua concessão, de forma adequada, contudo, sem incentivar o desperdício.

Devido ao marco regulatório, as primeiras agências reguladoras assumiram um papel importante no Brasil, a partir dos anos 1990, quando surgiram para atuar junto aos setores de energia, petróleo e telefonia. Em seguida, foram surgindo agências

reguladoras estaduais e municipais para a regulação de outros segmentos, como saneamento básico e gás canalizado.

“Nas décadas de 1960 e 1970, o desenvolvimento da infraestrutura no País deu-se sobre um modelo institucional que intensificava a superposição entre responsabilidades reguladoras e executivas, principalmente após a vigência do Decreto-Lei 200, de 1967” (GALVÃO JUNIOR, 2006, p. 37). Consistia, basicamente, de uma auto regulação exercida pelas próprias prestadoras de serviços. Conforme Proença et al. (2009, p. 275): “O surgimento das agências reguladoras no Brasil ocorreu durante o processo de reforma do Estado nos anos 1990, no qual setores da infraestrutura tiveram seus controles acionários abertos à participação da iniciativa privada”.

Com isso, a adoção de políticas públicas voltadas para o atendimento aos princípios da economicidade e eficiência, prevendo a aplicação de recursos de forma responsável é totalmente desejável. Afinal, espera-se gerar o máximo de benefícios à população, respeitando a realidade regional e local. Essa análise alinha-se às diretrizes para o saneamento, delineadas na Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), no que diz respeito aos seus princípios fundamentais que envolvem a transparência e o controle social. Com a promulgação da Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007, foram definidas as diretrizes nacionais e a política federal do setor.

Portanto, a intensificação do processo de universalização do acesso abriria caminho para injeção de recursos em infraestrutura pelos ramos público e privado, por isso, o estabelecimento da Lei Federal nº 11.445/2007 foi chamado de marco regulatório do setor de saneamento básico. A regulamentação prevê, ainda, a necessidade da elaboração de um plano de saneamento básico, do estabelecimento de mecanismos de controle social, além de outras obrigações do Poder Público.

Com a edição da LNSB, os serviços de saneamento básico passam a contar com uma moldura organizacional e institucional clara, a partir da qual se torna possível não apenas a construção de políticas públicas consequentes, mas também a conformação de novos desenhos institucionais (GOODIN, 1996).

2.2.3 Objetivos do Milênio

A Organização das Nações Unidas (ONU), em resolução histórica⁴ – A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010 – declarou o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário um direito humano (ONU, 2012). Com isso, é requalificado os papéis dos agentes públicos e sociais que atuam na área do saneamento no Brasil. Dessa forma, assim como os outros direitos, o direito ao acesso à água e ao esgotamento sanitário, passou a ter características como a integralidade e a inalienabilidade. Anteriormente, esse direito era tido como subentendido, pois atestava-se que esse já estava previsto no Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, onde se garantia que todo ser humano deveria ter um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar.

A resolução citada, especificou e singularizou esse direito, e ao fazê-lo, tornou possível que os mecanismos da organização, tais como comissariados, relatores e comitês, pudessem ser usados de maneira a acompanhar o progresso e responsabilizar os governos. Após essa transição, notou-se no sistema internacional um crescente impulso às políticas voltadas para a promoção desse direito, assim como avanços no setor.

A abordagem de desenvolvimento baseada em direitos se alicerça nos Direitos Humanos e busca promover a justiça, igualdade, redução da pobreza e da exploração, trazendo como princípios:

- Universalidade: tais direitos devem ser garantidos para todas as pessoas, sem discriminação;
- Interdependência: é necessário o cumprimento de todos os direitos, sem que haja sobreposição ou detrimento de um ao outro; e
- Inalienabilidade: ninguém pode ser privado desses direitos.

Dessa forma, tal abordagem, além de ser uma maneira de diminuir a extrema pobreza e a desigualdade, tem o papel de se contrapor ao desenvolvimento tido pela lógica neoliberal, que frequentemente abordava o serviço de saneamento básico a partir de uma perspectiva econômico-financeira.

Contudo, nem sempre foi assim, segundo Nelson e Dorsey (2003), até o final do século XX, direitos humanos e desenvolvimento eram considerados campos

⁴ Pela primeira vez, foi reconhecido formalmente o direito à água e ao saneamento como essenciais para a concretização de todos os direitos humanos.

totalmente distintos. Somente nas últimas décadas que tais áreas passaram a ser juntamente articuladas. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) podem ser apontados como um marco para essa interseção, produzidos a partir da Cúpula do Milênio das Nações Unidas (ONU, setembro, 2000). Naquele momento, promulgavam-se oito objetivos de desenvolvimento que visavam desde a redução da extrema pobreza até a equidade de gênero, e deveriam ser cumpridos até o ano de 2015.

Podemos destacar também os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), criados em 2015 pela ONU, após os bons resultados provenientes do ODM. Os ODS trazem 17 novos objetivos para o desenvolvimento e o lema: “não deixar ninguém para trás”. No sexto objetivo, que apresenta como fim: “assegurar água e saneamento de qualidade para todos até 2030”, percebe-se claramente uma abordagem de desenvolvimento baseada em direitos humanos para o saneamento básico:

[...] Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos;

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;

6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;

6.6 Até 2030, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos;

6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso (ONU, 2017).

2.2.4 Políticas Públicas

Conforme já mencionado, o vínculo entre as políticas de saneamento básico, as políticas nacionais e regionais de recursos hídricos e as políticas regionais e locais

de desenvolvimento urbano e saúde pública, deve ser aumentado. A articulação entre essas políticas públicas requer um grande esforço de cooperação entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Quando analisada a concepção de ações públicas para o melhor aproveitamento da água e a busca pela universalização do saneamento básico, observam-se dificuldades técnicas e políticas. Nota-se que o ponto central é a seleção das fontes de financiamento, pois a baixa elasticidade das receitas públicas cerceia as escolhas, direcionando-as para que possibilitem maiores ganhos eleitorais. Investimentos em saneamento básico, apesar de já mencionada importância para a população, normalmente é um dinheiro “enterrado”, ou seja, gasta-se muito, mas pouco se vê.

Thomas e Callan (2010, p. 329) relatam que: “A política efetiva para a água depende de uma cuidadosa avaliação das condições da qualidade da água existente, do estabelecimento de objetivos adequados e da criação de instrumentos eficazes que conciliem os dois anteriores”. Os autores descrevem, ainda, que:

[...] as políticas públicas tratam especificamente de duas categorias principais de recursos hídricos: água superficial e água subterrânea.

- Água superficial refere-se a todos os corpos hídricos expostos à atmosfera, como rios, lagos, oceanos e córregos, bem como as nascentes, poços ou outros reservatórios de água diretamente influenciados pela água superficial.
- Água subterrânea refere-se à água doce localizada abaixo da superfície da terra, geralmente nos chamados aquíferos, que são formações geológicas subterrâneas que abastecem poços e nascentes (THOMAS; CALLAN, 2010, p. 331).

O tema: políticas públicas, além de controverso, possui uma literatura vasta, não sendo possível traçar uma definição unânime sobre o que vem a ser uma política pública. Segundo Souza (2006, p. 24-26), na literatura atual, as principais definições sobre política pública são as de Mead (1995), que a define como um campo de estudo da política responsável por analisar o governo sob a égide das questões públicas.

Lynn (1980), define política pública como sendo um conjunto de ações promovidas pelo governo que levarão a efeitos particulares; Dye (1984) a define como sendo aquilo que o governo escolhe atuar ou não atuar; Laswell (1958) afirma que decisões e análises de políticas públicas provocam a resolução dos seguintes questionamentos: quem ganha, o que está ganhando, por quê ganha e que diferença isso faz.

Souza (2006, p. 26), por sua vez, define política pública como a área do conhecimento que visa colocar o governo em ação e analisar os efeitos dessa ação, propondo, quando necessária, mudanças nas diretrizes de sua atuação.

Segundo Souza (2006), uma política pública tem as seguintes características:

- permite a distinção entre o que o governo quer fazer e o que de fato ele faz;
- surge de um meio de ideias plurais, englobando diferentes atores e níveis hierárquicos, podendo envolver participantes formais, como o governo, e informais, como a população;
- não é restrita a leis e regras;
- configura-se em uma ação intencional, com objetivos e metas preestabelecidas a serem alcançados;
- em essência, é uma ação de longo prazo, mesmo que ofereça impactos no curto prazo.

Existem vários tipos de políticas públicas e na revisão de Souza (2006, pp. 28-31), são mencionadas quatro formas: (1) políticas distributivas, ou seja, políticas que desconsideram a limitação dos recursos públicos e buscariam privilegiar grupos específicos ou parcela da população, como grupos renda, grupos sociais ou até mesmo regiões; (2) políticas regulatórias, que buscariam aspectos mais institucionais interferindo sobre as leis, as burocracias, os políticos e os grupos de interesses, constando no rol dessas políticas as ordens, proibições, portarias, decretos e outros; (3) políticas redistributivas, que atenderiam a um maior número de pessoas e imprimiriam perdas certas e observáveis no curto prazo a determinados grupos sociais, e implicariam em ganhos futuros incertos a outros grupos, estão no rol dessas políticas o sistema previdenciário e o sistema tributário; e (4) políticas constitutivas, ou seja, as políticas que lidariam com o estabelecimento de regras, normas e procedimentos a serem seguidos por outras políticas.

Além de definir e apresentar os tipos de políticas públicas existentes, é importante compreender como essas políticas são formuladas. Em sua formulação, uma política pode ser compreendida pelo modelo do Ciclo de Políticas Públicas, que considera o procedimento de criação, implementação e avaliação de uma política pública como sendo composta de vários estágios, assim sua abordagem permite

entender uma política pública como um ciclo onde cada uma de suas fases possui uma característica específica. (RAEDER, 2014, p.121).

Segundo Souza (2006, p. 29-30), o ciclo de uma política pública pode ser subdividido em seis estágios: (1) definição de uma agenda; (2) identificação de alternativas; (3) avaliação de opções existentes de atuação do estado; (4) seleção das opções mais viáveis; (5) implementação e, finalmente; (6) o estágio de avaliação da política.

Mesmo o ciclo de políticas públicas sugerindo uma análise sequencial de políticas, as fases apresentadas acima são apenas uma observação para facilitar a análise, pois demonstram os diferentes atores e processos que devem ser observados em uma política. Cabe aqui a ressalva que as políticas públicas podem ter seus estágios inter-relacionados, o que não necessariamente seguirá a ordem sequencial do modelo apresentado acima (RAEDER, 2014, p. 128-130).

Existem dois modelos de implementação, o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. No modelo *top-down*, o foco está nos objetivos estabelecidos pelos formuladores da política pública, ou seja, a preocupação central aqui é que não haja desvios aos objetivos formulados, portanto cabendo o máximo controle do processo de implementação e dos agentes responsáveis pela implementação. Assim, o modelo *top-down* aconselha a elaboração de políticas com objetivos consistentes e claros, estruturas bastante simples de implementação, uma quantidade reduzida de atores na implementação da cadeia da política, bem como pouca margem de discricionariedade e flexibilidade de mudança, características essas necessárias ao maior controle e ao menor índice de interferência de agentes externos sobre a política pública implementada. No modelo *bottom-up*, haveria uma maior atuação do grupo que programaria a política pública, portanto sofrendo maior interferência de burocratas, atores públicos e pela sociedade, agindo tanto na concepção quanto na execução da política, logo haveria maior discricionariedade por parte dos agentes para realizar ajustes e alcançar as metas e objetivos desejados pelas políticas públicas (SEGATTO, 2012, p. 2-7).

A próxima fase de uma política pública, consiste na realização de avaliações sobre essa política com o intuito de auferir se os objetivos programados pelo Estado foram atingidos e como esses objetivos foram atendidos. Segundo Arretche (1998, p. 3), a avaliação de políticas públicas versa na tomada de um determinado grupo de

instrumentos, métodos e técnicas que possibilitarão auferir a relação de causa/efeito, ou ainda eficiência e eficácia, entre um programa governamental e um resultado estabelecido, ou seja, avaliará se na inexistência desse programa ainda sim haveria os resultados observados.

Para Raeder (2014, p. 135-136), a avaliação de uma política pública pode ocorrer em três diferentes fases da implementação, sendo anterior a implementação (*ex-ante*), durante a implementação (*in itinere* ou monitoramento) e após a implementação da política (*ex-post*). Vale salientar que os instrumentos, métodos e técnicas para avaliar uma política devem ser claramente expostos e definidos, pois estes auxiliarão na melhoria das atividades do Estado, bem como poderão contribuir para a formulação de novas políticas.

Após a avaliação concluída, surgem questionamentos e readequações com o intuito de melhorar a própria política avaliada, bem como permite a formulação de uma nova política visando solucionar problemas que não foram tomados anteriormente pelo estado, cabendo ao estágio de avaliação oferecer à ação estatal o aprendizado para melhoria das políticas públicas futuras (RAEDER, 2014, p. 137-139).

2.3 Estratégias

Notadamente o conceito de estratégia e todos os estudos e pesquisas envolvendo o tema, tem crescido na medida em que novas propostas de entendimento são formuladas. Não apenas com ênfase no processo de concepção da estratégica, mas também na execução, implementação e nas habilidades do estrategista. Por outro lado, de acordo com Mintzberg e Lampel (1999), a característica mais marcante, e de certa forma, preocupante, quanto aos estudos e pesquisas sobre estratégia, tem sido o fato de que em grande parte, a constatação quanto ao fracasso do planejamento estratégico e da estratégia em si, decorrem da persistência em querer olhar o processo em partes e não no todo.

Analisando todo o contexto, nota-se a necessidade de se materializar modelos e submetê-los de forma universalizada à realidade, porém, as limitações particulares da realidade cotidiana configuram-se num desafio. Fica evidenciado que o papel do “estrategista” é essencial, sendo visto como alguém possuidor de uma articulação

particular, que busca a captura de uma dimensão minimizada para chegar no entendimento mais amplo quanto à questão da condução da estratégia. Diante desta lacuna, surgiu um novo paradigma para os estudos em estratégia, que se apoia em pressupostos mais sociológicos, trata-se da Estratégia como Prática.

Esse novo olhar, originou uma grande quantidade de estudos e pesquisas que tratam do debate quanto à nova vertente de orientação pós-moderna nos estudos em estratégia de cunho sociológico, impregnado pelo olhar da “estratégia como prática”. Essa nova visão tem sido conduzida por vários autores, sobretudo em escolas europeias que buscam assim, alargar os horizontes de possibilidades de análise da estratégia (WHITTINGTON, 1993, 2001, 2003, 2006; PETTIGREW, 1993, 1997; JARZABKOSKI, 2000, 2003, 2004, 2006; JARZABKOSKI; WILSON, 2002, 2004).

Nos estudos citados, a prioridade aparente está em dirigir o olhar sobre o estrategista, em sua performance e no modo como desempenha seu papel. Assim, aceitar a estratégia como prática social envolve ampliar ainda mais a visão sobre a performance do campo da estratégia. Cabe destacar que à medida em que nos aproximamos da prática, mais se percebe que “estratégia” não é unicamente um atributo das organizações, mas constitui-se também em uma atividade realizada pelas pessoas (WHITTINGTON *et al.*, 2003; JOHNSON, *et al.*, 2003).

Quando abordamos a estratégia no setor de saneamento, observando particularmente as empresas estatais, nota-se que a gestão de negócios está associada à qualidade na prestação dos serviços, com uma administração eficiente dos custos, uma vez que os recursos são sempre escassos. A qualidade é tema de extrema importância no setor, tanto na prestação dos serviços, como no produto final distribuído – água potável. A preocupação com a qualidade do produto final é comum e cresce com a evolução produtiva, porém torna-se mais evidente com o início da industrialização, caracterizando como uma vantagem competitiva significativa.

Estratégia, na visão econômica, adotada pela COSUSB, é a arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfrute, visando ao alcance de determinados objetivos, obter vantagens competitivas e retornos acima da média (HITT *et al.*, 2008). Portanto, a estratégia empresarial é a rota e a organização dos recursos organizacionais para garantir a sustentabilidade da empresa a longo prazo. Para elaborar um plano empresarial é necessário seguir um roteiro de modo a organizar o pensamento de

forma estratégica, orientando a empresa rumo ao futuro. Através do planejamento estratégico, a organização pode analisar o ambiente externo, identificar crenças e valores para atuação no setor, estabelecer a missão da empresa, sua razão de existir no mercado, o que vai entregar e como será reconhecida em determinado prazo (CARVALHO, 2019).

Segundo Campbell (2015), um dos princípios básicos da estratégia de negócios é que os setores, extraordinariamente atraentes, são aqueles em que as forças da concorrência são silenciadas, o que geralmente ocorre porque existem poucos concorrentes ou motivos que fazem a demanda crescer mais rápido que a oferta. O setor de saneamento se caracteriza não pela irrelevância da concorrência, mas porque ela é inviável.

Conforme Madeira (2010), não é eficaz, no sentido econômico nem no sentido espacial, a existência de duas empresas atuando no setor de água e esgoto numa mesma cidade, o que geraria uma duplicação das redes de abastecimento e esgotamento. Além disso, a estrutura do setor não permite a desverticalização. Os serviços de água e esgoto são de utilidade pública e, por isso, as tarifas cobradas no fornecimento desses serviços devem ser suficientes para cobrir os custos da empresa, garantir novos investimentos e manutenção adequada, além de assegurar que toda a população seja atendida, inclusive as famílias de baixa renda que, porventura, não tenham condição de pagar o serviço (MADEIRA, 2010).

Por isso, segundo o autor, a existência de monopólios nos setores de infraestrutura, acaba sendo quase uma regra. A empresa necessita de grandes economias de escala para poder realizar devido aos altos investimentos necessários para iniciar a operação e ao tempo elevado para retorno do investimento. Essas características fazem com que nesses setores só se tenha a presença de uma única firma, constituindo um monopólio natural.

Apesar desse monopólio, os desafios para o setor de saneamento são o de utilizar os recursos naturais de maneira ambientalmente sustentável e economicamente eficiente, garantindo um fornecimento de serviços com qualidade de maneira a melhorar a qualidade de vida da população. Conforme Moreira (1998), a estruturação do setor passa por uma nova forma de gestão, onde a sobrevivência das organizações neste cenário de exigências, depende diretamente de sua eficiência organizacional e produtividade. Daí a importância da definição de um planejamento

estratégico para as empresas de saneamento. O mapa estratégico é a representação das relações de causa e efeito entre os componentes da estratégia de uma organização, fornecendo uma maneira uniforme e consistente de descrever a estratégia e facilitar a definição e gerenciamento dos objetivos e indicadores (KAPLAN; NORTON, 2004).

Deve-se ressaltar que cada análise empresarial é única. Independente do ponto de vista adotado, é essencial que exista uma descrição abrangente que permita aos executivos divulgar com facilidade a estratégia entre si e compartilhar com os funcionários permitindo a implementação desses planos. Muitas são as variáveis a serem ponderadas para determinar o sucesso do planejamento estratégico das empresas. Nas companhias de saneamento básico, por ser monopólio na área de concessão, um dos fatores que influencia no sucesso é o engajamento dos colaboradores e o quanto estão comprometidos com a qualidade da oferta de valor oferecida a seus clientes, desde o momento do mapeamento das estratégias operacionais até sua execução.

A partir dessa compreensão do mercado, a melhoria na gestão das empresas estatais de saneamento foi alavancada diante da necessidade de sobrevivência (devido a entrada no setor de empresas de cunho privado) e a cobrança cada vez maior da Sociedade brasileira por uma maior eficiência dos serviços públicos.

Desta maneira, houve uma crescente preocupação por parte das estatais para melhorar a qualidade dos serviços prestados, incluindo também o produto final. Assim, é fácil notar que estas empresas, ao elaborar seus respectivos planejamentos estratégicos, fazem um destaque para o processo de qualidade na prestação dos serviços.

Finalizada a apresentação da base teórica para este estudo, de modo a fundamentar o objetivo proposto de discutir como as instituições do marco regulatório afetaram a estratégia da COSUSB, será descrita a seguir a metodologia para o desenvolvimento da pesquisa.

3 METODOLOGIA

A pesquisa em questão caracteriza-se como estudo de caso, pois traz uma investigação empírica de “fenômenos contemporâneos (...) em profundidade e em seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17).

Este capítulo dispõe sobre o método escolhido para a investigação e análise dos dados, as estratégias e razões para sua escolha. Evidenciando as mudanças ocorridas e como as pressões institucionais afetaram a definição de estratégias da empresa, no período de 2007-2020, no contexto contemporâneo da regulação.

3.1 Especificação do Problema

No que se refere ao ponto de vista metodológico, a presente pesquisa é de natureza qualitativa, em que foram utilizados três instrumentos de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e revisão bibliográfica.

Neste sentido, a metodologia utilizou como base a realidade observável do setor, investigando os efeitos do marco regulatório sobre as estratégias adotadas pela COSUSB.

Portanto, é realizada uma contextualização do setor de saneamento, da regulação dos serviços de saneamento, bem como das leis relacionadas ao setor de saneamento básico, a fim de consubstanciar o estudo.

Ao final da coleta de informações, foi feita a análise dos dados, utilizando a técnica de análise de conteúdo temática, fundamentada pela base teórica. Deste modo, trata-se de uma pesquisa com predominância descritiva, com o objetivo de responder a seguinte pergunta de pesquisa:

Que mudanças organizacionais ocorreram na Companhia Sulista de Saneamento Básico (COSUSB), devido ao marco regulatório do setor de saneamento básico no Brasil, no período de 2007 a 2020?

3.1.1 Perguntas da Pesquisa

As perguntas necessárias para responder o problema de pesquisa, foram formuladas ao longo da pesquisa, são elas:

- Quais foram os pilares institucionais que moldaram o ambiente institucional na qual a COSUSB estava imersa, durante a implementação do marco regulatório do setor de saneamento no Brasil, a partir de 2007 até 2020?
- Que mudanças organizacionais ocorreram na COSUSB, após a inserção no ambiente regulado, no período considerado pela pesquisa?
- Quais foram as estratégias implementadas pela COSUSB para adaptação às exigências do marco regulatório do setor de saneamento básico brasileiro, de 2007 a 2020?

3.2 O Caso em Estudo

O estudo de caso foi realizado em uma empresa do setor de saneamento básico, aqui denominada ficticiamente como COSUSB. A companhia atualmente é responsável pela prestação de serviços de saneamento básico em 345 municípios. Empresa estatal, de economia mista, sendo o maior acionista o Governo do Estado que detém 20,03% do capital total e 60,08% do capital votante. Outra parte das ações pertence a acionistas minoritários, estrangeiros e nacionais. A companhia é listada no Nível 2 de Governança Corporativa na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBOVESPA).

A finalidade de sua criação foi melhorar o perfil do saneamento básico no Estado, aumentando os índices de atendimento da população com água tratada, coleta e tratamento de esgotos sanitários, que até então eram precários, existindo um verdadeiro caos nessa área na maioria nos municípios. No início da década de 1960, antes da criação da companhia, apenas 5,9% dos municípios do Estado possuíam os serviços de água e esgoto, e 16,7% possuíam apenas o de água. A COSUSB é a terceira maior empresa de saneamento do Brasil, e em sua área de abrangência, atende praticamente 100% da população com água tratada, e está caminhando para

universalização do tratamento de esgoto, sendo sua cobertura atualmente de 75,08% da população em sua área de abrangência. Opera um complexo composto por 168 Estações de Tratamento de Água, 1.154 poços, 255 Estações de Tratamento de Esgoto, 3 Aterros Sanitários e 4 Barragens. Essa estrutura é operada por 6.382 empregados próprios (COSUSB, 2020).

A estrutura da administração da COSUSB tem como órgão soberano a Assembleia Geral dos Acionistas, que possui poderes para deliberar sobre todos os negócios relativos ao seu objeto. Na sequência, temos o Conselho Fiscal que tem como atribuições o acompanhamento das práticas fiscais e contábeis e da prestação anual. Já o Conselho de Administração (CA), é formado por nove membros efetivos, sendo um eleito entre os empregados; e 25% dos membros independentes, além de nove suplentes distribuídos de igual forma. É o órgão deliberativo responsável por fixar a orientação geral dos negócios, realizar gestão de risco e fiscalizar a gestão da diretoria executiva, além de selecionar auditores independentes e homologar processos licitatórios e compras públicas acima do valor determinado no estatuto social da companhia. O CA conta com o assessoramento do Comitê de Auditoria Estatutário, do Comitê Técnico e do Comitê de Elegibilidade, todos de atuação permanente e independente.

O Comitê de Auditoria Estatutário tem como principais atribuições, a avaliação e o acompanhamento dos processos de elaboração e apresentação das demonstrações financeiras, dos processos de gestão de riscos e controles internos, da efetividade de atuação da auditoria interna e auditoria independente, além de monitorar, em conjunto com a administração, a qualidade e integridade dos mecanismos de controle interno e das informações e medições divulgadas pela COSUSB. O Comitê Técnico tem, por sua vez, como principais atribuições, analisar e se manifestar por meio de pareceres opinativos não vinculantes, sobre o Plano de Negócios da Companhia, participação em outras sociedades, análise da constituição, encerramento ou alteração de quaisquer sociedades, empreendimentos ou consórcios, não previstos no Plano de Negócios propostos pela Diretoria Executiva; política de pessoal, incluindo a fixação do quadro, plano de cargos e salários, abertura de processo seletivo e Programa de Participação nos Lucros e Resultados, propostos pela Diretoria Executiva; proposta de destinação de lucros do exercício; celebrações de TAJ e TAC; e demandas dos órgãos de controle externo.

O Comitê de Elegibilidade é órgão estatutário de caráter permanente, auxiliar dos acionistas, que verifica a conformidade do processo de indicação e de avaliação dos administradores, conselheiros fiscais e membros de Comitês Estatutários, nos termos da legislação vigente. Para executar as estratégias de negócio e implantar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Administração, a COSUSB tem uma Diretoria Executiva, formada por oito integrantes, todos com reputação ilibada e formação específica para a qual foram designados, além de duas Diretorias Adjuntas, vinculadas a Diretoria da Presidência.

O mapa estratégico da companhia traz como propósito “saúde e sustentabilidade para a sociedade”. A missão é “assegurar serviços de saneamento ambiental de forma sustentável e inovadora, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social”. A visão é “universalizar o saneamento ambiental, com excelência, em todos os municípios atendidos, comprometida com a satisfação dos clientes” (COSUSB, 2020).

3.3 Categorias Analíticas da Pesquisa

As categorias analíticas a serem identificadas neste estudo são: Pilar Regulativo, Pilar Normativo, Pilar Cultural-Cognitivo e Mudança Organizacional. Além disso, busca-se a identificar as ações implementadas pela COSUSB, por meio das estratégias adotadas, no período considerado pela pesquisa. Diante do exposto, a Definição Constitutiva (DC) e a Definição Operacional (DO) das categorias analíticas foram assim estabelecidas:

Pilar Regulativo

DC: enfatiza a capacidade de estabelecer regras, inspecionar o seguimento, manipular sanções ou recompensas e torna o que é legalmente sancionado como base da legitimação (SCOTT, 2008).

DO: foi identificado a partir da documentação e das entrevistas semiestruturadas com os dirigentes da COSUSB.

Pilar Normativo

DC: define metas e o caminho para o alcance dessas metas por meio de papéis, como certificação e sua legitimidade é a base moral (SCOTT, 2008).

DO: foi identificado a partir da documentação e das entrevistas semiestruturadas com os dirigentes da COSUSB.

Pilar Cultural-Cognitivo

DC: enfatiza representações internas e do ambiente, o conhecimento é construído, culturalmente sustentado e conceitualmente correto (SCOTT, 2008).

DO: foi identificado a partir da documentação e das entrevistas semiestruturadas com os dirigentes da COSUSB.

Mudança Organizacional

DC: é qualquer alteração, planejada ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho. (BRUNO-FARIA, 2000)

DO: foi operacionalizada mediante a análise documental por meio de relatórios anuais de administração e de sustentabilidade da empresa, bem como pelas observações efetuadas durante as entrevistas.

Estratégias

DC: é a arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfrute, visando ao alcance de determinados objetivos, obter vantagens competitivas e retornos acima da média (HITT *et al.*, 2008). Portanto, a estratégia empresarial é a rota e a organização dos recursos organizacionais para garantir a sustentabilidade da empresa a longo prazo.

DO: foram identificadas mediante a análise documental por meio de relatórios anuais de administração e de sustentabilidade da empresa e também a partir da análise de conteúdo das entrevistas.

Instituições

DC: De acordo com Greenwood et al. (2008, p. 5), refere-se ao “comportamento social repetitivo dado como certo, que é amparado por sistemas normativos e entendimentos cognitivos que dão sentido ao intercâmbio social e permitem a auto reprodução da ordem social”.

DO: foi identificado a partir da documentação e das entrevistas semiestruturadas com os dirigentes da COSUSB.

3.4 Definição de Outros Termos Relevantes

Contexto Institucional: é o conjunto dos elementos ambientais de natureza institucional e técnica que envolve as organizações e com o qual elas interagem. (SCOTT, 1992; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2010).

Isomorfismo: significa a adoção por várias organizações de uma estrutura considerada legítima por ser prescrita pelo seu ambiente (BOXENBAUM e JONSSON, 2008).

Marco Regulatório: um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública (IPEA, 2016).

Saneamento Básico: é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica (Instituto Trata Brasil, 2021).

Políticas Públicas: a área do conhecimento que visa colocar o governo em ação e analisar os efeitos dessa ação, propondo, quando necessária, mudanças nas diretrizes de sua atuação (SOUZA, 2006).

3.5 Delimitação e Delineamento da Pesquisa

Para uma visão global do objetivo da pesquisa, foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas, com dois diretores da companhia, dois gerentes, um coordenador e um técnico. Importante destacar que os participantes foram descaracterizados para manter o anonimato, preservando o sigilo de suas opiniões, considerando que nem todos atuam atualmente na gerência responsável, mas que de alguma forma participaram da evolução dos fatos, portanto, citá-los, não seria conveniente. No Quadro 2, são detalhados os cargos atuais dos entrevistados, a denominação que será utilizada na pesquisa para identificá-los, o nível de carreira que ocupam e o tempo (em anos) de trabalho na empresa.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, com consentimento dos entrevistados, que assinaram o Termo de Consentimento e Livre Esclarecimento (TCLE).

Para a coleta de dados, também foram realizadas observações de campo, que de acordo com Yin (2015), é classificada como observação sistemática, afinal, a pesquisadora trabalha no local da pesquisa, mas não participa ativamente das decisões da COSUSB.

Quadro 2 – Relação de Entrevistados da COSUSB

| CARGO | DENOMINAÇÃO NA PESQUISA | NÍVEL | TEMPO DE EMPRESA (em anos) |
|-------------|-------------------------|-------------|----------------------------|
| Diretor 1 | D1 | Estratégico | 32 |
| Diretor 2 | D2 | Estratégico | 30 |
| Gerente 1 | G1 | Gerencial | 15 |
| Gerente 2 | G2 | Gerencial | 20 |
| Coordenador | C | Gerencial | 15 |
| Técnico | T | Técnico | 33 |

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Para a pesquisa documental, que é um procedimento que utiliza documentos, nas mais diferentes formas, além de apresentações textuais, o uso de imagens e vídeos, auxiliam na extração contextualizada histórica e sociocultural, ampliando o entendimento do objeto analisado (SÁ-SILVA *et al.*, 2009). Embora haja certa

confusão entre a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, por ambas terem o documento como objeto de investigação, o discernimento entre elas é muito claro.

Figueiredo (2007) explica que o conceito de documento ultrapassa a ideia de textos escritos e/ou impressos. O documento pode ser compreendido como fonte de pesquisa e pode ser escrito e não escrito, tais como filmes, vídeos, *slides*, fotografias ou pôsteres. Esses documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador.

Já Oliveira (2007, p. 69) argumenta que a principal finalidade da pesquisa bibliográfica é proporcionar aos pesquisadores o contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo: “o mais importante para quem faz opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico”. Ela se posiciona sobre a pesquisa documental: “a documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação”.

Oliveira (2007) conclui que a pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. Mas o elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias.

Desta forma, os autores Sá-Silva *et al.* (2009) alertam que é interessante que o pesquisador prepare o documento para a análise: inicialmente deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade. Além disso, verificar se o autor do documento conseguiu reportar fielmente os fatos ou ele exprime mais as percepções de uma fração particular da população. Por outro lado, o investigador deve compreender adequadamente o sentido da mensagem e contentar-se com o que tiver na mão: eventuais fragmentos, passagens difíceis de interpretar e repletas de termos e conceitos que lhes são estranhos e foram redigidos por um desconhecido. Por fim, os autores destacam que é impossível transformar um documento, mas é preciso aceitá-lo tal como ele se apresenta, às vezes, tão incompleto, parcial ou impreciso.

Para Bauer e Gaskell (2002), a pesquisa documental pode ser utilizada como elemento comprobatório da realização de entrevista ou como fonte de informações a serem avaliadas. As imagens podem ser utilizadas para a análise de mudanças históricas, quando apresentadas em intervalos regulares de tempo, ou micro histórica, auxiliando o entrevistado a lembrar acontecimentos.

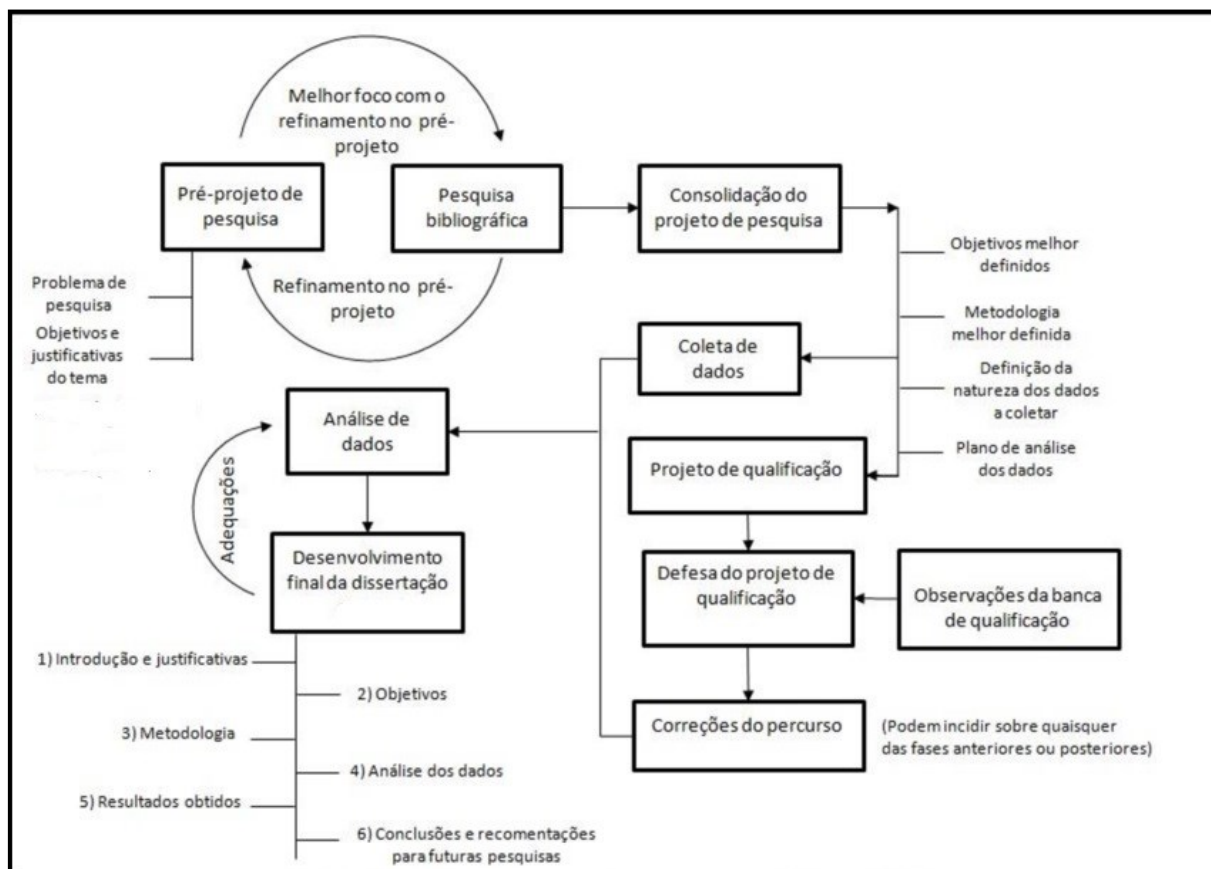
Bauer e Gaskell (2002) ainda observam que o uso de imagens pode ser limitado pela sua confiabilidade, já que podem ser manipulados no momento em que são registradas ou tratadas digitalmente posteriormente. Além disso, a interpretação e percepção, assim como a habilidade de descrever a imagem apresentada, podem gerar diferentes resultados em um grupo de análise.

Em estudos organizacionais, a pesquisa documental pode ser aplicada a partir do uso de informações geradas e organizadas pelas próprias organizações, porém, a validade e confiabilidade destas informações podem ser mais questionadas (ROWLINSON, 2004), pois podem ser afetadas em sua elaboração com a finalidade de validar as memórias e objetivos da organização. Porém, a análise de relatórios e publicações podem servir para avaliar o posicionamento dos executivos durante sua gestão em relação a apresentação da organização e a sua busca por legitimação, enquanto documentos não publicados, como atas de reunião, podem embasar e demonstrar o caminho tomado para a resolução de situações e definição de uma decisão.

3.5.1 Etapas da Pesquisa

As etapas da pesquisa estão descritas na Figura 1:

Figura 1 – Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

3.5.2 Procedimentos de Coleta de Dados

A técnica escolhida para a coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, que consiste em perguntas abertas, desenvolvidas com base na teoria estudada (FLICK, 2004), com roteiro pré-definido, porém não rígido o que permite perguntas complementares durante o andamento da entrevista.

A coleta de dados foi realizada tanto com fontes primárias, quanto secundárias:

- Primárias: os dados primários, principais nessa pesquisa, serão coletados em seis entrevistas semiestruturadas, bem como por meio de observação não participante da pesquisadora;
- Secundárias: como dados secundários, a pesquisa também efetuará a busca de documentos oficiais, tais como: relatórios de administração, relatórios de sustentabilidade, entre outros. Esses dados mapeados

permitirão a análise de como foi o comportamento da companhia após o início do ambiente regulado, em 2007.

A lista de perguntas elaborada para realizar as entrevistas semiestruturadas da pesquisa foi elaborada com base na fundamentação teórica, de acordo com os objetivos propostos, visando coletar as percepções dos entrevistados que desempenham papéis em níveis distintos de carreira na COSUSB.

3.5.3 Procedimentos de Tratamento de Dados e Análise das Entrevistas

Para o procedimento de tratamento de dados documentais e análise das entrevistas, foi adotada a proposta de Bardin (2016), que reforça que as entrevistas devem ser registradas e integralmente transcritas, incluindo hesitações, risos, mudanças de fisionomia, silêncios e outros estímulos dados pelo autor.

Segundo Yin (2015), para que a pesquisa vá além de entrevista e observação, também deve-se utilizar um “diário” de campo, onde podem ser feitas anotações durante as visitas e observações; a forma como será recebida a realização das entrevistas, fatos ocorridos, disposição e apresentação de evidências e o comportamento dos entrevistados. Ainda, segundo o autor, a existência de dados obtidos mediante procedimentos diversos, torna possível a triangulação, que constitui um dos procedimentos mais indicados para obter a corroboração do fato ou fenômeno.

A triangulação de dados é uma boa maneira de analisar os estudos de caso, na medida em que o pesquisador associe múltiplas fontes de dados na pesquisa, configurando linhas convergentes de investigação. Ou seja, a triangulação consiste em confrontar a informação obtida por uma fonte com outras, com vistas a corroborar os resultados da pesquisa. Yin (2015) define este tipo de pesquisa como uma investigação que “baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo”. Quando numa pesquisa são obtidas informações de três diferentes fontes e pelo menos duas delas mostram convergência, o pesquisador percebe que os resultados podem ser corroborados.

Nesta pesquisa, foi utilizada a triangulação de dados, pois os dados foram coletados em diferentes fontes: entrevistas, documentos e observações. As

entrevistas visam explorar mais as razões em relação a certo tema, permitindo perguntar aos entrevistados sobre os fatos e suas opiniões de um assunto.

Após coleta dos dados, foi realizada uma classificação por ordem cronológica dos fatos que eram ligados a busca pela inserção da companhia ao ambiente regulado, possibilitando dessa forma, a construção histórica do caso analisado. Conforme surgiam novos dados, eram incluídos no período de tempo a que pertenciam, essa classificação permitiu a construção de uma linha do tempo dos acontecimentos.

Com os dados classificados de forma cronológica, foi iniciado o tratamento por categorias, sendo subdivididos de acordo com os Pilares Institucionais regulativos, normativos e cultural-cognitivos (SCOTT, 2008) relacionados na base teórica adotada nesta pesquisa.

As entrevistas foram gravadas e após transcritas integralmente pela pesquisadora, bem como, as observações e as anotações de campo, contribuindo para o pesquisador obter mais detalhes dos acontecimentos que nortearam o caso em estudo. Na sequência, foi realizada uma análise do conteúdo das respostas dos entrevistados, bem como, dos dados secundários levantados na análise documental. Baseada em Bardin (2011), foi realizada uma análise de conteúdo dos dados coletados na presente pesquisa. Buscando identificar relação entre as entrevistas e os dados secundários, foi descrito em ordem dos acontecimentos dos fatos, todas as atividades, alterações, mudanças, que ocorreram do ano de 2007 até o ano de 2020, devido à inserção do ambiente regulado na empresa.

Importante salientar que, a análise de conteúdo é uma técnica que exige do pesquisador dedicação, paciência, tempo, intuição, imaginação e criatividade para a definição das categorias de análise (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011), e esta tarefa demandou muito esforço por parte da pesquisadora, tendo em vista a busca e análise de 14 relatórios de administração, onde cada um tem uma média de 150 páginas, totalizando aproximadamente 2.100 páginas de informações para seleção, tratamento e análise dos dados. Porém, não só os relatórios foram utilizados, matérias publicadas sobre o avanço da regulação na companhia também foram selecionadas, além do material de divulgação interno (cartilhas) que foi gentilmente cedido por um dos entrevistados.

3.5.4 Facilidades e Dificuldades na Coleta e Tratamento dos Dados

A disponibilidade de documentos relacionados às estratégias da empresa, pode ser considerada como uma facilidade, já que os dados são divulgados anualmente e alguns trimestralmente no site de relacionamento com investidores, uma vez que a companhia possui capital aberto. As entrevistas não apresentaram dificuldades, mesmo com restrições de agenda e tempo, os envolvidos se mostraram bastante disponíveis e flexíveis quanto ao agendamento das entrevistas, além de extremamente receptivos para falar sobre o assunto.

Como dificuldades observou-se a falta de evidências documentadas sobre os fatos ocorridos desde 2007 e a ausência de pessoas envolvidas na época, o que se deve a aposentaria de empregados que participaram ativamente dos acontecimentos relatados.

3.5.5 Limitações da Pesquisa

Uma das possíveis limitações da pesquisa qualitativa é o fato que as análises e conclusões estão sujeitas a interpretações da pesquisadora. Para mitigar esse possível viés, buscou-se orientação na base teórico-empírica, fazendo triangulação de dados, usando evidências para fortalecer as perguntas das entrevistas, minimizando dessa forma interferência na análise, pois, segundo Stake (2009), a triangulação constitui a base para a validação da pesquisa qualitativa.

Outras limitações percebidas:

- estudos complexos e morosos;
- difícil acesso aos dados mais antigos, devido a não digitalização na época;
- problemas de confidencialidade dos dados, os limites entre o público e o privado, preservando o anonimato dos sujeitos;
- exige uma metodologia de pesquisa bem desenhada e rigorosa, logo mais tempo para coleta e análise dos dados;
- cuidado para não generalizar assuntos, em busca da simplificação do tratamento dos dados.

3.6 Aspectos Éticos Envolvidos na Condução da Pesquisa

Para a elaboração desta dissertação de mestrado acadêmico realizada junto a COSUSB, a pesquisadora adotou os princípios necessários para que o trabalho fosse conduzido de maneira ética e responsável.

Ficou evidenciado o extremo cuidado em usar nomes fictícios e apenas documentos já publicados pela companhia, assim como evidenciar a condição de pesquisadora, com a finalidade única e exclusiva de coletar dados para a elaboração de um trabalho de cunho científico.

Por fim, a pesquisadora manteve o compromisso de respeitar as questões éticas inerentes a este trabalho no que tange ao compartilhamento das informações de forma segura, legítima e sigilosa, além de tornar públicos os resultados desta pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A empresa de saneamento avaliada divulga anualmente em seu site para seus investidores e para o mercado em geral, relatórios de resultados anuais, assim como informações trimestrais do andamento da empresa. Também neste site foi possível colher informações sobre a regulação na companhia, com um histórico explicativo dos acontecimentos dos últimos anos. A partir de uma avaliação destes relatórios, foi possível extrair uma série de dados relacionados as mudanças ocorridas após o marco regulatório do setor de saneamento.

4.1 Contexto do Marco Regulatório na Companhia

Atuar em um ambiente regulado significa, por definição, ter restrições à liberdade gerencial e assumir custos diversos, que são chamados genericamente de custos regulatórios. Uma empresa monopolista quando inserida em um ambiente regulado, tem obrigação de compartilhar suas informações de gestão, seus indicadores de resultados e suas estratégias com o agente regulador. Por sua vez, o agente regulador tem capacidade técnica suficiente para criticá-lo e poder para punir o não cumprimento de metas, e ainda, exerce sua autoridade diretamente sobre a política tarifária.

Observando pelo lado da sociedade, o ambiente regulado oferece proteção contra ingerências políticas indevidas na gestão dos serviços. Para o setor de saneamento, tal proteção se faz importante, devido à sua grande visibilidade pública e até mesmo por sua exposição política constante em todos os níveis: municipal, estadual e federal.

A regulação, além de propiciar a prática de custos eficientes, traz segurança jurídica para os acionistas, assegurando que as tarifas remunerem adequadamente o capital investido e o equilíbrio econômico-financeiro da Companhia.

O marco regulatório estabeleceu novas regras a fim de que as empresas tenham equilíbrio econômico e financeiro com vistas à universalização do saneamento. A regulação fortalece as companhias, permite a remuneração dos investimentos e beneficia diretamente a população, por meio dos ganhos de produtividade e da modicidade tarifária.

4.1.1 Atribuições da Agência Reguladora

Para o exercício das atividades regulatórias, exige-se a criação de agências reguladoras independentes e autônomas que detenham expertise para monitorar as obrigações e metas dos contratos de concessão e do marco legal. Em face dos enormes desafios regulatórios, é fundamental serem as agências dotadas de estabilidade dos dirigentes, pessoal especializado, transparência das ações, clara atribuição de funções, e de mecanismos de cooperação com órgãos que tenham interface com as atividades reguladas (PIRES; PICCININI, 1999).

Cabe às agências regularem preços e seus mecanismos de atualização; quantidades ofertadas (grau de cobertura do serviço nas áreas urbanas e rurais), qualidade do produto ou serviço prestado.

O Art. 23 da Lei nº 11.445/2007 define a abrangência da entidade reguladora, que editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, contemplando:

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

Diferente do que acontece nos setores de petróleo, telefonia e de energia elétrica, onde a titularidade é da União e são regulados e fiscalizados por suas respectivas agências nacionais, no setor de saneamento os titulares são Estados e/ou Municípios, conforme o interesse, gerando inúmeros agentes reguladores pelo Brasil, ao todo são 60 agências reguladoras referenciadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA).

Contudo, a ANA tem um papel importante, editando as normas de referência sobre padrões e normas adequadas para a prestação e a expansão da qualidade dos

serviços e para a satisfação dos usuários; sobre o cumprimento de condições e metas impostas aos prestadores de serviços; para prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; e para definir tarifas módicas e que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, por meio de mecanismos eficientes e eficazes que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

4.1.2 A Regulação na COSUSB – Linha do Tempo

Para traçarmos a linha do tempo dos acontecimentos ocorridos na companhia, ligados à regulação dos serviços, inicialmente foram mapeados os relatórios da administração no período de 2007 a 2020. Importante destacar que o recorte temporal escolhido, inicia-se em 2007, devido a publicação da lei do saneamento, ocorrida em 5 de janeiro de 2007.

Para o mapeamento foram escolhidas três palavras chave: regulação, regulado e regulatório. No quadro abaixo são enumeradas a quantidade de vezes que as palavras escolhidas apareceram nos relatórios.

Quadro 3 – Quantidade de ocorrências

| Ano | Quantidade de ocorrências |
|------|---------------------------|
| 2007 | 1 |
| 2008 | 2 |
| 2009 | 2 |
| 2010 | 2 |
| 2011 | 5 |
| 2012 | 6 |
| 2013 | 5 |
| 2014 | 7 |
| 2015 | 8 |
| 2016 | 25 |
| 2017 | 27 |
| 2018 | 32 |
| 2019 | 38 |
| 2020 | 47 |

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Observando a crescente evolução da abordagem do tema nos relatórios anuais da companhia, mapeamos de que forma o assunto foi citado, para entender o motivo para tal crescimento ao longo dos anos.

No relatório do ano de 2007, a citação única ocorreu pela menção da nova lei do saneamento básico. Em 2008 a lei é citada novamente e caracterizada como o novo marco regulatório do setor. Já no ano de 2009, o relatório cita que a companhia ampliou as relações com os prefeitos, iniciando negociações com 70 prefeituras municipais para a renovação das concessões, dentro do disposto no marco regulatório. Traz também a edição de 32 decretos de vigência das concessões e 16 leis autorizativas municipais, que são leis em que os municípios autorizam a concessionária a prestar o serviço.

A abordagem trazida no relatório do ano de 2010, mostra o início de uma preocupação com a base de ativos da companhia, citando que os bens patrimoniais relacionados às concessões estavam registrados no ativo imobilizado, e que não existia, até o fechamento de 2010, a modalidade de contrato de acordo com as novas regras da Lei 11.445/2007. Outro ponto trazido foi a efetiva implantação do órgão responsável pela regulação dos serviços de saneamento no estado, e novamente a intensificação das ações junto às prefeituras, havendo 17 municípios com Lei Autorizativa Municipal devidamente promulgada. Em outra frente, a companhia ofereceu apoio técnico a cerca de 70 municípios para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) – exigência básica para a renovação dos contratos.

No ano de 2011, o relatório traz novamente a aproximação da companhia com as prefeituras municipais, com o objetivo de atender ao novo marco regulatório do saneamento. Em virtude da nova legislação, o relatório menciona a criação de duas gerências, a de Pequenas Comunidades, que ficou responsável em possibilitar que fossem levados serviços de água e esgoto para locais que até então estavam à margem das políticas de investimento e a de Resíduos Sólidos com o intuito de ampliar a área de atuação da empresa, com a experiência adquirida com o gerenciamento de dois aterros sanitários no estado. Por fim, novamente o relatório aborda a questão da base de ativos, informando que em atendimento a Lei 11.445/07, registra no intangível os bens patrimoniais vinculados aos Contratos de Programas e efetua a amortização de acordo com os prazos dos contratos ou pela vida útil dos

bens, dos dois o menor, caso a vida útil dos ativos ultrapasse o prazo de contrato é constituído ativo financeiro.

O desempenho alcançado em 2012 é relatado no relatório como sendo reflexo da aproximação da companhia com as Prefeituras, que resultou em processos mais ágeis na conclusão de contratos de prestação de serviços de água e esgoto com os municípios, alinhados com o Marco Regulatório do Saneamento. Aborda também que 169 municípios concluíram seus Planos Municipais de Saneamento Básico, de acordo com o novo marco regulatório do saneamento no país, salientando que:

Sem o PMSB, a prefeitura não poderá receber recursos federais para projetos de saneamento. Com a aprovação dos planos em audiências públicas e nas Câmaras Municipais, o PMSB passa a ser a referência de desenvolvimento de cada município, estabelecendo diretrizes para o saneamento básico e fixando metas de cobertura e atendimento com os serviços de água, coleta e tratamento do esgoto doméstico, limpeza urbana, coleta e destinação adequada do lixo urbano e drenagem e destino adequado das águas de chuva, possibilitando a assinatura de Contratos de Programa, com metas claras para os serviços de água e esgoto.

Novamente em 2013, o relatório traz a continuidade do trabalho junto aos municípios para o atendimento à legislação do saneamento, citando 25 novos Contratos de Programa, totalizando 66 desde 2011. Outra questão apontada novamente foi o registro da infraestrutura utilizada para operação dos serviços públicos de saneamento básico da seguinte forma:

No Ativo Imobilizado os Bens Patrimoniais decorrentes de “Contratos de Concessão” (aqueles assinados anteriormente à vigência da Lei 11.445/07), e no Ativo Intangível os decorrentes de “Contratos de Programas”, em observância as regras da Lei 11.445/07 – Marco Regulatório. Os valores são depreciados ou amortizados até a data de término do período contratual de cada contrato. O valor remanescente do ativo intangível a ser reembolsado à Companhia pelo poder concedente é reclassificado para o ativo financeiro.

O crescimento do número de municípios atendidos que já tinham PMSB, foi destacado em 2014, citando inclusive que os contratos definem metas claras para os 14 serviços de água e de esgoto, possibilitando aos municípios receber recursos federais para projetos de saneamento. A cooperação técnica da companhia na elaboração dos planos municipais, contribuiu para que 244 municípios pudessem concluir, até o final de 2014, seus Planos de Saneamento Básico. Este total representava na época mais de 70% de municípios atendidos pela concessionária. Só

em 2014, foram 62 novos Contratos de Programa assinados, totalizando 125 desde 2011.

O relatório do ano de 2015 traz uma abordagem diferente da regulação, percebe-se que foi devido a consolidação da criação de uma gerência específica para abordar as questões do ambiente regulado. Trazendo sob o título “Desafios da Regulação” o seguinte texto:

Em 2015, a empresa trabalhou fortemente para colocar em prática o que determina a Lei do Saneamento. Ao encerrar o contrato com a consultoria que a apoiou, a COSUSB alcançou todos os resultados previstos: a estruturação da Unidade de Serviço de Regulação, a elaboração da metodologia de reajuste tarifário, a elaboração da proposta de reajuste tarifário de 2014, a metodologia de revisão Tarifária Periódica (RTP), a reformulação da estrutura tarifária, as diretrizes para construção de tarifas para serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a reformulação do Regulamento Geral dos Serviços e a capacitação técnica dos empregados. Em julho, o ente regulador (autarquia do Governo do Estado responsável pela regulação e fiscalização do serviço de saneamento básico) abriu para consulta pública o pedido de revisão tarifária da COSUSB, feito para fazer frente ao aumento de 89,6% na energia elétrica, autorizado pelo governo federal. Foi a primeira vez que a intenção de alterar o valor da tarifa passou pelo crivo do consumidor, conforme prevê a Lei 11.445/2007. Além de garantir participação popular no setor, a Lei do Saneamento permite apresentar pedido de revisão sempre que um fato ameace o equilíbrio econômico e financeiro da instituição. Vencidas as etapas de reajuste anual e da revisão tarifária extraordinária, a Companhia deu prosseguimento ao processo de Revisão Tarifária Periódica, que deve ser apresentado ao Regulador em 2016. Para tanto, foram estabelecidas metodologias e procedimentos para apuração dos custos operacionais e da base de ativos regulatórios, entre outros. Para formatar a base de ativos regulatórios, a empresa deve identificar o valor econômico de cada um dos bens que possui e que estão sendo usados para prestação dos serviços. Em todas as unidades, serão inventariados cerca de 330 mil itens. A avaliação dos ativos é um dos principais desafios da empresa em 2016. O levantamento, que está em fase de licitação, permitirá chegar a um novo preço de serviço. O cliente, os acionistas e o mercado poderão acompanhar de perto a evolução tarifária, que se dará sobre bases reais e não apenas pelo repasse do aumento de custos internos. A Companhia estima que em 2017 será definida a primeira tarifa dentro do marco regulatório, e sua revisão será feita a cada quatro anos. A metodologia de reajuste, aplicada desde 2013, prevê realinhamentos anuais. Neste novo ambiente de transparência, será possível identificar os ganhos de eficiência entre as empresas do setor de saneamento, com vantagens para toda a sociedade. A Companhia está divulgando pró-forma a demonstração do resultado no modelo regulatório. Essa demonstração contempla os ajustes dos componentes da parcela A do modelo tarifário, ou seja, as receitas decorrentes de reajuste tarifário extraordinário e os custos e despesas não gerenciáveis (energia elétrica, material de tratamento, taxas e encargos). As eventuais diferenças entre as informações apresentadas nas demonstrações financeiras devem ser observadas no contexto regulado e não representam uma peça contábil obrigatória.

O possível impacto nos negócios e operações devido aos riscos das novas regras e mudanças da regulamentação já existente, foi abordado no relatório de 2016.

Trazendo como exemplo a Lei nº 11.445 e as adequações metodológicas motivadas pela agência reguladora estadual. O avanço do processo de revisão tarifária também foi citado, assim como o fato de que a companhia estava se preparando para atuar em quaisquer alterações de cenário. Novamente sob o título “Desafios da Regulação” o relatório de 2016 trouxe o seguinte texto:

Desde 2013, a COSUSB trabalha para estar apta ao ambiente regulado e conta com uma área específica dedicada ao tema. Com o auxílio de uma consultoria especializada, a Companhia elaborou as metodologias de reajuste tarifário e de Revisão Tarifária Periódica (RTP), atualizou o Regulamento Geral dos Serviços e capacitou os empregados, além de realizar diversas atividades inerentes ao processo regulatório. A COSUSB propõe um modelo voltado para o realinhamento econômico da tarifa, que inclui a atualização dos valores da base de ativos da Empresa. O objetivo é redefinir a base de remuneração regulatória, considerando também a real necessidade de investimento, para além da reposição das perdas com a inflação. A COSUSB acredita que esse aprimoramento do modelo tarifário proporcionará valores justos e adequados à tarifa para garantir a qualidade e o equilíbrio do sistema. Em 2016, foram efetuados o levantamento e a avaliação da base de ativos da Companhia, que somam aproximadamente 300 mil itens. No primeiro trimestre de 2017 a atualização da tarifa será submetida ao órgão regulador. Essa deve ser a primeira tarifa da COSUSB dentro do marco regulatório do saneamento básico, com revisão prevista a cada quatro anos.

Outra prática novamente citada em 2016, foi a divulgação pró-forma do balanço patrimonial e a demonstração do resultado no modelo regulatório, que contemplam os ajustes dos componentes não gerenciáveis da parcela A do modelo tarifário, que incluem energia elétrica, produtos químicos, taxas e encargos. A Base de Ativos Regulatória (BAR) também mereceu destaque, a BAR compreende o total dos ativos vinculados direta e indiretamente aos segmentos de água e de esgoto, e foi reavaliada em dezembro de 2016.

O ambiente regulado foi destaque no relatório de 2017, com a explicação da revisão tarifária e da importância desse acontecimento para uma empresa que tem suas ações no mercado, pontuando ainda algumas premissas do novo modelo tarifário:

Se por um lado, o novo modelo é considerado mais claro porque toda avaliação é feita por meio de modelos matemáticos, por outro, ele impõe metas desafiadoras que fazem a empresa buscar mais eficiência e menor custo. A revisão tarifária implica também no cálculo do “Fator X”, espécie de fotografia da produtividade da empresa. O “Fator X” tem como objetivo compartilhar com os clientes os ganhos de produtividade decorrentes do crescimento do mercado do serviço regulado, previstos para o ciclo tarifário (período compreendido entre as revisões tarifárias), onde é aplicado um deflator (%) sobre os reajustes tarifários anuais. A Companhia

analisa mensalmente sua eficiência, que representa o “Fator X”, e define ações para garantir que tais ganhos de produtividade sejam, no mínimo, iguais ao percentual definido na revisão tarifária. Embora a regulação seja uma mudança importante para a COSUSB, a Companhia se prepara para ela desde 2013. Com o apoio de uma consultoria especializada, a empresa elaborou uma metodologia de reajuste tarifário e de Revisão Tarifária Periódica (RTP), atualizou o Regulamento Geral dos Serviços e veio capacitando ao longo do tempo os empregados, além de realizar diversas atividades inerentes ao processo regulatório. A COSUSB acredita que esse aprimoramento do modelo tarifário proporciona valores justos e adequados à tarifa para garantir a qualidade dos serviços e o equilíbrio financeiro da empresa.

Merecendo destaque no relatório de 2017, a mudança da estrutura tarifária da companhia ganhou um quadro explicativo, com o seguinte texto:

Atendendo a uma antiga demanda da população, a de pagar pelo volume de água consumido, e aos requisitos da Agência Reguladora do Estado, além de garantir a modicidade tarifária, a COSUSB alterou a estrutura tarifária passando de 10m³ para 5m³ de consumo mínimo faturável. Isso beneficiou cerca de 44% da população atendida pela empresa (4,6 milhões de pessoas) que consomem até 8m³ de água. A mudança na estrutura proporciona maior justiça tarifária e desestimula o consumo perdulário, trazendo ao cliente maior capacidade de gestão do seu consumo.

“Para atuar nesse ambiente regulado, a COSUSB tem uma política de governança corporativa que atua em todas as instâncias e visa alcançar padrão de excelência na gestão, com foco em resultados, mas sempre tendo em vista a sua função social.” foi dessa maneira que o relatório de 2018 abordou a ligação entre regulação e governança corporativa. Nesse ano o destaque ficou por conta do Fator X, conforme segue:

Em 2017, em cumprimento à Lei do Saneamento (nº 11.445/07) que regulamenta a prestação do serviço do saneamento, a Agência Reguladora estabeleceu um novo regime regulatório à COSUSB, com o intuito de estimular o equilíbrio econômico e financeiro da Companhia e a promoção da modicidade tarifária, a partir do compartilhamento de ganhos de produtividade (Fator X). O Fator X, fixado para o Ciclo 2017-2020, funciona como um redutor da parcela B nos anos de reajustes tarifários até a próxima Revisão Tarifária Periódica (RTP), quando novo preço teto e Fator X serão determinados. Pela relevância do Fator X nos custos de produção, tarifa e resultados, a Companhia faz acompanhamento da evolução das variáveis que compõe o índice, define estratégias e implementa planos de ação para garantir que os ganhos de produtividade sejam no mínimo iguais àqueles definidos na RTP. Durante o exercício de 2018, a Companhia manteve esforços para controle dos custos e despesas, impactando positivamente nos resultados econômicos alcançados, adotando como métrica o Fator X, parâmetro que mede a eficiência da empresa. O período foi importante para consolidar a metodologia de controle e enriquecer a experiência da COSUSB no ambiente regulado.

O novo regime regulatório foi abordado em outros pontos do relatório de 2018, sempre citando a previsão da modicidade tarifária por meio do compartilhamento de ganhos de produtividade (Fator X), e o reforço das rotinas de controles de indicadores de eficiência em toda a Companhia.

O Plano de Investimentos em atendimento a legislação regulatória foi abordado no relatório de 2019, afinal, com a inserção da COSUSB em ambiente regulado desde 2017, muitas mudanças ocorreram em todas as áreas da empresa, com isso, implantou-se uma nova diretriz na política de investimento na Companhia, a “eficiência alocativa do investimento”, fundamental para decidir onde fazer o investimento.

O ambiente regulado novamente ganhou destaque, trazendo toda a evolução histórica da regulação na companhia, desta vez mencionando o reposicionamento tarifário derivado da Revisão Tarifária Periódica (RTP), que alterou o modelo de tarifa por custos para o modelo de tarifa econômica, que identifica não apenas a variação dos custos, mas os investimentos e a remuneração adequada de capital e de reposição de ativos.

O acompanhamento da evolução das variáveis que compõem o Fator X nos custos de produção, tarifa e resultados, novamente foi mencionado, devido à importância para a definição de estratégias e implementação de planos de ação, com o propósito de buscar os ganhos de produtividade definidos na RTP.

No relatório do ano de 2019, também foi mencionada a elaboração pela Agência Reguladora do novo Regulamento Geral dos Serviços de Saneamento (RGS), a fim de atualizar as regras do setor, obedecendo a Lei 11.445/2007. Em 2019, a Agência iniciou o processo de aprovação do novo RGS, submetendo-o à consulta pública e a 10 audiências públicas em todo o Estado. O regulamento estabelece as regras de prestação e utilização dos serviços de saneamento a serem observadas pelo prestador de serviços, clientes e terceiros envolvidos. É a forma de garantir o fornecimento de água e o esgotamento sanitário, sem prejuízo ao cliente e com garantias de investimentos para ampliação dos serviços.

Finalizando temos o relatório de 2020, que é especialmente relevante porque aborda o Novo Marco Legal do Saneamento, Lei nº 14.026/2020, que traz novos desafios e novas metas, em um cenário de maior competitividade. Aprovada em julho de 2020 a nova lei, conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, com

o objetivo de universalizar e qualificar a prestação de serviços no setor, conforme explicação constante no relatório:

A meta do Governo Federal é alcançar a universalização até 2033, garantindo que 99% da população brasileira tenham acesso à água potável e 90% ao tratamento e à coleta de esgoto⁵. A nova lei extinguiu os chamados contratos de programa, firmados entre municípios e empresas estaduais de saneamento, o que abriu espaço para os contratos de concessão e tornou obrigatória a abertura de licitação, na qual podem concorrer prestadores de serviço públicos e privados. Os contratos de programa já em vigor foram mantidos, porém, aqueles sem metas e prazos de universalização deverão elaborá-los até 31 de março de 2022. Também foi determinado que os estados, no intuito de atender aos pequenos municípios, compusessem grupos ou blocos de municípios para contratar os serviços de forma coletiva. Tais blocos deverão desenvolver planos municipais e regionais de saneamento básico, cujas implementações poderão receber apoio técnico e financeiro da União. Foi criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, para melhorar a articulação institucional entre os órgãos federais que atuam no setor. A Agência Nacional de Águas, vinculada a esse ministério, passou a regular o saneamento. Conforme a lei, os contratos de prestação desse tipo de serviço deverão conter cláusulas essenciais, como não interrupção; redução de perdas na distribuição de água tratada; qualidade; melhoria nos processos de tratamento e reuso; e aproveitamento de águas de chuva.

Alguns termos utilizados nos relatórios exigem uma explicação mais detalhada, por serem termos técnicos, importantes para o ambiente regulado, comumente usados no dia a dia do setor de saneamento, porém, não claros para quem não está diretamente na área. Para dar clareza a pesquisa e melhor entendimento da importância desses termos, abaixo seguem alguns esclarecimentos:

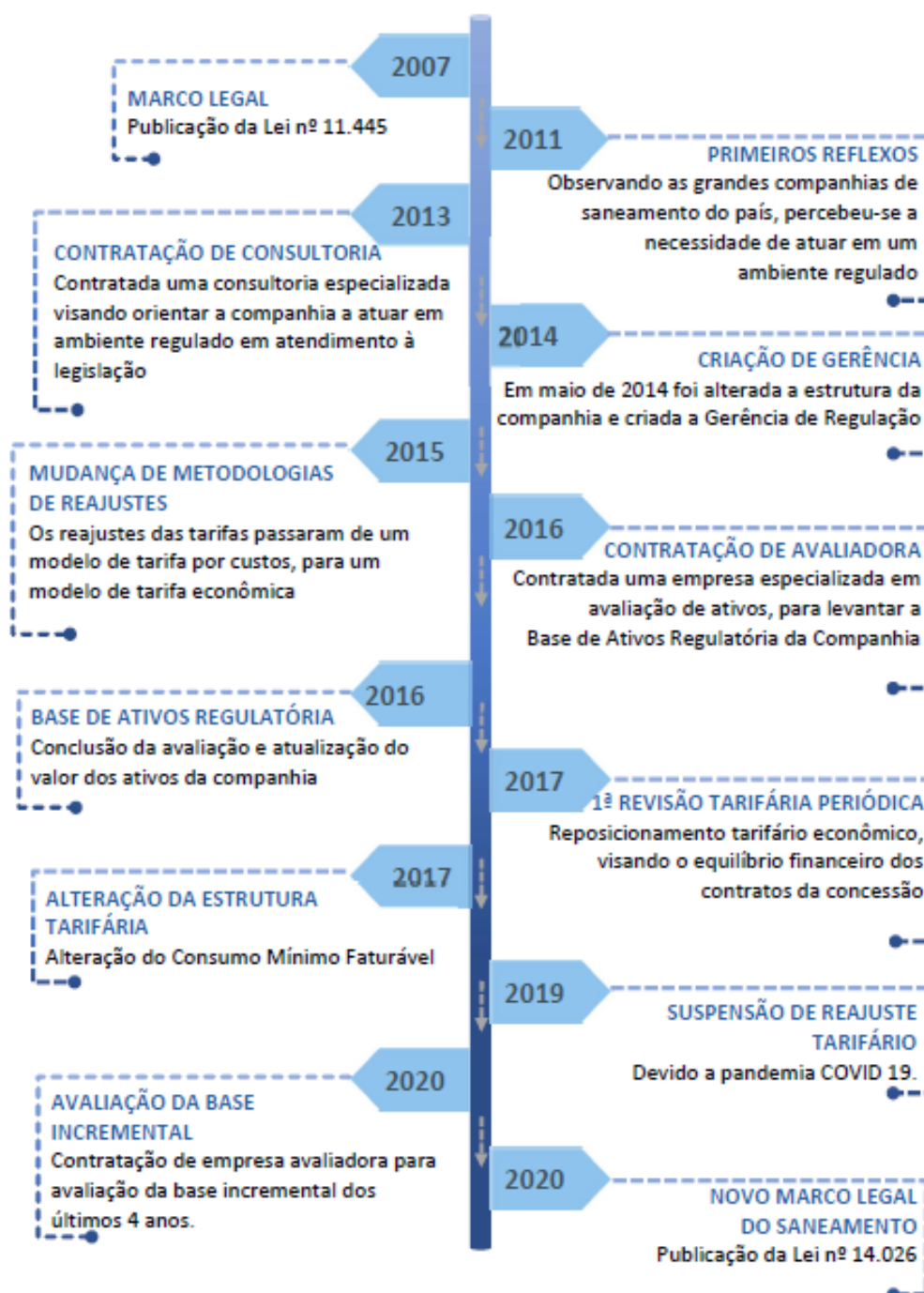
- Parcela A – custos não gerenciáveis: são aquelas despesas que não dependem da COSUSB e podem ser repassadas integralmente ao consumidor, como encargos setoriais e custos de insumos – energia elétrica e produtos químicos;
- Parcela B – custos gerenciáveis: são os custos operacionais, receitas irrecuperáveis (inadimplência), remuneração de capital, depreciação regulatória (QRR) e outras receitas. Refere-se à efetiva atividade da companhia, na qual a empresa pode estabelecer estratégias de gestão;

⁵ NOVO marco de saneamento é sancionado e garante avanços para o país. Governo do Brasil, 2020, Disponível no site: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/novo-marco-legal-do-saneamento>. Acesso em: 15/11/21.

- Fator X⁶: consiste em um redutor do índice de inflação que atualiza a Parcela B (custos gerenciáveis) nos reajustes tarifários. O redutor Fator X busca capturar ganhos de produtividade, refletir as trajetórias de custos eficientes e induzir ganhos de qualidade. É adotado como instrumento regulatório para estimular a redução de custos, capturando os ganhos de produtividade esperados entre os períodos das revisões tarifárias periódicas.

Figura 2 – Linha do Tempo

⁶Fator X: surgiu em 1984 como parte do marco referencial do regime de regulação por incentivos, aplicado na regulação de setores de serviços públicos após a privatização da British Telecom (BT). O mecanismo foi elaborado para evitar preços de monopólio, assegurando o compartilhamento de ganhos de produtividade com os consumidores.



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

4.1.3 Outros Achados Importantes

Conforme a pesquisa foi evoluindo, convergindo documentos, achados e relatos nas entrevistas, foi possível perceber acontecimentos notórios, que não foram trazidos na linha do tempo, mas que são tão importantes quanto aos principais pontos verificados. Iniciamos pelo relato dos entrevistados G2 e D2 sobre o começo da busca da empresa em atuar em um ambiente regulado:

G2 – Sempre que participávamos de algum evento do saneamento, isso lá no ano de 2009, 2010, o assunto marco regulatório surgia. Em nossa companhia nada se falava sobre o tema, ninguém estava acompanhando isso. Em 2011 e 2012 nos seminários e congressos que participei, muito se falava sobre regulação, sobre modicidade tarifária, e eu percebia que todo o planejamento que nossa empresa fazia, não abordava esse assunto. Foi então que começamos a ir atrás de mais informações, de saber como as outras companhias estavam fazendo, se haviam estudos sobre o caso. Pouco a pouco, fomos alertando os diretores da época, que era preciso que nossa empresa se inserisse no ambiente regulado.

Com o aval da direção, fomos pesquisar mais profundamente o assunto e percebemos que sozinhos, sem orientação, não conseguiríamos, já que outras companhias para iniciar buscaram ajuda especializada. Resolvemos então buscar uma consultoria, que tivesse experiência no assunto, para mapear nossa empresa e mostrar que caminho devíamos seguir.

As empresas de consultoria que encontramos, possuíam experiência na regulação do setor elétrico, já que no setor de saneamento ainda não tinham muitas companhias em estágio avançado, que eu me lembre só a de São Paulo e de Brasília.

D2 - Desde 2007, com a lei do saneamento, passamos a atuar num ambiente regulado e isso trouxe grandes mudanças, principalmente no sistema de tarifação dos serviços de saneamento. Na empresa essa mudança só passou a acontecer realmente no ano de 2013, antes tarde do que nunca né? Mesmo assim, somos referência no assunto, ainda existem companhias que não se adequaram.

A virada de chave na COSUSB aconteceu com a ajuda da consultoria contratada, a companhia passou por um período de dois anos de adequação, alterações no organograma, mudanças de rotina, busca por informações específicas de ordem regulatória, que antes não eram observadas, muitas horas de estudo dos funcionários correlatos ao tema, não só na gerência criada para tal, como em outras gerências da companhia. Sobre isso temos o relato de D1:

Foi um período difícil e de muito aprendizado. Muita coisa nova e complexa para aprendermos, um novo conceito que tínhamos que disseminar na empresa, em uma empresa "antiga", já com seus "vícios", com funcionários acostumados com sua própria rotina. Acho que todos tivemos que sair da zona de conforto. Entender como a regulação funciona foi algo gratificante, porque nos fez perceber que todas as áreas da empresa são importantes para o resultado final.

Acredito que o que de mais impactante ocorreu foi a forma de cálculo da tarifa, não sabíamos que envolvia tanta coisa e tantos processos poderiam impactar numa tarifa não condizente com o mercado.

A mudança também foi citada por D1:

Nós, empregados, temos que nos acostumar com a nova realidade. Seremos interpelados de muitas maneiras. Precisamos estar preparados para responder se a remuneração do capital investido está adequada; se a utilização de determinada área adquirida pela empresa é a melhor opção para a sociedade, ou se essa ociosidade implica em custos desnecessários, com reflexos na tarifa. Conhecer respostas como estas é o que nos é exigido pelo ambiente regulado.

4.1.4 Disseminação, Comunicação, Conscientização e Treinamentos

A disseminação da mudança na companhia e a conscientização do corpo funcional foram primordiais e de grande impacto para que o tema regulação fosse criando corpo, fosse sendo amadurecido. Esse trabalho de “propaganda” foi evidenciado através de documentos, cartilhas, publicações na rede interna e no jornal de notícias da companhia, além de relatado por todos os entrevistados:

D1 - A regulação impactou em todas as áreas, especialmente na contábil e na financeira. Com os **treinamentos**, buscamos nivelar o conhecimento dos empregados e nos aproximar para poder esclarecer dúvidas. Estes momentos tornaram-se uma constante e visam fortalecer a nova realidade da empresa dentro do ambiente regulado, que pede precisão nos lançamentos e cumprimento de prazos.

D2 – Nós passamos por todas as gerências tratando desde aspectos da contabilidade, como a diferença entre investimento, custo, despesa, a outros elementos fundamentais tanto da contabilidade societária quanto da parte regulatória. O objetivo é **capacitar** de forma que o pessoal que trabalha com esses processos possa ser o mais assertivo possível.

G1 – Com a regulação as exigências de controle estão cada vez mais intensas, por isso a necessidade de fazer **treinamento** específico nesta área, era algo que todas as unidades estavam pedindo. É a oportunidade de esclarecer muitas dúvidas sobre os procedimentos e as exigências da agência reguladora.

G2 – Hoje quando abordamos o tema, percebo o quanto amadurecemos, o quanto serviram as **capacitações** realizadas em 2014 e que se estenderam até hoje, cada vez que ministramos um **curso**, não apenas ensinamos, mas também aprendemos. Cada questionamento levantado é uma oportunidade de melhoria e de aprofundamento.

C – Na época da primeira avaliação de ativos da companhia, tivemos que percorrer o estado com a empresa contratada para fazer a avaliação e dar **treinamento** para os funcionários da ponta, afinal eles é que sabiam onde estavam localizados os ativos.

T – Participei desde o início, cada evento de **disseminação, conscientização, treinamento**, foi tudo muito intenso. No começo era só para disseminar e conscientizar que uma mudança ia acontecer... mas lá por 2016 a coisa ficou séria, era a mão na massa mesmo, não era só pra “ficar sabendo” era para fazer acontecer.

Nas Figuras 3 e 4 são demonstradas capas do jornal interno da empresa evidenciando o ambiente regulado.

Figura 3 – Capa do Jornal Interno da Companhia (Julho de 2014)



Fonte: Jornal Interno da Companhia (Julho/2014)

Figura 4 – Capa do Jornal Interno da Companhia (Junho de 2018)



Fonte: Jornal Interno da Companhia (Junho/2018)

Outra ação importante identificada e também citada nas entrevistas foi o curso de regulação que a companhia disponibilizou em sua plataforma de Educação a Distância (EAD). O curso foi produzido pelos funcionários da gerência de regulação da empresa, lançado no ano de 2018, com carga horária de 10 horas, divididas em 5 módulos. É uma ferramenta importante para facilitar a compreensão de todos sobre a regulação do saneamento e capacitar sobre os temas relacionados ao ambiente regulado. Abaixo o que foi extraído das entrevistas sobre o tema:

D1 - Como trabalhamos em ambiente regulado, desde 2007, é um dever de todos saber sobre regulação para buscarmos maior produtividade e eficiência, que irá se reverter em resultados mais favoráveis para toda a sociedade. O curso disponível para todos os funcionários, de todos os níveis, em formato EAD, facilita a disseminação da informação.

D2 – Precisamos conhecer melhor o ambiente regulado para dar sustentabilidade e perpetuidade à COSUSB, a importância de que todos saibam sobre o ambiente regulado é tão urgente, que agora o curso EAD em regulação é obrigatório para os cargos estratégicos.

4.2 Análise das Categorias Analíticas

Este capítulo contém a descrição e análise das categorias analíticas em estudo na presente dissertação, a saber: Ambiente Institucional definido pelos Pilares: Regulativo, Normativo e Cultural-Cognitivo; Estratégias e Mudança Organizacional.

Desta forma, são apresentadas as etapas de evolução do assunto marco regulatório na empresa, desde 2007, ano da publicação da Lei de Saneamento Básico até o ano de 2020.

4.2.1 Pilar Regulativo

O pilar regulativo é o responsável por regras formais e informais, de vigilância e sanção. O trabalho institucional de criação regulativo refere-se à reconstrução de regras, direitos de propriedade e acesso a recursos materiais (JACOMETTI; GONÇALVES; CASTRO, 2014). Nele compreende regras e regulamentos estabelecidos por lei, que têm o poder de encorajar certos comportamentos e desencorajar outros. Os mecanismos coercitivos que governam o pilar regulativo são normalmente impostos por entidades investidas de mandato para cobrar seu cumprimento. Dois aspectos são levados em conta: de um lado, quais são as "regras do jogo"; de outro, a sua efetiva e consistente aplicação (*enforcement*).

Observando a pesquisa, percebe-se que toda a busca para o atendimento da Lei 11.445/2007, que foi chamada de Marco Regulatório do Setor de Saneamento, enquadra-se no pilar regulativo.

4.2.2 Pilar Normativo

O pilar normativo engloba valores e normas que impõem restrições aos comportamentos sociais, definindo os tipos de comportamentos desejáveis, apropriados e corretos, como condições necessárias à validação de papéis social (SCOTT, 1995). Diz respeito à construção de identidades profissionais, ao desenvolvimento de normas, práticas e tecnologias que são complementares às vigentes (JACOMETTI; GONÇALVES; CASTRO, 2014).

Dessa forma, o pilar normativo pode ser traduzido como a cultura de uma determinada empresa, uma vez que reflete hipóteses, sistemas de valores, normas e crenças sobre o comportamento humano, compartilhados e comumente aceitos por determinada sociedade.

4.2.3 Pilar Cultural-Cognitivo

O pilar cultural-cognitivo traz a ênfase nas concepções compartilhadas, alterações de significados, adoção de novas práticas e educação dos indivíduos envolvidos no processo. Nesta categoria são desenvolvidas ações relacionadas ao mimetismo, à teorização e a educação nas organizações.

Nesse contexto, ações de disseminação e conscientização foram observadas na companhia a partir do ano de 2014, com treinamento ministrado sobre a revisão tarifária que ocorreu nos anos de 2016 e 2017, e são apresentadas resumidamente na Figura 5:

Figura 5 – Disseminação e Conscientização

| | |
|---|---|
| <p>Disseminação:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ COSUSB no ambiente Regulado ➤ 1ª RTP ➤ Alteração da Estrutura Tarifária | <p>1.230 empregados de áreas corporativas participaram, incluindo gerentes, coordenadores e gestores de processos</p> |
| <p>Cartilha sobre RTP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Revisão e alteração da estrutura tarifária (15 páginas) | <p>Distribuída para todos os funcionários da Companhia</p> |
| <p>Cartilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A COSUSB no ambiente Regulado (86 páginas) | <p>Distribuída no X Congresso Brasileiro de Regulação e para algumas áreas da Companhia</p> |
| <p>Informações:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Informações internas com orientações para outras unidades | <ul style="list-style-type: none"> • Índice de Aproveitamento <ul style="list-style-type: none"> • Terrenos • Fator X |

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

4.2.4 Mudança Organizacional

A partir da análise dos relatórios anuais da administração, que são divulgados para a sociedade em geral, anualmente, foi possível identificar as mudanças organizacionais adotadas relacionadas ao marco regulatório do setor de saneamento, conforme listado abaixo:

- Criação do Objetivo Estratégico: “Assegurar as práticas regulatórias e de governança corporativa”;
- Criação do Plano Estratégico: “Realizar estudos e propor reposicionamento estratégico frente as mudanças do novo marco regulatório do saneamento”;
- Elaboração do Plano de Investimentos da Companhia de acordo com as regras regulatórias;
- Análise do Teto Regulatório para a elaboração do planejamento orçamentário da companhia;
- Alteração das premissas do planejamento orçamentário: “A Companhia está inserida em ambiente regulado, o planejamento e execução orçamentária deverão estar de acordo com as premissas regulatórias, para que haja equilíbrio entre as receitas e despesas praticadas”.

4.2.4.1 O Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil

A criação da Lei Federal nº 11.445/2007 foi o marco regulatório do saneamento e esperava-se que, a partir dela, ocorresse no Brasil a universalização do saneamento básico. No decorrer dos anos, diversas dificuldades foram notadas na implementação da Lei, com destaque para aquelas relacionadas à fragmentação regulatória. Por esse fato, a lei vigente passou por um amplo processo de discussão entre os anos de 2017 e 2020, que culminou com a aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020. A nova lei, chamada de “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, foi a atualização de diversos dispositivos da antiga Lei do Saneamento, e trouxe alterações pontuais em outras leis federais relacionadas ao setor, conforme listagem a seguir:

- Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento;
- Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos;
- Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal;
- Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País;
- Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões;
- Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

A aprovação do “Novo Marco Legal do Saneamento” trouxe esperanças para o avanço do saneamento básico no país ao estabelecer novas diretrizes para o setor. Um estudo da CNI (Confederação Nacional da Indústria) denominado “Comparações Internacionais Uma Agenda De Soluções Para Os Desafios Do Saneamento Brasileiro”, aponta que no Brasil, 100 milhões de pessoas vivem sem serviço de esgoto e 35 milhões sem água e ainda que, são necessários cerca de R\$ 700 bilhões para que a universalização aos serviços de água e esgoto, prevista para 2052, se torne uma realidade e mesmo assim, com 20 anos de atraso em relação ao Plano Nacional de Saneamento Básico.

Além disso, dados do SNIS 2020 apontam que o país ainda tem uma dificuldade com o tratamento do esgoto, do qual somente 50% do volume gerado é tratado. O Novo Marco estabeleceu que todas as localidades devem fornecer 99% de água potável para os habitantes e 90% de coleta e tratamento de esgoto, até o ano de 2033.

Com a nova legislação, a autarquia responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, passa agora a se chamar Agência Nacional de Águas

e Saneamento Básico (ANA), com competência para editar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, resguardando a segurança jurídica na atividade regulatória do setor. De modo geral, tais temas podem ser divididos em quatro grandes blocos, a saber:

- i. governança das entidades reguladoras (considerando suas necessárias independência e autonomia);
- ii. regulação econômica (regulação tarifária, contabilidade regulatória e indenização de ativos);
- iii. regulação técnica (padrões de qualidade e de eficiência, metas de universalização, redução e controle de perdas etc); e,
- iv. regulação contratual (padronização de contratos, parâmetros para determinação de caducidade, procedimentos de fiscalização etc)

Tais normas serão instituídas de forma progressiva e deverão promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, e assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Serão estabelecidos parâmetros para fiscalização do cumprimento das metas de cobertura e dos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade da água, além de critérios limitadores de custos a serem pagos pelo usuário final. As normas a serem editadas deverão ainda estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica das empresas prestadoras dos serviços de saneamento.

No que diz respeito à contratualização dos serviços, a novidade introduzida pela Lei Federal nº 14.026/2020 é a proibição de que as empresas estaduais de saneamento firmem novos contratos de programa. A nova regra, introduzida tanto na Lei 11.445/2007 quanto na própria Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), mantém a segurança jurídica dos contratos atuais, uma vez que autoriza a continuidade dos contratos vigentes até seu termo, sob certas condições, mas induz ganhos de eficiência ao exigir que elas compitam no mercado pelos contratos futuros.

O Marco Legal do Saneamento Básico prevê que os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico obrigatoriamente observarão cumprir o disposto no art. 175 da Constituição Federal. Além da necessária licitação, destaca-se, por oportuno, o parágrafo único desse artigo, em especial a exigência Constitucional a respeito do caráter especial do contrato e de sua prorrogação, bem como das condições de caducidade, fiscalização e rescisão; dos direitos dos usuários; da política tarifária e da obrigação de manter o serviço adequado.

Portanto, a padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico, deverão contemplar as metas de qualidade, de eficiência e a universalização da cobertura dos serviços, bem como o estudo da matriz de risco e os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades econômicas. (OLIVEIRA, 2021, p. 167)

Outro ponto relativo aos contratos que chamou a atenção foi a introdução, no art. 10-A da Lei 11.445/2007, de um rol de cláusulas contratuais essenciais. Desse modo, passou-se a se exigir, em todos os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico, a presença das cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições extras:

- metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reuso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;
- possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reuso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;
- metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e
- repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

Para a atividade regulatória, um dos impactos mais evidentes de tais cláusulas essenciais é o reforço dos aspectos de regulação contratual⁷ sobre os de regulação discricionária⁸. Somando-se a isso a obrigação de se realizar concorrência prévia à assinatura dos instrumentos, é possível prever um movimento natural de adaptação dos normativos atuais das agências reguladoras para esse novo cenário, haja vista que sua atuação atual tem uma natureza mais ajustada à lógica da regulação discricionária.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) estima que a universalização dos serviços de água e esgoto reduza em até R\$ 1,45 bilhão os custos anuais com saúde. Já a Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta que a cada R\$ 1 investido em

⁷ Regulação Contratual: em que os preços são independentes dos custos incorridos pela firma. (Revista do BNDES, junho 2014)

⁸ Regulação Discricionária: na qual os preços são realinhados periodicamente aos custos de prestação do serviço. (Revista do BNDES, junho 2014)

saneamento, R\$ 4 sejam economizados com a prevenção de doenças causadas pela falta do serviço.

Sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, os entrevistados disseram:

D1 – A nova lei traz muitas mudanças que podem nos levar a revisar o formato da empresa. A COSUSB vai vencer na raça para não sermos engolidos pelo mercado. Temos todas as condições de passar por este momento, desde que tenhamos claro o entendimento sobre o nosso negócio.

D2 – O que mais nos preocupa com o novo marco é conseguir atender as metas estabelecidas nos contratos dos municípios. Nós só existimos em razão dos municípios. Na grande maioria, temos relação muito boa com os municípios que são nossos empregadores. Temos o dever de atender as metas; de estabelecer e cumprir metas onde os contratos não têm essa previsão.

G2 – O desafio será gigantesco, mesmo sendo uma empresa de referência, teremos algumas dificuldades, devido aos graus de complexidade que encontramos, os quais requerem soluções diferentes conforme o caso. Por exemplo, uma cidade não tem relevo igual a outra, o crescimento da população faz com que zonas urbanas e zonas rurais transformem-se rapidamente, e que, novos investimentos sejam necessários para levar saneamento básico para todos.

4.2.5 Estratégias Realizadas pela Companhia

Uma doença identificada, em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na China, fez o mundo se transformar e enfrentar o surgimento do novo coronavírus, SARS-CoV-2, causador da doença respiratória aguda denominada COVID-19. Em março de 2020, a doença foi elevada a status de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS). No mundo foram registrados até o final de 2020, mais de 81 milhões de infecções. No Brasil, os casos ultrapassaram a marca de 7,5 milhões.

Para conter a transmissão da doença, foi necessário o isolamento social, a restrição dos negócios em nível local e internacional, e ainda a paralisação das atividades não-essenciais. Dentro deste contexto, o Saneamento Básico, considerado como “serviço essencial”, contribuiu com a manutenção da qualidade de vida das pessoas e principalmente para higiene pessoal, o ato de lavar o rosto e as mãos com frequência é uma das principais medidas de prevenção da doença. A companhia seguiu acompanhando ativamente os desdobramentos no âmbito econômico e social, principalmente nas consequências que serão percebidas pela população atendida nos municípios em que atua.

A estratégia de negócios da companhia, mostrou-se prudente e sólida, permitindo avançar em diversas frentes. Essa capacidade de atingir bons resultados

em diferentes cenários foi essencial para que a empresa superasse as indefinições e as incertezas na conjuntura social, econômica e política. Entre os acontecimentos mais marcantes para o negócio da companhia estão: o baixo crescimento do PIB, a inflação em alta, a forte desvalorização do real frente ao dólar, o desequilíbrio fiscal por causas impostas pela pandemia da COVID-19 e o necessário isolamento social.

4.2.5.1 Estratégias Externas Realizadas pela Companhia

Em meio ao cenário atípico, a Companhia precisou buscar soluções para os novos problemas que surgiam. Como exemplo citamos a hipótese levantada de que o coronavírus estava presente nas redes de esgoto, o que levou a empresa a monitorar a presença desse vírus nos esgotos dos municípios atendidos. Utilizando de protocolos dos principais trabalhos feitos no mundo e no Brasil, liderados pela Universidade Federal de Minas Gerais, a COSUSB orientou os profissionais que trabalham com rede e tratamento de esgoto, com base em discussões junto à Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental e à academia, montou fóruns estratégicos, elaborou técnicas e intensificou a precaução, embora não esteja comprovada a transmissão fecal. A pandemia também trouxe novas vias de pesquisa vinculadas à COVID-19 e sua relação com o saneamento.

No Quadro 4, são elencadas algumas estratégias adotadas na companhia devido a fatores externos, assim como ações executadas externamente pela companhia com impacto em toda a população:

Quadro 4 – Estratégias Externas

| Ocorrência | Ações Executadas |
|--|--|
| Reajuste Tarifário | Postergação do reajuste pela Agência Reguladora |
| Volumes faturados | Diminuição dos volumes faturados de água e esgoto, resultado da situação de emergência hídrica ocorrida no estado, o que demandou ações mitigadoras devido ao baixo volume de reservação e escassez da chuva |
| Crescimento da Inadimplência | O índice de inadimplência apresentou crescimento, devido a redução da atividade econômica e consequentemente da renda da população |
| Proibição de cortes por falta de pagamento | A Lei Estadual nº 20.187 de 22/04/2020 proibiu cortes de abastecimento de água por falta de pagamento enquanto durar a pandemia |
| Totens de Autoatendimento | Instalação de totens de autoatendimento, auxiliando no atendimento, evitando aglomerações nas Centrais de Relacionamento |
| Lavatórios Comunitários | Instalação de 53 lavatórios comunitários em 30 municípios, em pontos estratégicos, onde há grande circulação de pessoas |
| Máscaras face shield | Compartilhamento das impressoras 3D da companhia para a produção de máscaras de proteção face shield |
| Limpeza das praias | Mesmo com a proibição do uso das praias, a companhia optou pela manutenção da limpeza das praias na temporada de 2020/2021 |

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

3.6.1.2 Estratégias Internas Realizadas pela Companhia

A adaptação dos empregados para a utilização de novas ferramentas digitais foi crucial para a continuidade dos serviços da empresa, pois como medida de prevenção, a Diretoria Executiva da COSUSB implementou o trabalho remoto para grande parte de seus colaboradores. Além disso, a crise hídrica enfrentada no período também corroborou com a necessidade de adequações. Nesse cenário o processo de planejamento da empresa não poderia ser prejudicado, foram realizadas “inovações” nos processos de análise e montagem do plano, como por exemplo a realização de reuniões por videoconferência, até então pouco utilizadas na empresa.

Com as restrições impostas pela pandemia Covid 19, as ações para o público interno foram adaptadas com a utilização de recursos digitais, como a realização de Webinários. A COSUSB investe continuamente em programas de desenvolvimento pessoal e profissional, visando manter serviços e atendimento de excelência, investindo em um corpo funcional qualificado e atualizado com as tendências do universo corporativo e com os avanços tecnológicos. A grande aliada para a

continuidade desses processos à distância foi a tecnologia. Outra preocupação da empresa foi fornecer suporte emocional e psicológico por meio de *lives* e *webinários*, divulgação de canais de atendimento profissional especializado para administração de casos de ansiedade e estresse entre os empregados.

Para garantir a segurança do corpo funcional diante da necessária continuidade da prestação dos serviços da COSUSB à população, as estratégias adotadas estão elencadas no Quadro 5:

Quadro 5 – Estratégias Internas

| Ocorrência | Ações Executadas |
|---|--|
| Treinamentos | Treinamentos presenciais foram suspensos |
| Viagens, reuniões presenciais e deslocamentos | Viagens, reuniões presenciais e deslocamentos a trabalho foram suspensos |
| Publicação de circulares orientativas | Publicação de circulares orientativas que, conforme a evolução do quadro pandêmico, iam se adequando para instruir o corpo funcional de como proceder |
| Comissão Especial | Criação de uma Comissão Especial com foco no combate à COVID 19, como estratégia para subsidiar a Diretoria na tomada rápida de decisões |
| Dispensa | Dispensa de aprendizes e estagiários |
| Isolamento | Isolamento de grupo de risco e pais de crianças até 12 anos |
| Home Office | Implantação imediata de trabalho remoto (home office) para as atividades que permitiam |
| Máscaras e Álcool em gel | Disponibilização de máscaras e álcool em gel, assim como o estudo de outros recursos de proteção de acordo com especificidades das áreas, para todos os funcionários |
| Máscaras e Distanciamento | Obrigatoriedade de uso de máscaras e de distanciamento físico nas dependências da empresa |
| Canal de denúncia | Canal de denúncia para reportar condutas inadequadas quanto às medidas preventivas |
| Curso EAD | Um curso on-line sobre o Plano de Contingência e protocolos COVID-19 foi gravado e disponibilizado na plataforma EAD, com recordes de acessos logo nos primeiros meses de sua publicação |
| Sanitização | Realizadas sanitizações nos ambientes de trabalho, visando reduzir a carga microbiológica, como bactérias, vírus e fungos, e a tornar os locais biosseguros |

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Importante destaque interno teve a Comissão Especial COVID-19, que capitaneou todo um programa de acompanhamento da pandemia, desenvolvendo o Plano de Contingência com orientações corporativas, com seus anexos:

- Protocolo de condução de casos suspeitos;
- Protocolo de Testagem (com orientações para custeio do teste RT-PCR pela empresa); e
- Protocolo de Sanitização.

Utilizando como principal canal de comunicação, a plataforma *online* na Intranet, foi disponibilizado todo o conteúdo do Plano de Contingência e seus protocolos, assim como as circulares com orientações para os funcionários, atualizada sempre que nova determinação do governo do estado surgia. Também foram enviados periódicos de informativos a gestores e empregados (*sms, e-mail, Whatsapp*).

Para acompanhar em tempo real os dados da pandemia na empresa, foi desenvolvido um Mapa de Monitoramento, com informações georreferenciadas de casos suspeitos, confirmados, em isolamento e recuperados entre empregados da Companhia.

No total, a COSUSB subsidiou 498 testes RT-PCR para empregados em 2020, e realizou 22 contratações de procedimentos de sanitização para suas dependências em todo o Estado, seguindo o Plano de Contingência, para prevenção e proteção daqueles que seguiram em atuação presencial.

O Plano de Contingência previa, em caso de confirmação de infecção por COVID-19 no corpo funcional, contatos diretos e indiretos eram mapeados e orientados quanto à necessidade de isolamento, com acompanhamento e monitoramento dos riscos de transmissão na companhia. Outra importante ação, foi a adoção das modalidades de teletrabalho e escalas de revezamento, conforme a tipologia das atividades. Tal medida promoveu um maior distanciamento para aqueles que precisam atuar de forma presencial nas dependências da Companhia.

O recurso de videochamadas foi priorizado, visando diminuir o contato físico em reuniões e evitar aglomerações de empregados no mesmo ambiente. Em meados de fevereiro de 2020, a COSUSB já vinha intensificando a utilização de trabalho remoto, tendo adotado o modelo de acesso *Virtual Private Network* (VPN - Rede Privada Virtual) somado ao *Remote Desktop Protocol* (RDP - Acesso Remoto de uma Máquina a Outra). Mais de 2,8 mil empregados passaram a realizar suas atividades parcialmente ou totalmente de forma remota.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indústrias como a de saneamento, que têm economias de escala, elevados custos fixos e grandes investimentos em infraestrutura, atuam como monopólio natural. Nesses casos, para que os monopólios não pratiquem abuso em seus preços, já que não sofrem pressão da concorrência, é preciso uma intervenção pública que vise a promoção de tarifas justas e razoáveis, eficiência, qualidade e universalização do serviço.

O Brasil, a exemplo de vários países, adotou o modelo de regime regulatório, em que um órgão regulador independente impõe regras claras para assegurar equilíbrio entre os agentes (concessionárias, acionistas, clientes e governos) e buscar modicidade tarifária, boa prestação de serviços para os clientes, remuneração adequada do capital para os acionistas e expansão sustentável do serviço, que atenda aos anseios da sociedade e do governo.

No caso da companhia em estudo, a Agência Reguladora é responsável por determinar qual deve ser a tarifa módica que atenda aos requisitos citados acima e que será paga pelos consumidores finais pelo acesso à água tratada e a coleta e tratamento de esgoto. A tarifa deve assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores de serviços. Portanto, é dever da companhia buscar a adequação e o atendimento ao ambiente regulado.

Nesse sentido essa dissertação veio questionar: **Que mudanças ocorreram na Companhia Sulista de Saneamento Básico (COSUSB), devido ao marco regulatório do setor de saneamento no Brasil, no período de 2007 a 2020?**

Para chegar à resposta propôs-se o seguinte objetivo: **Descrever as mudanças que ocorreram em uma empresa de saneamento básico, no período de 2007 a 2020, após o marco regulatório do setor.**

E, para tanto, foi desmembrado em três objetivos específicos:

- Descrever as estratégias adotadas pela empresa na busca pela implantação do marco regulatório;
- Identificar as ações implementadas para adaptação da empresa às exigências do marco regulatório;
- Descrever as mudanças organizacionais ocorridas na empresa, após a inserção no ambiente regulado, no período considerado pela pesquisa.

Verificou-se que, em diferentes níveis organizacionais existem diferentes percepções sobre a regulação. Devido ao novo marco legal, a regulação entrou em discussão novamente, o que torna a atenção ao tema importante em todos os níveis hierárquicos, contudo, percebe-se que existe adesão ao tema, seja ela de forma obrigatória ou não.

Esse trabalho não visa questionar se a companhia entrou de forma adequada e nem tempestivamente no ambiente regulado, ou se isso foi bom ou não, bem como outros questionamentos que podem surgir em relação as adequações em busca de atuar de forma correta regulatoriamente. Apenas pretendeu-se responder os objetivos propostos e a pergunta de pesquisa, evidenciando os achados e mapeamento as alterações encontradas ao longo dos anos.

Quanto à institucionalização é possível inferir que a empresa estudada, buscou adequar-se, em resposta ao pilar regulador, com base em leis, órgãos reguladores ou fiscalizadores, por exemplo a Agência Reguladora, por preocupação em sofrer punições, multas e sanções, e ainda, por não estar de acordo com o exigido para o setor de saneamento.

No decorrer do estudo, foi possível verificar que a companhia se preocupou em ser competitiva, seguindo a legislação e buscando por orientações, consultoria especializada no tema, certificações, o que corresponde ao pilar normativo. Também, devido à participação na Bolsa de Valores, a necessidade de transparência, obediência às regras do mercado e constantemente a busca por boas práticas.

E em relação ao pilar cognitivo é mais tímido, aparece quando promovem as parcerias institucionais e acadêmicas. Mas a teoria afirma que pode haver mudança, uma inovação poderá passar de um pilar para outro.

Como limitação dessa pesquisa, ressalta-se a abrangência, por mais que se buscou entrevistar empregados de diferentes níveis, existem cerca de sete mil empregados, em diferentes localidades, não sendo possível ter entrevistados de todas as localidades, então pode haver informações que não apareceram nessa pesquisa.

Como estudos futuros, sugere-se que seja acompanhado os desdobramentos internos para atender ao novo marco legal do saneamento, que trouxe novas regras que precisam ser cumpridas pela companhia, em especial aquelas que devem estar efetivadas até o final de 2023.

Por fim, visando a necessidade de aprofundamento das discussões envolvendo a regulação do setor de saneamento, e considerando a grande variabilidade de modelos observada nas recentes estruturações nacionais de concessões de serviços de água e esgoto, compreende-se ser importante a realização de novos estudos de caso. Como sugestão de aspectos específicos a serem abordados nesses estudos, está a capacidade das agências reguladoras em atender os desafios regulatórios impostos pelo Novo Marco.

REFERÊNCIAS

ALVESSON, M; SPICER, A. Neo-Institucional theory: a mid-life crisis? **Organization Studies**, v. 40, n. 2, p. 199-218, 2018. Disponível em: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/20777/>. Acesso em: 23 de jun. 2022.

ANJOS JÚNIOR, A. H. DOS. **Gestão estratégica do saneamento**. Barueri, SP: Manole, 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BOXENBAUM, E; JONSSON, S. Isomorphism, diffusion and decoupling. In: GREENWOOD, R. et al. (Org.). **The Sage handbook of organizational institutionalism**. London: Sage, 2008. p. 78-98.

BRASIL. Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967. Institui a política nacional de saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. In: **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5318-26-setembro-1967-359153-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. In: **Presidência da República**. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm . Acesso em: 15 jan. 2021.

BRITTO, A. L. N. P; BESSA, E. R. A. S. **Nota técnica saneamento: projeto perspectivas do investimento no Brasil** (Relatório Técnico). Rio de Janeiro: Institutos de Economia da UFRJ e da UNICAMP, 2009.

BRUNO-FARIA, M. F. F. **Análise da relação entre os conceitos de criatividade, inovação e mudança organizacional**. Campinas, SP: Mimeo. 2000.

CAMPBELL, J. L. **Institutional change and globalization**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004. pp. 1-30.

CAMPBELL, A. The basic principles of strategy haven't changed in 30 years. **Harvard Business Review**, Web Article, apr. 23, 2015. <https://hbr.org/2015/04/the-basic-principles-of-strategy-havent-changed-in-30-years>

CARVALHO, D. E. **Estratégia empresarial - início**: disciplina Estratégia Empresarial. Mestrado Profissional em Gestão de Negócios. São Paulo: Fundação Instituto de Administração, 2019. Slides de sala de aula.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2008.

CHAERKI, K. F. Uma introdução à teoria institucional do ponto de vista sociológico. **Caderno de Administração**, v. 27, n. 1, jan./jun. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Comparações internacionais: uma agenda de soluções para os desafios do saneamento brasileiro**. Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2017.

CONFORTO, G. A regulação e a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 5, p. 165-180, 2000.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

CRUBELLATE, João Marcelo; GRAVE, Paulo Sérgio; MENDES AZEVEDO, Ariston. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. esp., 2004.

DIMAGGIO, P. J. Constructing an organizational field as a professional project: U. S. Art Museums, 1920-1940. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, 2005.

DUARTE, Danielle Valente; TAVARES, Bruno. Institucionalismo e determinações governamentais: evidências de isomorfismo em empresas de base tecnológica. **Anais**. Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador, BA, 2012.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1984.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency and institutional theory explanations: the case of retail sales compensation. **Academy of Management Journal**, v. 31, n. 3, p. 488-511, 1988.

FARIA, A. **Crítica e relevância em estratégia**: entendendo fronteiras, redes e gerentes track: strategy and business policy. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2003.

FIGUEIREDO, N. M. A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2. ed. São Caetano do Sul, SP: Yendis, 2007.

FLICK, U. Entrevistas semiestruturadas. p. 89-108. In: FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2004.

FONSECA, V. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimento contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. pp. 47-66.

FONSECA, VALÉRIA S.; MACHADO-DA-SILVA, CLÓVIS L. Conversação entre abordagens da estratégia em organizações: escolha estratégica, cognição e instituição. **Revista de Administração Contemporânea** [online]. 2010, v. 14, n. spe [Acesso em: 25 jan. 2022], pp. 51-75. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600004>>. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000600004>.

GALVÃO JR., A. C.; MONTEIRO, Mario Augusto P.; MELO, Alisson José Maia. **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013.

GALVÃO JR., A. C. Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil. In: PROENÇA, J. D. et al. **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2009.

GALVÃO JR., A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 14, n. 1, p. 79–88, mar. 2009.

GALVÃO JUNIOR, A. C; SILVA, A. C. **Regulação – indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto**. Fortaleza, CE: 2006. 201p.

GOODIN, Robert E. Institution and their design. In: GOODIN, Robert E. (Org.) **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GUARIDO FILHO, E. R. **A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil**: o período 1993-2007. 2008. 301 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

HALL, D; LOBINA, E. Políticas públicas e financiamento de sistemas de esgotos. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (Org.). **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. pp. 156-178.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193-223, 2003. <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?lang=pt&format=pdf>

HALL, R. H. **Organizações**: estruturas, processos e resultados. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica**. São Paulo: Pioneiro Thomson Learning, 2003.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **O que é saneamento?** Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento> Acesso em: 12/08/2021

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, v. 3, n. 19, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 14/08/2021.

JACOMETTI, M.; GONÇALVES, S. A.; CASTRO, M. Institutional work e conhecimento em redes interorganizacionais: uma proposta para investigar APLs. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 15, n. 6, p. 17-47, 2014.

JARZABKOWSKI, P. **Putting strategy into practice**: top management teams in action in three UK universities. PhD Thesis, University of Warwick, 2000.

JARZABKOWSKI, P. Strategic practices: an activity theory perspective on continuity and change. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 1, p. 23-55, 2003.

JARZABKOWSKI, P. Strategy as practice: recursiveness, adaptation, and practices-in-use. **Organization Studies**, v. 25, n. 4, p. 529-560, 2004.

JARZABKOWSKI, P. **Strategy as practice**: an activity-based approach. London: Sage, 2006.

JARZABKOWSKI, P.; WILSON, D. C. Top teams and strategy in a UK University. **Journal of Management Studies**, v. 39, n. 3, p. 357-383, 2002.

JARZABKOWSKI, P.; WILSON, D. C. **Pensando e agindo estrategicamente**: novos desafios para a análise estratégica. São Paulo: RAE, out/dez. 2004.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos**: balanced scorecard convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

LASWELL, H. D. **Politics**: who gets, what, when, how. Cleveland: Meridian Books, ([1936], 1958).

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1972.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, CA: Goodyear. 1980.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FONSECA, Valéria Silva da. Homogeneização e diversidade organizacional: uma visão integrativa. XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD. **Anais...** Salvador, BA: ANPAD, v. 9, p. 147-159, 1993.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FONSECA, Valéria Silva da. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Organizações & Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 97-114, 1996.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FONSECA, Valéria Silva da. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, ed. spe., p. 33-49, 2010.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FONSECA, Valéria Silva da; CRUBELLATE, João Marcelo. Unlocking the institutionalization process: insights for an institutionalizing approach. **Brazilian Administration Review**, v. 2, n. 1, p. 1-20, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; FONSECA, Valéria Silva da; FERNANDES, Bruno H. Rocha. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 102-118.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz; GUARIDO FILHO, E. R.; NASCIMENTO, M. R.; OLIVEIRA, P. T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, ed. spe., p. 109-147, 2010.

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para universalização do acesso. **Revista do BNDES**, n. 33, p. 123-154, jun. 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Bioética no Estado de direito plurinacional. **Revista Jus Vigilantibus**. São Paulo, 29 out. 2009.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, fev. p. 1-4. 1995.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYER, J. W.; SCOTT W. R. **Organizational environments**: ritual and rationality. Beverly Hills: Sage. 1983.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2000.

MOREIRA, J. N. M. **Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 1998.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 11.

NELSON, P. J.; DORSEY, E. At the nexus of human rights and development: new methods and strategies of global NGOs. **World Development**, v. 31, n. 12, p. 2013-2026, 2003.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2007.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE**, v. 4, n. 1, 2006.

PETTIGREW, A. M. On studying managerial elites. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. 8, p. 163-182, 1993.

PETTIGREW, A. M. The double hurdles of management research. In: CLARK. T. (Ed.). **Advancement in organizational behaviour**: essays in honour of Derek S. Pugh. London: Dartmouth Press, 1997.

POSNER, R. A. Theories of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 1, p. 335-358, 1974.

RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. 2. ed. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2008.

REZENDE, S.C. (org.). Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. (Vol. 7). In: HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L. N. P.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (coord.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. 645 p.

ROWLINSON, M. The treatment of history in organization studies: towards an 'historic turn'? **Business History**, v. 46, n. 3, p. 332-354, 2004.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009. Recuperado de <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>

SALLES, M. J. **Política nacional de saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização**. 2008. Tese (Doutorado em Saúde Pública), Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008.

SCOTT, W. R. Unpacking institutional arguments. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3.ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.

SCOTT, W. R. **Organizations: rational, natural and open systems**. 5 ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 2002.

SEIFERT JUNIOR, Rene Eugenio. **Estratégias de internacionalização de empresas paranaenses da indústria de alimentos**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

SEGATTO, Catarina I. Análise da implementação de políticas públicas: o programa de alfabetização na idade certa em dois municípios cearenses. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 4, n. 7, 2012.

SELZNICK, Philip. **A liderança na Administração: uma Interpretação Sociológica**. Tradução de Arthur Pereira Oliveira Filho. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

SOUZA, Celina. Política públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THOMAS, J. M.; CALLAN, S. J. **Economia ambiental: fundamentos, políticas e aplicações**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Texto para discussão n. 922. Brasília, DF: IPEA, 2002. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD_922.pdf

WHITTINGTON, R. **What is strategy: and does it matter?** London: Routledge, 1993.

WHITTINGTON, R. Learning to strategise: problems of practice. **Research Paper**, n. 20, University of Oxford, 2001.

WHITTINGTON, R. The work of strategizing and organizing: for a practice perspective. **Strategic Organization**, v. 1, n. 1, p. 117-126, 2003.

WHITTINGTON, R. Completing the practice turn in strategy research. **Organization Studies**, v. 27, n. 5, p. 613-634, 2006.

WHITTINGTON, R.; JARZABKOWSKI, P.; MAYER, M.; MOUNOUD, E.; NAHAPIET, J.; ROULEAU, L. Taking strategy seriously: responsibility and reform for an important social practice. **Journal of Management Inquiry**, v.12, n. 4, p. 396-409, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2015.