

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES**  
**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS, PROPAGANDA E TURISMO**  
**“Especialização em Pesquisa de Mercado Aplicada em Comunicações”.**

**SAMIRA BEVILAQUA**

**A pesquisa como instrumento de  
participação social na administração  
pública: o caso de uma agência  
reguladora**

**São Paulo, 2012**



**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES**  
**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS, PROPAGANDA E TURISMO**  
**“Especialização em Pesquisa de Mercado Aplicada em Comunicações”.**

**SAMIRA BEVILAQUA**

**A pesquisa como instrumento de  
participação social na administração  
pública: o caso de uma agência  
reguladora**

**Monografia apresentada ao  
Departamento de Relações Públicas,  
Propaganda e Turismo da Escola de  
Comunicações e Artes da Universidade  
de São Paulo, em cumprimento parcial  
às exigências do Curso de Pós-  
Graduação-Especialização, para  
obtenção do título de especialista em  
“Pesquisa de Mercado Aplicada em  
Comunicações”, sob orientação da  
prof. Paulo Cidade.**

---

---

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

À Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Artesp) pelo apoio durante o curso e pela permissão para utilização dos dados da pesquisa, foco de análise deste trabalho.

Ao Dr. Hugo Sérgio de Oliveira e à Dra. Fernanda Meirelles, Diretores da Artesp, pelo apoio e incentivo.

Ao Prof. Paulo Roberto Cidade, orientador deste trabalho, pelas conversas estimulantes sobre pesquisa no decorrer do curso e pelas sugestões relevantes feitas durante a orientação.

Ao Prof. Renato da Silva Queiroz pela disponibilidade para discussões criativas e pela amizade de longa data.

À Idalina Recio que com seu bom-humor quebrou todos os galhos.

Às colegas Carolina Gonzalez e Melina Mesquita pela cumplicidade, discussões e amizade.

Ao Celso Gonçalves, companheiro de tantas, pelo apoio, muita paciência e dedicação.

**BEVILAQUA, Samira.** A pesquisa como instrumento de participação social na administração pública: o caso de uma agência reguladora. **Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes, Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, monografia da Especialização em Pesquisa de Mercado em Comunicações. 2012.**

## **RESUMO**

As pesquisas de opinião e de satisfação constituem um importante instrumento de gestão para administração pública brasileira e representam uma forma de participação social nos processos de definição das políticas públicas. Ao contrário dos mecanismos comumente adotados pelos órgãos públicos - como audiências e consultas públicas, conselhos, orçamentos participativos etc - com dia e local definidos e deslocamento do cidadão até a instituição pública para ser ouvido, as pesquisas traçam o caminho inverso: o Estado vai até o cidadão para escutá-lo. Para elucidar essa discussão será tomado como exemplo a atuação da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp) na utilização de pesquisa de satisfação como parte das ferramentas de fiscalização e regulação dos serviços públicos regulados, em especial dos serviços de saneamento básico.

## **ABSTRACT**

Opinion and satisfaction polls are an important management tool for Brazilian public administration and represent a form of social participation in the processes of public policymaking. Unlike the mechanisms commonly adopted by public organizations - such as public audiences and consultings, Councils, participatory budgetings etc - which take place at a set date and location and require displacement of citizens to public institution to be listen to, the public opinion survey draws the opposite: the State goes to the citizens to listen to them. To enlighten this discussion, the work of the Regulatory Agency for Sanitation and Energy of the State of São Paulo (Arsesp) with the use of satisfaction surveys as part of the tools of supervision and regulation of regulated public services, especially sanitation services basic, will be taken as an example.

## SUMÁRIO

Introdução.....	7
1. Políticas Públicas e Formas de Participação Social.....	9
2. A Prática de Pesquisa na Administração Pública .....	13
3. Algumas experiências de pesquisa como participação social .....	17
3.1. Democracia Experimental (Demoex) - Suécia .....	17
3.2. Conselho do Consumidor de Água – Inglaterra e País de Gales .....	18
3.3. Cidadão Auditor – Prefeitura de Belo Horizonte .....	19
3.4. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).....	19
4. A Pesquisa como Forma de Participação Social: caso da Arsesp .....	22
4.1. A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp).....	22
4.2. A Arsesp e a prática de pesquisa .....	23
5. Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.....	25
5.1. Visualização dos Resultados.....	27
6. A Participação dos Usuários na Regulação do Setor de Saneamento Básico por meio de Pesquisa .....	30
6.1. Água um serviço essencial.....	30
6.2. Preço da água e do esgoto.....	31
6.3. Aspectos da água .....	32
6.4. A Satisfação com o serviço de água .....	33
6.5. Locais de pagamento da conta .....	34
6.6. Ranking dos municípios .....	35
7. Considerações Finais .....	39
8. Referências Bibliográficas.....	42
Anexo I – Detalhamento da Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.....	44

## INTRODUÇÃO

Este trabalho busca demonstrar que as pesquisas de opinião e de satisfação constituem um importante instrumento de gestão para administração pública brasileira e representa uma forma de participação social nos processos de definição das políticas públicas. Ao contrário dos mecanismos comumente adotados pelos órgãos públicos, tais como audiências e consultas públicas, conselhos orientativos e consultivos, orçamentos participativos etc., que acontecem em dia e local definido e exigem do cidadão um deslocamento até à instituição pública para ser ouvido, a pesquisa de opinião traça o caminho inverso, o Estado vai até o cidadão para escutar a sua opinião ou avaliação.

Para discutir essa questão será tomado como exemplo a **Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**, realizada pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps), entre julho e dezembro de 2011, aplicada em 244 municípios do estado, com participação de cerca de 45 mil entrevistados, da qual atuei como coordenadora. Os resultados obtidos fornecerão subsídios às atividades de regulação e de fiscalização exercidas pela Agência. Trata de um estudo pioneiro com usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tanto pelo seu porte quanto pela abrangência.

Vale destacar que não é objetivo deste trabalho apresentar os resultados da **Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário** e tampouco analisar criticamente a metodologia utilizada.

No âmbito deste trabalho, a pesquisa será utilizada como um estudo de caso, capaz de ilustrar o argumento principal em estudo que consiste apreender a pesquisa como um mecanismo de participação popular no serviço público.

O presente trabalho foi estruturado de modo a contextualizar a discussão sobre as pesquisas de opinião e de satisfação como um mecanismo de participação social, especialmente no ambiente regulatório, nas interfaces que lhe são próprias.

No capítulo 1 foram apresentadas uma breve contextualização histórica da participação social assegurada enquanto direito fundamental pela Constituição de 1988 e as transformações econômicas pelas quais passaram o país com a privatização dos serviços públicos e o surgimento das agências reguladoras.



O capítulo 2 abordou a prática da pesquisa no âmbito das instituições públicas e as vantagens de apreender as pesquisas de opinião e de satisfação como ferramentas de participação social e de gestão governamental.

No capítulo 3 é possível conhecer algumas experiências interessantes de instituições que utilizam a pesquisa como forma de aproximar o cidadão da administração pública.

Os capítulos 4, 5 e 6 tratam da pesquisa no contexto da Arsesp.

O capítulo 4 esboça brevemente as atividades da Agência e seu entendimento sobre a utilização de pesquisa de satisfação.

O capítulo 5 apresenta a pesquisa sobre os serviços de saneamento básico que é utilizada como exemplo deste trabalho.

E, por fim, no capítulo 6 demonstra-se como a Arsesp, por meio dos resultados obtidos com a referida pesquisa, poderá fazer uma gestão inclusiva, respeitando os indicadores técnicos do setor de saneamento básico, mas balizando suas ações também pela percepção dos usuários, aproximando, assim, o cidadão do ambiente regulatório.

## **1. POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A participação social em políticas públicas, no Brasil, passou a ser assegurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando tornou um direito fundamental inscrito no artigo primeiro da Carta Magna.

Pode-se dizer, que do ponto de vista histórico, essa é uma conquista recente, resultado de um processo de negociação intenso entre grupos sociais diversos num contexto sócio-político de grandes transformações com o fim da ditadura militar.

Embora a partir desse marco tenham surgido diversos mecanismos de participação do cidadão nas definições e nas avaliações das políticas públicas, ainda é grande a distância que separa a administração pública da sociedade civil.

Entre as ferramentas adotadas pela administração pública brasileira que visam trazer o cidadão para o âmbito da gestão pública destacam-se as audiências e consultas públicas, conselhos orientativos e consultivos, orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências temáticas e ouvidorias.

Na década de 90, o Brasil passou por um processo de transformação econômica com a privatização dos serviços públicos, momento em que foram criadas as agências reguladoras.

Essa nova figura da administração pública, cujas atividades impactam diretamente os usuários dos serviços públicos, seja com a definição de regras, com o cálculo das tarifas, com a fiscalização dos serviços prestados pelas concessionárias, levou um grande tempo para ser conhecida pelo cidadão e para ser compreendida como um ente que não se iguala aos órgãos de defesa dos consumidores. Até hoje, as atribuições e competências das agências reguladoras não são claras para importante parcela da população.

Segundo o estudo do IDEC (2011) sobre regulação e participação social,

A regulação mais do que somente corrigir imperfeições mercadológicas, incide sobre uma série de produtos e serviços que são caros aos cidadãos. A regulação, portanto, incide sobre áreas de interesse público, a fim de preservar e promover direitos fundamentais – como o acesso a serviços essenciais e a proteção da saúde e da vida.

Os principais canais de controle social<sup>1</sup> adotados pelas agências reguladoras, com o intuito de garantir a participação dos usuários dos serviços públicos nos processos regulatórios, são as audiências e consultas públicas, os conselhos de consumidores, os conselhos orientativos e consultivos e as ouvidorias.

Esses instrumentos, no entanto, não se mostraram, ao longo da história, como suficientes para garantir a participação daqueles cidadãos que não se encontram representados por entidades de classe, sindicatos, associações, empresas de consultorias, ONG etc. Nota-se que a participação individual é muito pequena ou até mesmo inexistente.

Segundo Liporace (2011), no universo das agências reguladoras,

“não há instrumentos que minimizem a grande assimetria entre os *stakeholders* e promova o funcionamento equilibrado no processo regulatório. (...) o que se percebe é um enorme desequilíbrio entre os entes regulados e o consumidor nos espaços de interlocução com as agências reguladoras.”

A autora destaca ainda que existem três tipos de assimetrias presentes na relação do órgão regulador com os cidadãos, que são:

- **Assimetria de Informação:** as empresas e concessionárias que atuam nos setores regulados detêm o conhecimento do negócio, dominam a linguagem técnica, conhecem as complexidades tecnológicas e os dados mercadológicos.
- **Assimetria de linguagem:** a utilização de termos técnicos presente nas normas e regulamento torna difícil a compreensão por parte do usuário dos serviços públicos, até mesmo de seus direitos e deveres relativos aos serviços regulados.
- **Assimetria de oportunidades:** o acesso ao órgão regulador é muito mais facilitado para o setor regulado que possui muitas oportunidades para levar seus pleitos, seja em reuniões, congressos, audiências e consultas públicas. Observa-se uma ausência de mecanismos de articulação com a sociedade.

---

<sup>1</sup> “O controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.” (Consocial, 2011).

Considerando o exposto acima e trazendo à reflexão para a questão principal deste trabalho que consiste em apresentar a pesquisa de opinião como uma forma de participação social no âmbito da administração pública, em especial nas agências reguladoras, pode-se adiantar que nas três assimetrias esboçadas acima a adoção da pesquisa se mostra como uma ferramenta capaz de diminuir a distância entre o Estado e a sociedade e de incluir o cidadão nas discussões dos serviços regulados.

A complexidade da atuação do órgão regulador, a tecnicidade da linguagem e o cenário de desconhecimento do papel das agências dificultam a participação da sociedade no processo regulatório, agravado, sobretudo, pelo tipo de mecanismos reservados para a participação social, que são especialmente as audiências e as consultas públicas.

Estudos recentes sobre o setor de saneamento básico revelam que grande parte da população desconhece as atribuições das agências reguladoras. Em duas pesquisas, uma de âmbito nacional e outra, estadual, os resultados evidenciaram essa questão.

**A Pesquisa de percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público**, realizada pelo IBOPE para o Instituto Trata Brasil, revelou que 81% dos entrevistados conhecem os quatro serviços do saneamento (água, esgotos, resíduos sólidos e drenagem), entretanto apenas 1% afirmou que a responsabilidade pela fiscalização dos serviços de saneamento é das agências reguladoras.

**A Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**, realizada pela Arsesp e objeto de análise deste estudo, revela que cerca de 2% dos entrevistados conhecem a agência e apenas 0,3% dos participantes da pesquisa procurariam o órgão caso necessitassem fazer uma reclamação.

Outro estudo sobre a percepção do setor privado acerca do ambiente regulatório, realizado pela Vox Populi para a AMCHAM (Câmara Americana de Comércio), apontou que 77% dos entrevistados<sup>2</sup> afirmam que as audiências e consultas públicas promovidas pelas agências reguladoras garantem pouca participação da sociedade na elaboração dos instrumentos normativos por elas emitidos.

---

<sup>2</sup> Dirigentes de empresas associadas à Amcham, cujos respondentes estão aptos a versar sobre o ambiente regulatório.

Esse conjunto de fatores traz consequências negativas tanto para a população quanto para as agências reguladoras. Para a sociedade o preço é alto, pois os indivíduos não participam dos atos normativos que afetarão diretamente a relação de usuário com os prestadores dos serviços públicos. Para as agências o custo também não é baixo, pois reflete especialmente nos questionamentos da opinião pública acerca da credibilidade desses entes públicos.

O estudo sobre a dialética da opinião pública de autoria de Howlett (2000), demonstra muito claramente essa questão de que não apenas a opinião pública influencia as políticas públicas, mas igualmente as ações governamentais afetam a opinião pública.

A opinião pública não é só uma variável independente; pode ser também uma variável dependente. Isto é, embora seja evidente que a opinião constitui importante aspecto do ambiente político que afeta as ações do governo, também essas ações podem afetar o ambiente político. Ou seja, os governos não são apenas recipientes e reagentes passivos da opinião pública, mas podem ter, e frequentemente têm, um papel ativo na conformação da opinião pública. Este é um aspecto muitas vezes despercebido da relação entre políticas públicas e opinião pública, e muitas vezes apenas entra no sentido negativo de que a propaganda e outras atividades do governo servem para enfraquecer uma democracia que funciona. (...) não só a opinião pode influenciar as políticas, mas também o contrário, e uma compreensão de ambas as relações é necessária a fim de entender propriamente os fenômenos.

## **2. A PRÁTICA DE PESQUISA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Um estudo realizado pelo IBOPE (2006) sobre o papel da pesquisa de opinião na administração pública brasileira revela que no país o uso da pesquisa de opinião pelos órgãos de governo é bastante restrito tanto em quantidade de estudos quanto nas modalidades de pesquisas contratadas.

Sabe-se que o setor público se depara com vários entraves para a contratação de serviços.

A adoção de normas rígidas de controle que visam, sobretudo, garantir a transparência do processo e o tratamento equânime a todos aqueles interessados em participar, acabam por interpor barreiras que dificultam as contratações de serviços que poderiam trazer melhoria para a gestão governamental.

A adoção de rígidos controles legais para manter uma forma equânime de tratamento durante o processo de contratação coloca o Estado em duas situações distintas. De um lado, através dos procedimentos adotados, procura garantir a isonomia, a publicidade dos processos, a transparência de procedimentos e a objetividade das condições de análise das propostas, bem como impedir a corrupção e o nepotismo. De outro, devido aos mesmos procedimentos, inviabiliza para “si” a contratação de serviços que levariam à melhoria da gestão governamental. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o Estado se resguarda, ele também se prejudica.

Afora a morosidade ocasionada aos processos licitatórios, muitas vezes a legislação vigente impede o Estado de programar ações no âmbito do setor público, cujos resultados proporcionariam, entre outros aspectos, redução de gastos públicos, crescimento econômico, preservação do meio ambiente e ganho na qualidade de vida da população. (Hernandez; Bevilaqua; Galvão; Saidel, 2009).

Sem dúvida essa é uma das razões para o número restrito de contratação de pesquisas no setor público, mas existe também a pouca atenção dada às possibilidades da prática de pesquisa.

Em relação aos tipos de pesquisas contratadas pela administração pública brasileira merecem destaque as pesquisas de imagem (também chamada de institucional) e as pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços públicos.

As pesquisas de imagens são frequentemente utilizadas como uma ferramenta de comunicação e não de planejamento, por isso seu uso predominante destina-se a influenciar a opinião pública, tal como mostra a afirmação abaixo:

(...) as pesquisas de imagem, a despeito dos testemunhos coletados, são ainda predominantemente usadas no Brasil como uma ferramenta para influenciar a opinião pública (seja para comunicar os “indicadores positivos” dos governos, ou para otimizar sua comunicação geral), ao invés da direção contrária: a opinião pública influenciar as administrações (IBOPE, 2006).

Já as pesquisas de satisfação foram fortemente adotadas após a privatização dos serviços públicos, tais como energia elétrica, telefonia, rodovias etc., cujos contratos de concessões, em muitos casos, previam a obrigatoriedade da aplicação de pesquisa de satisfação com os usuários. Em alguns casos essas pesquisas são realizadas pelo próprio prestador do serviço, e em outros, pelas agências reguladoras que conduzem os trabalhos e geram indicadores e comparações sobre a prestação dos serviços. Segundo o estudo do IBOPE (2006),

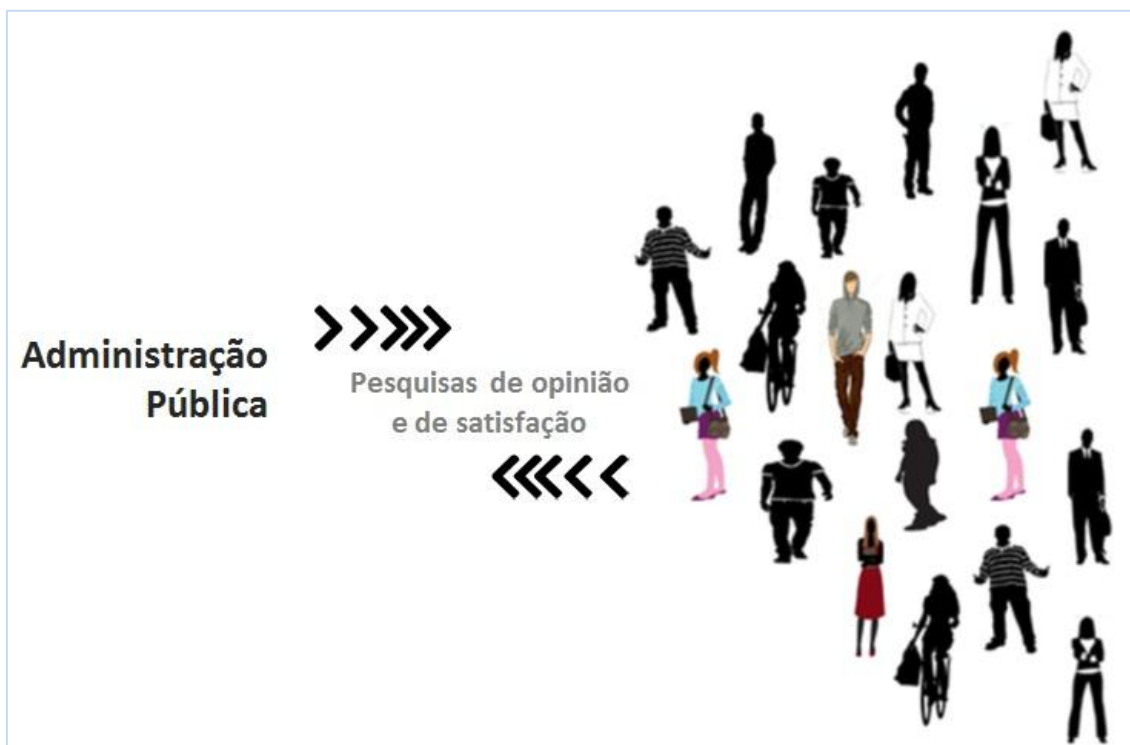
“apesar de fortemente apoiado em características e técnicas de pesquisas de satisfação (da mesma forma que aplicados a produtos e serviços privados), é interessante observar que este tipo de pesquisa permite utilizações bem mais abrangentes, como o monitoramento da atuação das empresas do setor e fornecendo elementos para tomada de decisões de gestão, além de especificamente determinar indicadores básicos, como preços, subsídios e financiamentos.”.

Embora não sejam percebidas enquanto tais, as pesquisas de opinião e de satisfação constituem importantes ferramentas para todos os órgãos da administração pública e não apenas para as agências reguladoras.

Entende-se que quando as pesquisas de opinião e de satisfação são apreendidas pelo Estado como uma forma de participação popular, diferentemente dos outros instrumentos comumente utilizados pela administração pública, tal como audiências e consultas públicas, conselhos, ouvidorias etc., elas capacitam os órgãos de governo com um leque diversificado de possibilidades e de conteúdos coletados diretamente com os cidadãos, que auxiliarão na gestão governamental.

Isto significa que com a prática da pesquisa o poder público vai até o cidadão para compreender o que ele pensa, o que ele quer, quais são seus valores e quais suas

opiniões sobre a gestão pública. Em outras palavras o Estado vai até o cidadão para escutá-lo.



Com a apreensão da pesquisa sob este olhar, causa-se uma inversão de caminho e de direção em comparação com as demais formas de participação social, nas quais a administração pública cria fóruns específicos e pontuais para receber colaboração, na maioria das vezes, com data, horários e locais determinados. Nessas situações, comparecem aqueles cidadãos que tem informação prévia do evento e se sentem confortáveis para participar e confrontar com grupos de interesses fortemente organizados e detentores de linguagem e de conhecimento técnico, tais como as empresas reguladas, associações das empresas, representantes setoriais etc..

Embora, conceitualmente, o processo regulatório esteja aberto à participação dos agentes impactados por ele – setor regulado e consumidores –, na prática, a inserção desses atores é completamente desbalanceada. Até agora, os consumidores e as organizações que o representam não conseguiram ocupar esses espaços de forma efetiva (IDEC, 2011).

Vale ressaltar que tanto os estudos quantitativos quanto os qualitativos podem agregar valores positivos aos órgãos públicos, especialmente para as atividades das agências reguladoras que poderão utilizar a opinião dos usuários como um sinalizador de



tendências e problemas e até mesmo como um complemento aos indicadores técnicos para balizar as atividades de fiscalização e de regulação.

Uma característica peculiar dos estudos quantitativos é a aplicação da pesquisa por meio de amostragem que garante a representatividade da população em sua diversidade - nenhum outro mecanismo de participação popular assegura essa distribuição. Por meio da pesquisa quantitativa, pode-se distribuir a “participação popular” geograficamente e imprimir recortes de características demográficas, tais como sexo, idade, cor, por exemplo, oferecendo ao gestor público um retrato real do seu município, estado, país ou serviço.

Já as pesquisas qualitativas representam um instrumento valioso para avaliar as normas e regulamentos antes de suas publicações, sobretudo aquelas que impactam diretamente os usuários dos serviços públicos, com o intuito de verificar a compreensão do conteúdo e possíveis ajustes de linguagem<sup>3</sup>. Uma opção interessante para “testar” resoluções, deliberações ou portarias é a aplicação de grupos de discussão, cuja prática é muito comum no ramo publicitário que utiliza desse método para testar conceito de produtos.

---

<sup>3</sup> Não foi encontrada nenhuma menção de órgão público que utiliza a pesquisa qualitativa antes da publicação dos regulamentos.

### **3. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE PESQUISA COMO PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Neste capítulo serão apresentadas, de forma breve, algumas experiências que demonstram a pesquisa como ferramenta capaz de munir o gestor público e assegurar a participação da sociedade nas decisões públicas.

Os casos selecionados dizem respeito a um partido político sueco, um órgão de defesa do consumidor inglês, a uma prefeitura de um município brasileiro e a uma agência reguladora com atuação no país.

#### **3.1. Democracia Experimental (Demoex) - Suécia**

Democracia Experimental, Demoex, surgiu na Suécia, em 2000, como um partido político, cuja defesa principal consiste em ampliar a participação política dos cidadãos, com a utilização de pesquisas online, através das quais a população expressa sua decisão acerca dos assuntos a serem votados pelo representante eleito no parlamento.

O representante do Demoex dá seu voto no parlamento com base nos resultados obtidos nas pesquisas; ele não vota de acordo com a orientação do seu partido político ou de suas convicções.

Esta proposta altera o modelo de democracia representativa, na qual o candidato eleito, escolhido em períodos de eleição, que ocorrem a cada 4 ou 5 anos, possui liberdade para votar e decidir sobre as propostas parlamentares. Ao contrário, no caso do Demoex, o parlamentar eleito expressa seu voto após a conclusão da pesquisa, cujos resultados passam por tratamentos estatísticos de modo a refletirem a representatividade da opinião dos participantes.

O exemplo a seguir ilustra como é calculado o voto parlamentar. No entanto para votações mais complexas são aplicados algoritmos para chegar ao voto final<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Algumas votações podem requerer muito mais sofisticação que um simples sistema exclusivo de "sim" ou "não" poderia oferecer. Para resolver esses problemas são utilizados algoritmos.

Num dos métodos possíveis o voto pode ser -1 (não), 0 (abstenção) ou +1 (sim). No início da votação todos os eleitores são considerados como tendo votado 0, exceto quem propôs a matéria, que automaticamente é considerado como tendo votado 1. Os votos podem ser alterados até o momento da proclamação oficial dos resultados. Os votos são ligados a um avatar, o que permite que o voto seja anônimo, ao mesmo tempo em que fica assegurada a transparência, e a prestação de contas.

Cada proposta a ser votada gera um certo apoio acumulado, que é representado por um número entre -1 e +1. No início da votação esse número é colocado em zero. Para cada dia em que haja votação, com alguma alteração no resultado de votos pró ou contra, o apoio acumulado cresce, por um valor constante.

Suponhamos que o *Demoex* tenha cinco cadeiras no parlamento, e 60% dos seus membros votem a favor de uma proposta: nesse caso, três dos representantes votarão favoravelmente à proposta no parlamento. Os arredondamentos são feitos pelos critérios consagrados em matemática. Se for de todo impossível retratar, de maneira justa, a opinião dos membros numa determinada votação, adota-se o voto em branco. O princípio da distribuição estatística é usado porque ele aperfeiçoa a democracia (DEMOEX Brasil).

No Brasil há a iniciativa de criação do Partido da Democracia Experimental Brasileiro (PDEB), com funcionamento similar ao partido sueco, cujas votações se darão em ambiente de internet, com identificação dos computadores dos eleitores, através de IP's, de modo a assegurar o voto regional dos participantes.

O PDEB ainda não possui registro no Tribunal Superior Eleitoral, contudo há um movimento de articulação para obtenção do registro legal de partido político.

### **3.2. Conselho do Consumidor de Água – Inglaterra e País de Gales**

O Conselho do Consumidor de Água, órgão estatutário de defesa do consumidor inglês, utiliza as técnicas de pesquisa, qualitativa e quantitativa, com o intuito de garantir que a voz dos usuários seja ouvida pelos responsáveis pela formulação das políticas públicas. Nas palavras de Hall (2011):

Os órgãos estatutários de defesa dos consumidores não respondem, simplesmente, a iniciativas regulatórias, em muitas áreas conduzem o debate. Pesquisamos e fazemos campanha, usando técnicas qualitativas e quantitativas para entender a experiência do consumidor e o que eles querem e precisam saber.

---

Se houver uma inversão na preferência dos eleitores entre o pró e o contra, o apoio acumulado retorna a zero.

Por esse sistema, uma proposta é considerada aprovada, ou rejeitada, quando:

(Valor corrente, chamado de "mean value" no gráfico) + (apoio acumulado) > +1 = (proposta aceita) ou < -1 = (proposta rejeitada).

Usando esse algoritmo, em havendo maior participação do eleitorado, com muitos votos (em relação ao registro de eleitores), pró ou contra, sem que haja inversão da maioria durante a votação, a votação se encerra num curto espaço de tempo. Num assunto de menor interesse, com pequena participação do eleitorado, em que há poucos votos (em relação ao número de eleitores registrados), a votação se prolonga por muito mais dias.

### **3.3. Cidadão Auditor – Prefeitura de Belo Horizonte**

Cidadão Auditor é um programa da Prefeitura de Belo Horizonte que consiste em inserir o cidadão no cotidiano da administração pública por meio de sua participação na fiscalização da qualidade do serviço público de limpeza urbana, tais como, coleta de lixo, limpeza de bocas de lobo, condição das lixeiras públicas etc., cujo instrumento principal é a aplicação de pesquisa com moradores ou comerciantes dos bairros.

É feito inicialmente, pela administração municipal, um mapeamento das condições dos serviços básicos de limpeza urbana e na sequência o cadastramento dos moradores com vontade e disponibilidade de tempo para observar a execução dos serviços. Após o cadastramento, os moradores recebem ligações em dias e horários previamente agendados para avaliarem, por meio de uma pesquisa, a realização da coleta de lixo, presença de entulho ou outro material que precisa ser recolhido, falta ou problemas com lixeiras e pontos de coleta seletiva, entre outros pontos. Para responder, o cidadão utiliza as teclas do telefone que correspondem “sim” ou “não”.

As respostas são armazenadas, analisadas, cujos resultados são utilizados pela prefeitura na gestão dos serviços de limpeza da cidade.

### **3.4. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)**

É interessante observar a experiência da Agência Nacional de Energia Elétrica-Aneel na utilização de pesquisa de satisfação com os usuários do setor de energia elétrica do país, cujos resultados foram utilizados inicialmente como uma ferramenta de gestão e, posteriormente, foram transformados, sobretudo em instrumento de marketing das próprias concessionárias.

Desde 2000, a Aneel adotou a pesquisa de satisfação como forma de avaliar anualmente a prestação do serviço das concessionárias, sob a percepção dos usuários, cujos resultados dão origem a um indicador denominado IASC, Índice Aneel de Satisfação do Consumidor.

O IASC sintetiza o resultado da pesquisa dos usuários do segmento residencial e atribui um índice a cada concessionária. De acordo com os resultados alcançados, a Aneel

premia<sup>5</sup> as empresas mais eficientes na percepção do usuário - que recebem um selo de qualidade da Aneel, que pode ser usado no material de divulgação.

O IASC, além desse aspecto de “certificação” de uma concessionária, possuía até 2006 outra função muito importante para o usuário, que consistia na adoção do valor do índice de satisfação para o cálculo da tarifa, através do “fator x”<sup>6</sup>, durante o processo de revisão tarifária<sup>7</sup>, que ocorre a cada 4 ou 5 anos, de acordo com o contrato de concessão. Assim, as concessionárias mal avaliadas pelos seus clientes percebiam a avaliação no valor das tarifas.

Essa mudança no uso final dos resultados da pesquisa representa um empobrecimento das possibilidades que uma pesquisa pode oferecer à administração pública.

Embora, no caso em questão, outros aspectos tenham sido incorporados no cálculo da tarifa, visando zelar pela qualidade do serviço, a eliminação da pesquisa como ferramenta de gestão representa prejuízos para o Estado, já que os usuários deixam de participar da construção da política e das decisões do setor. Por outro lado, traz ganhos para as concessionárias que poderão utilizar os resultados obtidos em suas estratégias de marketing.

Este caso é emblemático do que Howlett (2000) chamou da natureza dialética da relação entre política pública e opinião pública:

Ainda que sejam poucas as dúvidas de que o papel desempenhado pela opinião pública é muito menos direto do que sugerem os modelos lineares, isso não significa que é desimportante. A opinião pública é uma ‘condição de fundo’ importante, com base na qual a formação de políticas ocorre e depende. Além disso, o fato de que as ações governamentais precisam de legitimação nas sociedades democráticas assegura que a opinião pública continuará importante e será um fator

---

5 O Prêmio IASC é dividido em nove categorias e permite a comparação de empresas com características semelhantes. As categorias são: IASC Brasil, que premia a empresa com melhor desempenho do país; o IASC de maior crescimento percentual no ano de referência, em comparação ao ano anterior; e o IASC regional, que abrange sete categorias separadas por região e por número de consumidores atendidos ([http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id\\_area=189](http://www.aneel.gov.br/area.cfm?id_area=189)).

6 "Fator X" incorpora uma série de aspectos, como metas de eficiência e percepção dos clientes, para chegar a um valor que pode gerar descontos nas tarifas

7 Estas acontecem uma vez a cada quatro ou cinco anos, de acordo com os contratos, para corrigir distorções que se acumulam nos reajustes ordinários de cada ano. É uma espécie de pequeno ajuste, para mais ou para menos, a fim de "devolver" aos clientes o que foi pago a mais em reajustes anteriores ou "compensar" as distribuidoras por reajustes insuficientes.

levado em consideração pelos formadores das políticas, que poderão gastar muito tempo e esforço tentando administrá-la e manipulá-la.

A **Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**, realizada pela Arsesp, objeto de análise desse trabalho, é um bom exemplo de um estudo quantitativo que servirá de instrumento de gestão para as atividades de fiscalização e de regulação da agência e que pode ser apreendida como uma experiência pioneira<sup>8</sup> no setor público, no que diz respeito à pesquisa como uma forma de participação popular. É o que será apresentado no próximo capítulo.

---

<sup>8</sup> Não se tem registro de uma pesquisa no setor público desse porte, com tal distribuição geográfica.

## **4. A PESQUISA COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CASO DA ARSESP**

### **4.1. A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp)**

A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp) é autarquia estadual, com competência para regular, controlar e fiscalizar os serviços de gás canalizado e de saneamento básico de titularidade estadual, bem como os serviços de energia elétrica e de saneamento básico municipal, cujas atividades de fiscalização e/ou regulação sejam delegadas para a Agência pelos órgãos competentes.

Na área de gás Canalizado, a Arsesp regula e fiscaliza os serviços de distribuição de gás canalizado de 3 concessionárias.

Na área de energia elétrica, a Agência fiscaliza os serviços de distribuição de energia elétrica prestados por 14 concessionárias, 12 permissionárias, bem como a operação de Pequenas Centrais Hidroelétricas (PCHs) e das Pequenas Centrais Termoelétricas PCTs. A regulação do setor elétrico é responsabilidade da agência nacional, a Aneel.

No setor de saneamento básico, a Arsesp regula e fiscaliza os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 261<sup>9</sup> municípios de São Paulo, por meio de convênios de cooperação – instrumento que delega as atividades de regulação e de fiscalização para a Agência. A Arsesp também atua nas Regiões Metropolitanas do Estado. Nos demais municípios do Estado, as atividades de fiscalização e regulação não são de responsabilidade da Agência.

Pode-se perceber que há uma complexidade que é inerente ao modelo das agências reguladoras - em especial ao daquelas com atribuições estaduais que muitas vezes são multissetoriais - que reflete na compreensão que os usuários dos serviços públicos possuem dessas instituições e dificulta, sem dúvida, a participação da sociedade nos processos abertos à colaboração social.

---

<sup>9</sup> Mês de referência dezembro de 2012.

## 4.2. A Arsesp e a prática de pesquisa

As especificidades dos setores de energia elétrica, de gás canalizado e de saneamento básico refletem, conforme mencionado acima, nas competências e atribuições da Agência enquanto órgão regulador. Logo, essas peculiaridades ecoam na prática da Agência em relação às pesquisas com usuários.

Na área de energia elétrica, a Arsesp atua mediante convênio de descentralização de atividades firmado com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Ressalta-se, entretanto, que nem todas as atividades de responsabilidade da agência federal são delegadas e executadas no âmbito do Estado de São Paulo pela Arsesp. A pesquisa de satisfação com os usuários de energia elétrica é uma delas. A Aneel realiza anualmente a pesquisa em todo território nacional.

Na área de gás canalizado, a responsabilidade por realizar a pesquisa de satisfação com usuários é das concessionárias, prevista nos contratos de concessão, com periodicidade anual. Nestes casos, a Arsesp acompanha o desempenho das distribuidoras sob a percepção dos usuários por meio dos relatórios com os resultados dessas pesquisas.

No entanto, a partir do próximo ano (2013), a Agência adotará a pesquisa de satisfação com usuários como uma ferramenta de gestão e de apoio às atividades de fiscalização e de regulação do setor de gás canalizado.

No setor de saneamento básico, a competência legal para a Arsesp regular e fiscalizar os serviços é estabelecida por meio de convênios de cooperação firmados entre as Prefeituras e o Estado de São Paulo, que delegam à Agência as atividades fiscalizatórias e regulatórias.

Entre as atribuições previstas nos convênios de cooperação consta que Agência deve fixar critérios, indicadores, fórmulas, padrões e parâmetros de qualidade dos serviços e do desempenho da concessionária, com o intuito de zelar pela qualidade, estimular a melhoria, produtividade e eficiência da prestação dos serviços de saneamento básico. A pesquisa de satisfação se apresenta como uma ferramenta capaz de atender essas atribuições.

Os resultados da **Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**, objeto de estudo deste trabalho serão utilizados na definição de prioridades da regulação e da fiscalização dos serviços.



O entendimento da Agência é que para fixar parâmetros de qualidade dos serviços regulados e estimular a constante melhoria do desempenho das concessionárias é necessário conhecer a avaliação dos usuários sobre a prestação dos serviços por meio de aplicação de pesquisas.

A opinião dos usuários é fundamental, uma vez que são eles interlocutores capacitados para apontar problemas nos serviços, avaliar o desempenho do prestador, bem como indicar aspectos a serem melhorados na prestação dos serviços de saneamento básico, que podem escapar aos indicadores técnicos.

O objetivo da Agência é repetir as pesquisas a cada dois anos e assim acompanhar a evolução da relação entre concessionária e usuários e elaborar, ao longo do tempo, indicadores de desempenho a partir da opinião dos usuários.

## **5. PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

A Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário<sup>10</sup> foi aplicada em 244 municípios<sup>11</sup> do Estado de São Paulo (200 conveniados e 44 das regiões metropolitanas) - quase 40% dos municípios paulistas. O Estado de São Paulo tem 645 municípios.

As localidades onde foi aplicada a pesquisa são atendidas por três concessionárias prestadoras dos serviços de água e esgoto.

O estudo abrangeu entrevistas com 45 mil usuários do segmento residencial<sup>12</sup>, em área urbana.

O número de entrevistados em cada município foi definido nos moldes de uma pesquisa quantitativa, considerando 7% de margem de erro e 95% de nível de confiança, calculados a partir do número de ligações<sup>13</sup> de água e esgoto.

No município de São Paulo, a amostra foi calculada a partir do número de ligações de águas e esgoto considerando cada região separadamente: norte, sul, leste, oeste e centro.

O mapa apresentado a seguir ilustra a distribuição geográfica da pesquisa no Estado de São Paulo.

---

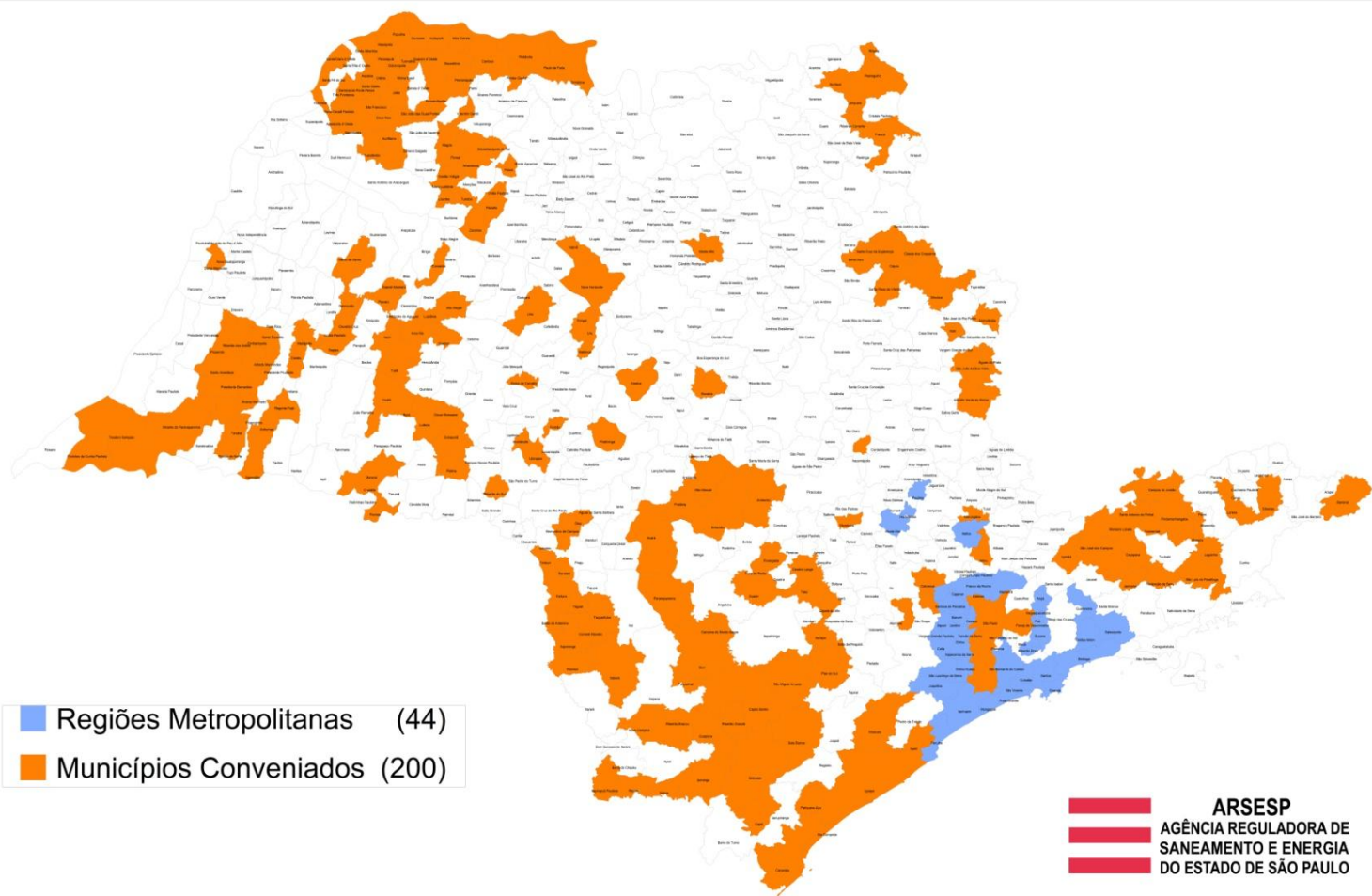
10 O detalhamento da pesquisa e a respectiva metodologia estão disponíveis no Anexo I.

11 O número de municípios foi definido de acordo com a área de atuação da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Artesp), que corresponde às localidades que a agência possui competência legal para regular e fiscalizar os serviços de saneamento básico. No período da contratação do instituto que realizaria a pesquisa esse era o universo de municípios regulados.

12 O segmento residencial é o mais representativo em relação ao número de clientes, quando comparado com os setores comercial e industrial, podendo alcançar cerca de 90% dos clientes das prestadoras.

13 Ligação é a interligação do ponto de entrega de água ou de coleta de esgoto às instalações da unidade usuária.

### Municípios da Pesquisa de Satisfação dos Usuários Residenciais dos Serviços de Água e Esgoto do Estado de São Paulo



## **5.1. Visualização dos Resultados**

Os resultados obtidos através desta pesquisa indicam a percepção dos usuários acerca dos serviços de água e esgoto da prestadora e fornecem subsídios às atividades de regulação e de fiscalização exercidas pela Arsesp. Entretanto, nessa primeira versão, não serão utilizados para autuar e aplicar penalidades às prestadoras de serviços.

Os dados possibilitam uma leitura muito rica do cenário do saneamento básico em cada município, bem como a comparação entre os resultados dos municípios pesquisados.

Por meio da comparação é possível criar um ranking dos municípios no que tange à prestação dos serviços de água e esgoto na percepção dos usuários.

Os dados disponíveis podem ser visualizados de acordo com os resultados sistematizados para cada pergunta do questionário por municípios, bem como por dois tipos de indicadores destinados à comparação das cidades.

Um dos indicadores permite a comparação de cada atributo por localidade, e o outro, possibilita a comparação de município com município.

Os resultados permitirão que a Agência tenha recortes municipais, regionais e até mesmo agregados para o Estado de São Paulo para balizar as suas atividades.






A descrição dos indicadores de satisfação encontra-se a seguir.

### 5.1.1. IDSat - Índice de satisfação

O IDSat foi criado para permitir a comparação de um mesmo atributo em vários municípios. Por meio dele é possível, por exemplo, obter o índice de satisfação para o quesito *gosto da água* em todos os municípios.

Este indicador permite comparar os atributos tal como no exemplo abaixo que apresenta alguns aspectos avaliados e os diferentes índices alcançados por município.

Atributos	Buritizal	Cabreúva	Poloni	Mairinque
Avaliação do trabalho do funcionário de medição.	97%	94%	98%	92%
Conforto / limpeza (agência de atendimento).	88%	72%	100%	92%
Avaliação do funcionamento do hidrômetro.	80%	83%	90%	75%
Tratamento recebido (agência de atendimento).	88%	67%	94%	83%
Disponibilidade de locais para pagamento.	87%	65%	88%	18%
Avaliação do serviço de abastecimento.	86%	75%	95%	77%
Pressão da água.	72%	75%	90%	77%
Serviço de manutenção do hidrômetro.	82%	56%	86%	46%

 <b>Excelente</b> Acima de 90%	 <b>Bom</b> 80% a 89,99%	 <b>Regular</b> 60% a 79,99%	 <b>Ruim</b> 40% a 59,99%	 <b>Péssimo</b> Abaixo de 40%
--	--	--	---	---

### 5.1.2. IGSat - Índice Geral de Satisfação

O IGSat foi criado para permitir a comparação entre municípios, por meio dele é possível traçar o ranking dos municípios em relação à prestação do serviço de saneamento básico.

O IGSat foi composto por atributos referentes a quatro temas. Foram selecionados os temas mais relevantes para o serviço de saneamento básico que são o abastecimento de água, o serviço de esgotamento sanitário, o atendimento aos usuários a o serviço comercial.

O preço foi descartado para não enviesar o indicador, já que as percepções de preço de serviços são quase sempre consideradas elevadas.

Os temas e os respectivos atributos encontram-se no quadro abaixo.

<b>Temas</b>	<b>Atributos p/ Indicador</b>
Água	Avaliação serviço de abastecimento
	Gosto da água
Esgoto	Avaliação geral do serviço de esgoto
	Tratamento de esgoto
Atendimento	Satisfação geral com o atendimento telefônico/internet
	Satisfação geral com o atendimento na agência
Comercial	Satisfação geral com a conta (não inclui valor da conta)
	Avaliação do funcionamento do hidrômetro

## **6. A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO POR MEIO DE PESQUISA**

Serão apresentadas a seguir algumas possibilidades de leitura dos resultados da pesquisa, que ilustram a importância desse instrumento como uma ferramenta de gestão pública.

Com os exemplos selecionados busca-se demonstrar que por meio da pesquisa é possível assegurar resultados representativos da diversidade da sociedade, que nenhum instrumento de participação social garante. Além disso, com a prática da pesquisa aproxima-se o cidadão das instâncias de decisão da administração pública, especialmente do ambiente regulatório.

### **6.1. Água um serviço essencial**

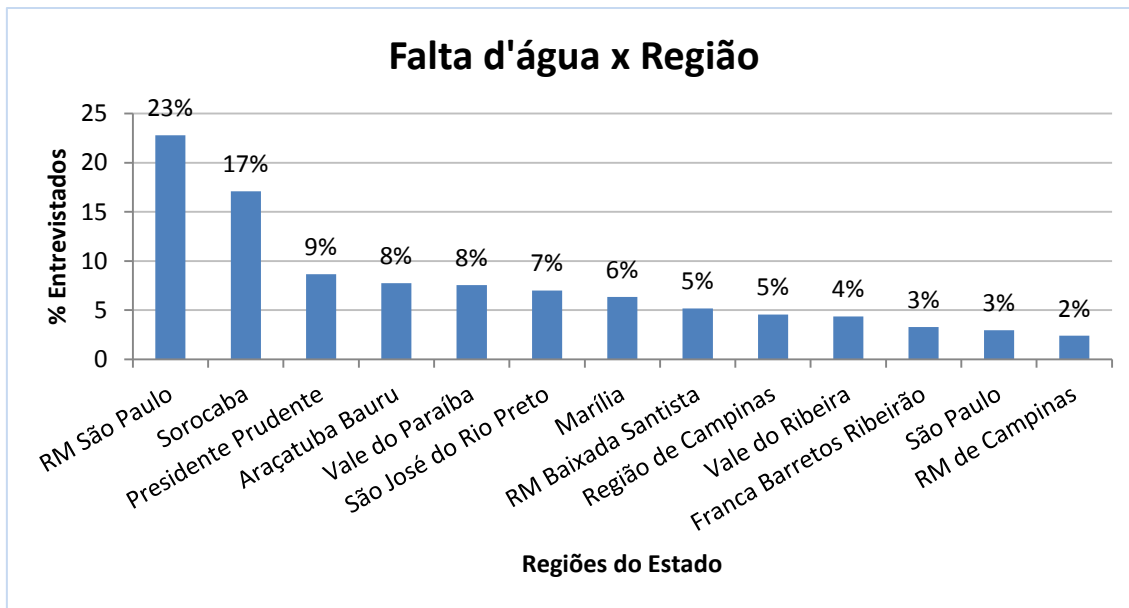
A pesquisa apontou que 27% dos entrevistados afirmaram ter ficado sem água nos últimos seis meses (a contar da data da entrevista). Esse índice é considerado bastante elevado na medida em que representa milhões de pessoas sem usufruir de um bem de primeira necessidade.

Estima-se, entretanto, que esse percentual seja ainda mais alto, pois o serviço de abastecimento de água, ao contrário de outros serviços públicos como, por exemplo, a energia elétrica, pode ser armazenado em reservatórios, o que faz com que muitos usuários não percebam se houve interrupção do fornecimento.

Afora isso, a água é um bem público, sob concessão, e deve estar disponível a todo cidadão.

Os resultados em relação ao quesito “falta d’água” permitem diversas visualizações que podem auxiliar e até mesmo direcionar as atividades de fiscalização e regulação do órgão regulador.

O gráfico abaixo ilustra a questão de acordo com as regiões do Estado de São Paulo.



## 6.2. Preço da água e do esgoto

Segundo os entrevistados, o preço pago pela água é considerado como mais justo do que o preço pago pelo esgoto.

Dos entrevistados, 43% acham “justo” o preço da água e 32% acham “justo” o preço do esgoto. Os dois serviços são considerados caros pela maioria dos respondentes, mas o valor pago pelo esgoto tem maior percepção de ser um serviço de custo elevado, 60% contra 52% (água).

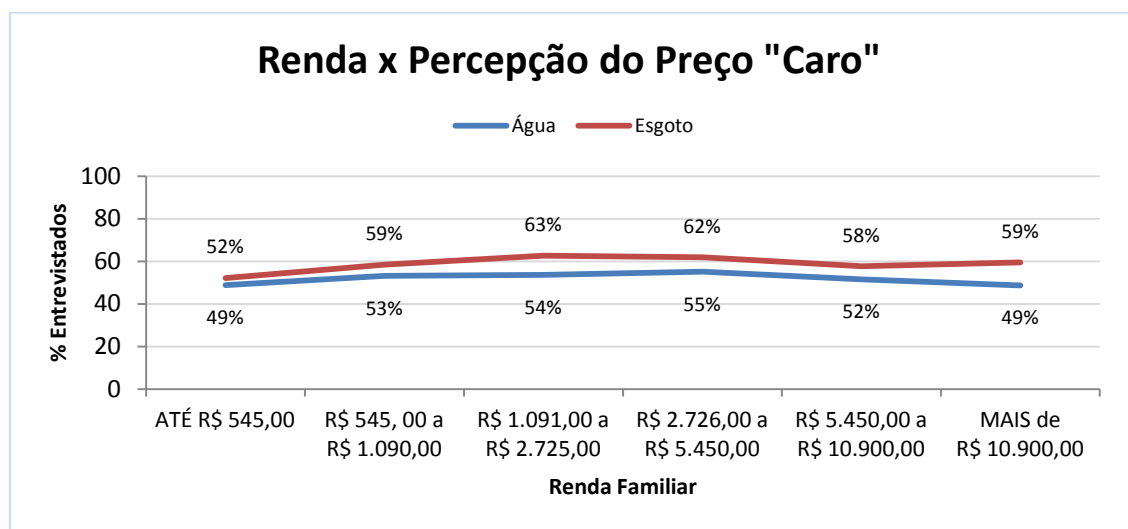
Essa percepção sobre o valor pago pelo esgoto, acrescida das observações durante o trabalho de campo, indica que a população tem pouco conhecimento sobre a composição tarifária do serviço de saneamento básico e desconhecem também a dinâmica do funcionamento do serviço, na qual a água que abastece o domicílio é eliminada em forma de esgoto.

Muitas das reclamações manifestas durante a pesquisa de campo estão relacionadas ao fato de que os moradores pagam pela taxa do esgoto, mas o município tem déficit de coleta e tratamento do serviço.

Os dados da pesquisa revelaram que a renda familiar do entrevistado pouco interfere na percepção do preço da água e do esgoto. Não foi registrada uma tendência de que quanto menor a renda maior a percepção de que o serviço é “caro”.



O gráfico abaixo ilustra a questão.



### 6.3. Aspectos da água

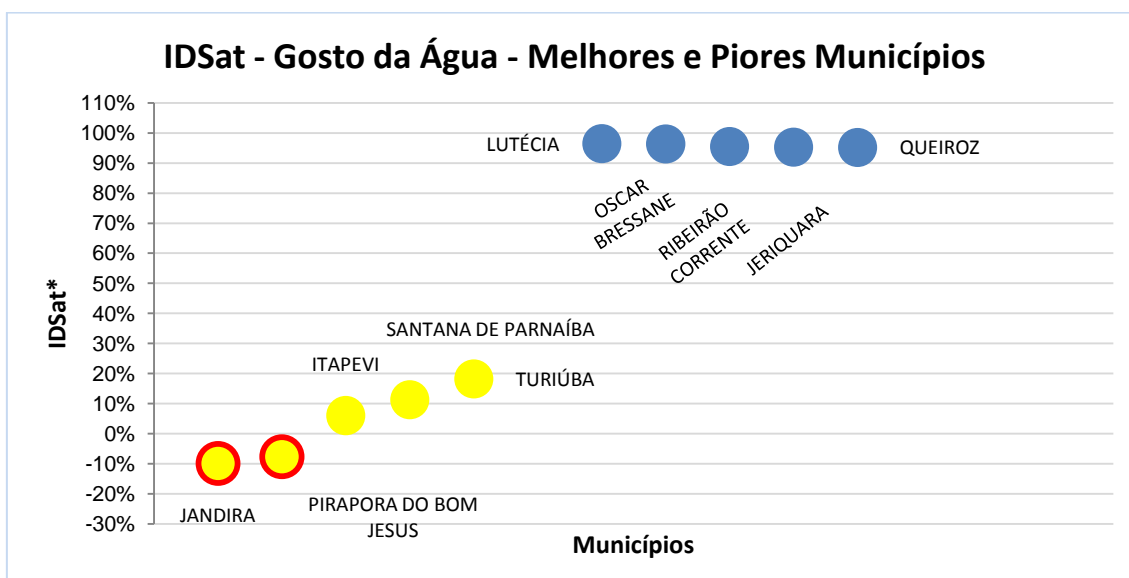
Foram avaliados três aspectos da água: cheiro, transparência e gosto.

O gosto da água foi considerado pela maioria (72%) dos entrevistados como o aspecto mais importante.

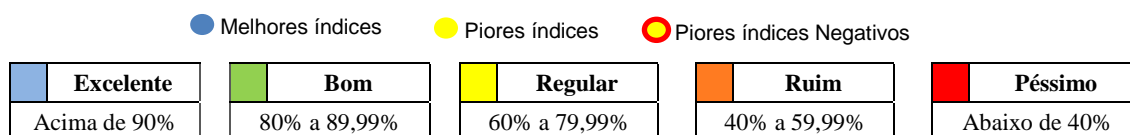
Entre os entrevistados “insatisfeitos” e “muitos insatisfeitos” com o “gosto da água”, os resultados apontam um crescimento entre aqueles que percebem mais de 20 salários mínimos mensais.

A comparação do atributo “gosto da água”, no universo dos municípios pesquisados, indica uma grande variação dos índices, sendo que em aproximadamente 1/5 dos municípios o “gosto da água” foi considerado ruim e péssimo, de acordo com o indicador de atributos, o IDSat.

O gráfico a seguir ilustra os cinco melhores e os cinco piores índices registrados.



\* **IDSat:** % de satisfeitos (notas 4 e 5) - % de insatisfeito (notas 0 e 1).

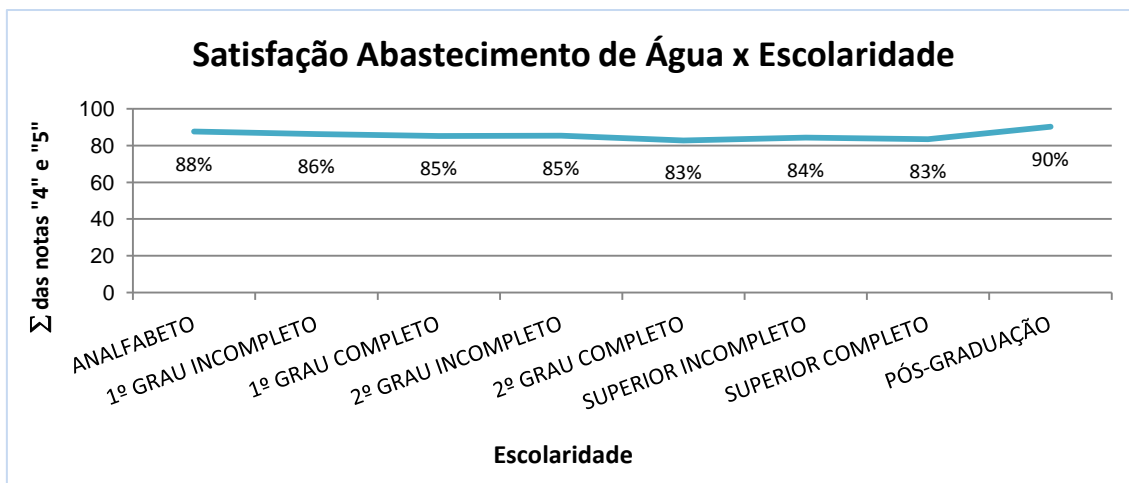


#### 6.4. A Satisfação com o serviço de água

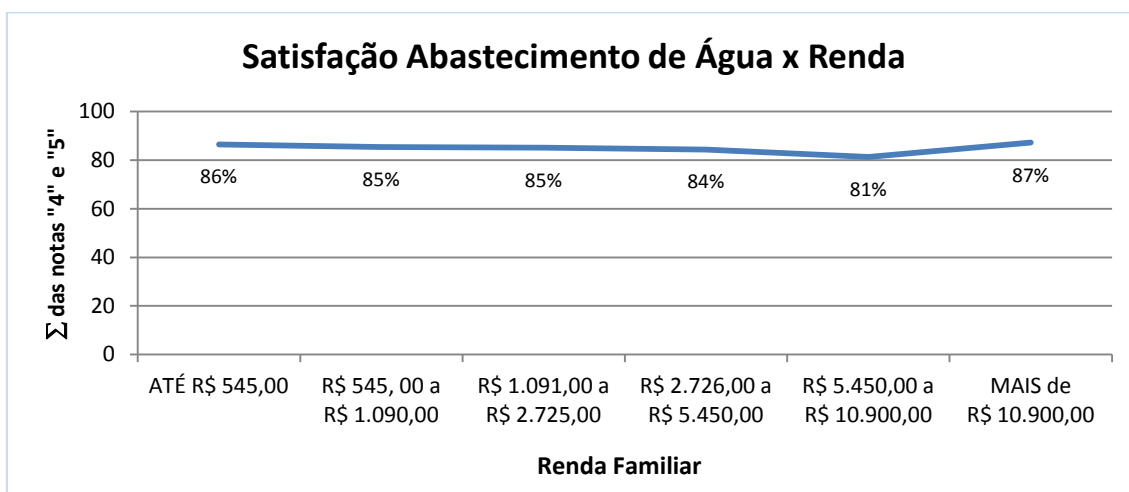
A satisfação com o serviço da água foi mensurada com uma escala de 0 a 5, onde 0 é muito insatisfeito e 5 muito satisfeito.

*Utilizando uma escala de 0 a 5, qual nota geral você dá para os serviços de abastecimento de água prestados pela concessionária?*

Não foi possível perceber forte influência do grau de escolaridade do entrevistado na avaliação dos serviços de abastecimento de água. Nota-se apenas uma pequena variação no percentual de “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com o aumento da escolaridade, mais especificamente no caso dos pós-graduados.



Em relação à renda acontece movimento semelhante, ou seja, uma pequena elevação da curva de satisfação na faixa de renda mais elevada.



Ainda em relação à satisfação com o serviço de abastecimento de água, notou-se que as pessoas que contaram a concessionária anteriormente à aplicação da pesquisa para registrar uma reclamação atribuíram notas inferiores ao serviço de abastecimento de água.

## 6.5. Locais de pagamento da conta

Conhecer onde o usuário paga a sua conta de água é uma informação bastante importante para a agência reguladora.

A pesquisa indicou que a maioria (53%) dos entrevistados paga a conta de água em casas lotéricas. Os outros locais de preferência para pagamento da conta foram agência bancária (14%), débito automático (9%) e supermercados (6,5%).

Esse é um dado interessante que remete a um problema já enfrentado no setor de energia elétrica, quando uma concessionária desfez um convênio com as casas lotéricas para recebimento de fatura.

Os números de reclamações motivadas por essa ação da concessionária foram elevadíssimos nos canais da agência reguladora e nos veículos de imprensa, e gerou uma ação do Ministério Público e aplicação de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que obrigou o retorno do convênio com as casas lotéricas.

Desse modo, o resultado que aponta que a maioria dos entrevistados utiliza as casas lotéricas para pagar as faturas de água e esgoto é um exemplo a ser destacado, pois demonstra a importância dessa ferramenta para captar a preferência e os hábitos do usuário dos serviços de saneamento básico e assim sinalizar para o órgão regulador algumas ações que devem ser evitadas.

## **6.6. Ranking dos municípios**

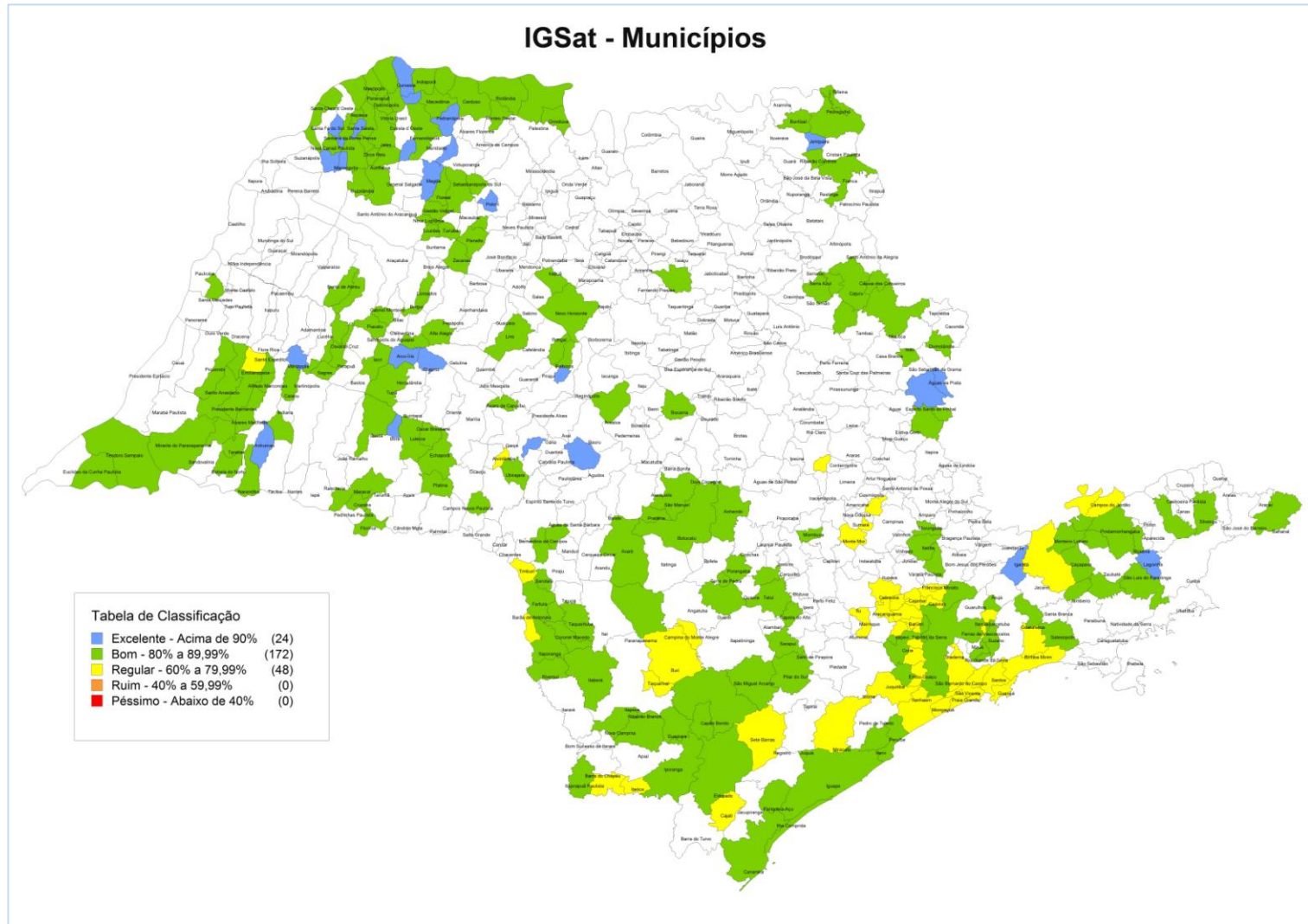
O indicador IGSat criado a partir dos resultados da pesquisa permite que a Agência trace o ranking dos municípios em relação à prestação dos serviços de água e esgoto, no que tange aos aspectos do abastecimento de água, esgotamento sanitário, atendimento ao usuário e atividades comerciais, tal como detalhado no item 5.1.2.

Com o ranking de municípios é possível identificar não apenas aqueles municípios melhores e piores, mas também perceber as regiões e os respectivos sistemas de abastecimento da concessionária que mais oferecem problemas para os usuários.

Por meio deles a Agência pode priorizar atividades de fiscalização, sobretudo em relação àqueles que apresentam os indicadores menores, e cobrar melhoria da prestação dos serviços.

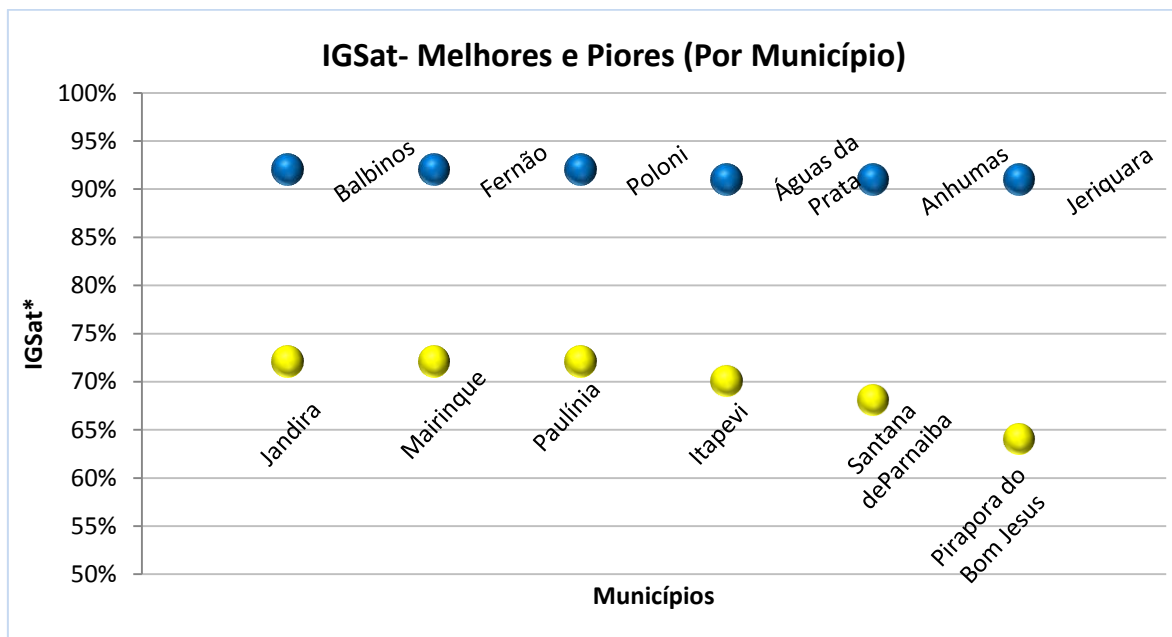
O mapa ao lado permite a visualização da classificação dos municípios de acordo com os índices do IGSat.

É interessante notar que a maioria dos municípios foi bem avaliada, sendo que 80% deles registraram o IGSat entre 80 e 89,99%. Não houve registro de municípios na classificação “ruim” ou “péssimo”, o pior índice registrado foi IGSat de 64%,



correspondendo a “regular”. Os piores desempenhos estão localizados na Região Metropolitana de São Paulo.

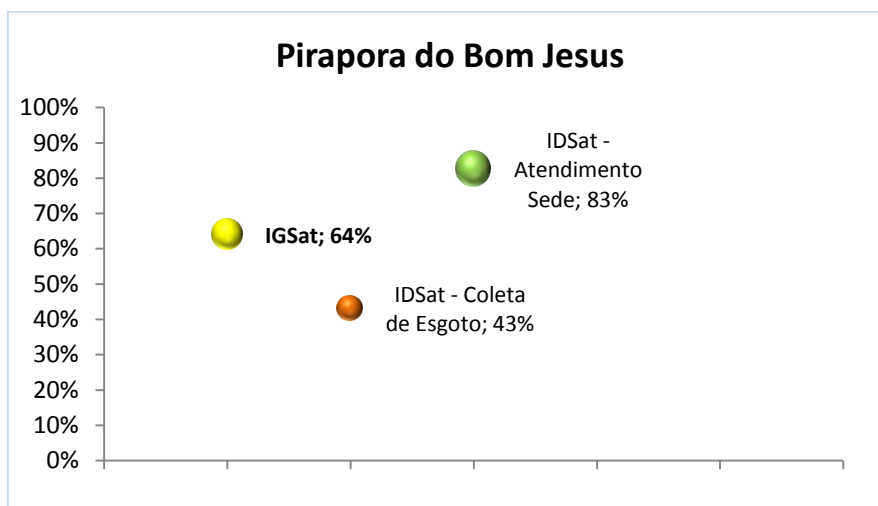
O gráfico a seguir ilustra os cinco melhores e os cinco piores municípios no que tange a prestação de serviço de água e esgoto, por meio do indicador IGSat.



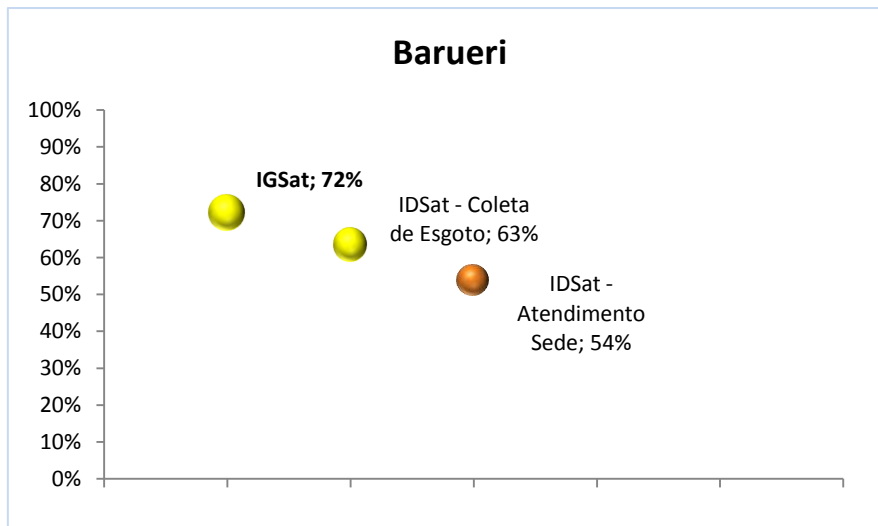
\* IGSat: ver composição do indicador no item 5.1.2.

<b>Excelente</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>
Acima de 90%	80% a 89,99%	60% a 79,99%	40% a 59,99%	Abaixo de 40%

É possível estabelecer também a comparação entre os índices do município e algum atributo específico para obter a leitura da relação entre determinado aspecto da prestação de serviço com o mau desempenho obtido, por exemplo.



<b>Excelente</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>
Acima de 90%	80% a 89,99%	60% a 79,99%	40% a 59,99%	Abaixo de 40%



<b>Excelente</b>	<b>Bom</b>	<b>Regular</b>	<b>Ruim</b>	<b>Péssimo</b>
Acima de 90%	80% a 89,99%	60% a 79,99%	40% a 59,99%	Abaixo de 40%

Nos casos dos municípios de Pirapora do Bom Jesus e Barueri, ilustrados nos gráficos acima, ambos situados entre as piores localidades no ranking da pesquisa, o quesito “atendimento na sede” apresenta impacto diferente. Em Pirapora, o atendimento apresenta índice bem superior ao IGSat (responsável pelo lugar no ranking). Já em Barueri, acontece o contrário, ou seja, o índice atribuído ao atendimento é bastante inferior ao IGSat. No quesito “coleta de esgoto”, os índices alcançados nos dois municípios alcançam índices ainda mais baixos do que aqueles apresentados pelo IGSat.

As possibilidades de cruzamentos e de análise dos indicadores são inúmeras, por isso poderão tornar as atividades da Agência mais próximas da população, na medida em que suas ações poderão ser compostas pelos indicadores técnicos do setor de saneamento básico, mas balizadas também pela percepção dos usuários.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho buscou-se apreender a prática de pesquisa de opinião e de satisfação como um mecanismo de participação social. Por meio dos resultados do estudo realizado pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps) procurou-se mostrar como a pesquisa é uma ferramenta valiosa, que pode assegurar aos gestores a participação da sociedade na administração pública.

As características técnicas da pesquisa de opinião e de satisfação, realizadas principalmente por meio de entrevistas e grupos discussões, oferecem aos gestores públicos elementos que as demais formas de participação social não alcançam.

Com a aplicação dessas pesquisas é possível assegurar que a diversidade da população esteja representada nos dados que o gestor público dispõe para balizar suas ações e atividades. Pode-se garantir, por exemplo, a distribuição por sexo, por idade, por classe social, por renda, por escolaridade, por área geográfica e por outros inúmeros aspectos a serem traçados na fase de planejamento da pesquisa.

O principal diferencial da pesquisa frente aos outros mecanismos de participação social - como as audiências e consultas públicas, conselhos, orçamentos participativos etc - reside no que chamamos de “inversão de caminho e direção”, pois com a aplicação de pesquisa é o Estado que vai ao cidadão para escutá-lo e não o indivíduo que procura as poucas instâncias acessíveis para manifestar-se.

Vale lembrar que no contexto da regulação dos serviços públicos, o cidadão depara-se com as assimetrias de informação, de linguagem e de oportunidades, quando comparados com os demais agentes envolvidos na prestação dos serviços públicos regulados.

A falta de conhecimento específico, a utilização de termos técnicos e a carência de oportunidades de acesso ao órgão regulador são aspectos que distanciam a população das agências. Entretanto, com a aplicação de pesquisas de opinião e de satisfação essas assimetrias podem ser amenizadas e proporcionar ao cidadão a inclusão nas discussões dos serviços regulados.

Salienta-se que não há registro, no âmbito das agências reguladoras, de realização de grupos de discussões com o objetivo de verificar o grau de entendimento da população



em relação às normas e regimentos que afetam diretamente o cotidiano dos usuários dos serviços públicos. Esse é um fator que merece atenção, pois os grupos de foco ou de discussão se apresentam como instrumentos capazes de apontarem ajustes necessários nas normas setoriais, sobretudo no que diz respeito à tecnicidade da linguagem. Essa prática traria resultados muito importantes para os órgãos reguladores, uma vez que a boa informação refletiria na diminuição do número de reclamações.

Destaca-se que a prática adotada pela Arsesp com a utilização de pesquisas para apoio das atividades de fiscalização e de regulação é um exemplo de medida para encurtar a distância entre o órgão regulador e a população.

Ressalta-se que durante o trabalho de campo da **Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário** os entrevistados demonstraram maior disponibilidade para participar da pesquisa quando foram informados que o estudo pertencia a um órgão de governo.

Como já mencionado, a Arsesp dispõe, através do banco de dados da pesquisa, de inúmeras possibilidades para traçar cruzamentos de informações, cujos resultados permitirão que se obtenha, por exemplo, recortes socioeconômicos, de distribuição geográfica, de hábitos de consumo e de pagamento, de percepção de preço, de avaliação dos serviços, de percepção sobre atendimento virtual e presencial, de consciência ambiental etc.

Vale destacar algumas leituras possíveis a título de ilustração.

- **Falta d'água:** é possível identificar onde estão concentrados os entrevistados que indicam os maiores índices de falta d'água e a partir daí traçar uma medida fiscalizatória ou regulatória.
- **Reajuste de tarifas:** os dados apontam que os reajustes das tarifas autorizados pela agência terão impacto negativo para os usuários independentemente da renda, pois mesmo entre os usuários com rendas mais altas a percepção de que o preço pago pela água e pelo do esgoto é “caro” alcança índices bastante elevados, cerca de 50 a 60%.
- **Atendimento e Relacionamento:** os entrevistados valorizaram mais os serviços que possuem interação pessoal do que aqueles efetivados por meios virtuais e eletrônicos. Por exemplo: a) o atendimento presencial foi melhor avaliado do

que o atendimento telefônico ou por chat; b) os locais preferidos para pagamento das contas são casas lotéricas seguidas de agências bancárias; c) o trabalho do leiturista foi o quesito melhor avaliado de toda a pesquisa. Esses resultados indicam que a regulação deve assegurar que sejam preservados os canais de atendimento e de relacionamento presenciais no âmbito das concessionárias e da própria agência.

Face ao exposto, acredita-se que a pesquisa deve ser apreendida como um mecanismo de participação popular no serviço público, em particular pelas agências reguladoras que podem avaliar a partir da percepção dos usuários o grau de satisfação com os serviços públicos, gerar indicadores e complementar as informações de natureza interna (indicadores técnicos, número de reclamações etc.), e, assim, atuar de forma mais participativa nas atividades de fiscalização e de regulação.

A possibilidade de participar da gestão e definição de políticas públicas, além de reforçar o sentimento de cidadania, aproxima a população das instâncias de decisão, permitindo a colaboração para o futuro do ambiente regulatório.

A pesquisa é um bom caminho para isso e a Arsesp, um bom exemplo!

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Índice ANEEL de Satisfação do Consumidor – IASC.** Disponível em <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=189&idPerfil=2>>. Acesso em 20/11/2012.

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARSESP). **Pesquisa de satisfação dos usuários de água e esgoto**

ARSESP. **Pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.** 2012. Disponível em <[http://www.arsesp.sp.gov.br/secoes/index.asp?setSecao=saneamento&setPage=pesquisa\\_satisfacao](http://www.arsesp.sp.gov.br/secoes/index.asp?setSecao=saneamento&setPage=pesquisa_satisfacao)>. Acesso em 15/10/2012.

CEBRAP E FUNDAP. **Percepção e avaliação da população sobre políticas públicas do Estado de São Paulo,** 2012.

CONSOCIAL – 1ª Conferência Estadual sobre Transparência e Controle Social. 10/10/11, São Paulo. **Eixo II: Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública.** Disponível em: <<http://consocial.sp.gov.br/eixos-tematicos/eixo-ii.html>>. Acesso em 12/12/12.

DEMOEX Brasil. Disponível em <<http://debrasil.webnode.com>>. Acesso em 20/11/2012.

DE OLHO NA RUA: Sistema de pesquisa Qualidade do Serviço Público pela Ótica do Cidadão mapeia os serviços municipais com informações de campo e testemunhos da população. **Inova.gov,** SP, nº 2, ago/set/2010. Disponível em <http://www.inovagov.com.br/index.php?page=de-olho-na-rua>. Acesso em 15/11/2012.

ECHEGARAY, Fabián . O Papel das Pesquisas de Opinião Pública na Consolidação da Democracia: a experiência latino-americana. **Opinião Pública,** Campinas. Vol. VII, nº1, 2001, pp.60-74.

HALL, Richard. Grupos de consumidores e agências reguladoras – experiência do Reino Unido. . In: PROENÇA, Jadir Dias; PRADO, Carlos Eduardo Resende (Orgs.). **Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social.** Brasília: Presidência da República, 2011.

HERNANDEZ, C. L. G.; BEVILAQUA, S.; GALVÃO, L. C. R.; SAIDEL, M. A. **Viabilização dos Contratos de Desempenho no Setor Público.** Belem. 3º Congresso Brasileiro de Eficiência Energética, 2009.

HOWLETT, Michael; traduzido do original em inglês por, Plínio de Souza. A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas; in **Opinião Pública;** Vol VI, nº 2, CESOP/UNICAMP; 2000.

IBOPE Inteligência & Trata Brasil. **A percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público.** Maio, 2012.

IBOPE Inteligência. **O papel das pesquisas de opinião na administração pública brasileira.** 2006.

IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor). **Defesa do consumidor, participação social e ferramentas para a cidadania: um banco de dados para o monitoramento da regulação.** SP. 2011.

LABBATE, A. Prefeitura convida população para avaliar limpeza. **O Tempo online**. Belo Horizonte, 22/12/2011. Disponível em <<http://www.otempo.com.br/noticias/ultimas/?IdNoticia=191297,OTE>>. Acesso em 20/11/2012.

LIPORACE, Teresa D. Perspectivas e desafios à participação social na regulação. In: PROENÇA, Jadir Dias; PRADO, Carlos Eduardo Resende (Orgs.). **Melhoria da regulação no Brasil: o papel da participação e do controle social**. Brasília: Presidência da República, 2011.

NOGUEIRA, Oracy. **Pesquisa social: introdução às suas técnicas**. Nacional, São Paulo, 1977.

PIRES, Roberto & VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais**. IPEA, RJ, 2012.

## **ANEXO I – DETALHAMENTO DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

A **Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário** foi aplicada em 244 municípios do Estado de São Paulo, incluindo a capital, atendidos por três concessionárias.

O estudo abrangeu entrevistas com 45 mil usuários do segmento residencial<sup>14</sup>

Tendo em vista que a atuação da agência reguladora é definida por meio de convênio firmado com as prefeituras municipais, no qual consta a obrigatoriedade de realização de pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços de água e esgoto da cidade, a amostra da pesquisa foi definida individualmente por município.

O número de entrevistados em cada município foi definido nos moldes de uma pesquisa quantitativa, considerando 7%<sup>15</sup> de margem de erro e 95% de nível de confiança, calculados a partir do número de ligações<sup>16</sup> de água e esgoto.

Salienta-se que foi adotado um desenho amostral diferenciado para a cidade de São Paulo com o intuito de abarcar a complexidade que é própria da cidade, no que tange ao tamanho da cidade, aos aspectos geográficos e aos diferentes sistemas de abastecimento de água da Sabesp. Neste caso, a amostra foi calculada a partir do número de ligações de água e esgoto em cada Unidade de Negócios da Sabesp na capital nas regiões, norte, sul, leste, oeste e centro.

A pesquisa foi aplicada *in loco*<sup>17</sup> nos domicílios e concentrada em área urbana.

---

<sup>14</sup> O segmento residencial é o mais representativo em relação ao número de clientes, quando comparado com os setores comercial e industrial, podendo alcançar cerca de 90% dos clientes das prestadoras.

<sup>15</sup> Não foi possível adotar uma margem de erro inferior a 7% em razão do número de entrevistas e os respectivos custos, tendo em vista que a amostra foi calculada em cada um dos municípios. No entanto, esse desenho amostral permite à Arsesp dispor de resultados confiáveis estatisticamente e, ao mesmo tempo, representativos da diversidade que caracteriza o universo da prestação dos serviços de saneamento básico do estado de São Paulo.

<sup>16</sup> Ligação é a interligação do ponto de entrega de água ou de coleta de esgoto às instalações da unidade usuária.

<sup>17</sup> Optou-se por pesquisa presencial, a despeito do custo de um estudo desse porte, em razão da atuação da Arsesp estar definida por meio de convênio firmado com cada uma das prefeituras, bem como, por tratar do primeiro contato direto da Agência com a população dos municípios em estudo. O contato direto da administração pública com os cidadãos em muito enriquece as informações obtidas.

As ruas foram sorteadas aleatoriamente, considerando os setores censitários do IBGE, visando garantir a distribuição geográfica da amostra em relação às especificidades de cada localidade.

Responderam à pesquisa o responsável pelo domicílio ou cônjuge/companheiro, com mais de 16 anos, residente no domicílio, sem vínculo de trabalho com a prestadora dos serviços de água e esgoto do município de qualquer morador da casa. Não houve distribuição por sexo, renda ou idade.

O trabalho de campo foi realizado entre julho e dezembro de 2011.

Os questionários aplicados foram desenhados de modo a abarcarem a avaliação dos usuários acerca de características e atributos relevantes dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Os atributos avaliados foram agrupados em 11 grupos, são eles:

- Aspectos da água;
- Preço da água;
- Serviço de abastecimento da água;
- Atendimento da concessionária (presencial, eletrônico e telefônico);
- Fatura/conta;
- Obras em vias públicas;
- Leitura do hidrômetro;
- Serviço de esgotamento sanitário;
- Imagem da concessionária;
- Comparação com outros serviços públicos;
- Percepções do usuário sobre órgãos a recorrer para reclamar dos serviços de saneamento básico.
- Conhecimento sobre o órgão regulador.

### Quadro Resumo - Metodologia Aplicada

Universo	244 municípios, atendidos por 3 concessionárias
Amostra	45.531 entrevistados
Margem de Erro	7%
Intervalo de Confiança	95%
Público-Alvo	Usuário residencial
Tipo de Entrevista	Presencial
Instrumento de Coleta	Questionário em Palmtop