

Stênio Cezar Duarte

**AMBIENTE REGULATÓRIO DO SETOR DE SANEAMENTO NO  
BRASIL:**

Limites e Possibilidades de Atuação da Agência Nacional de Águas  
Junto aos Entes Federados Subnacionais

**Brasília - DF**

**Jan/2019**

**AMBIENTE REGULATÓRIO DO SETOR DE SANEAMENTO NO  
BRASIL:**

Limites e Possibilidades de Atuação da Agência Nacional de Águas  
Junto aos Entes Federados Subnacionais

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos  
para a obtenção do grau de Especialista  
em Políticas de Infraestrutura.

Aluno: Stênio Cezar Duarte

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio de  
Souza Karam.

Brasília - DF

Jan/2019

*Stênio Duarte*

## **AMBIENTE REGULATÓRIO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL:**

**Limites e Possibilidades de Atuação da Agência Nacional de Águas  
Junto aos Entes Federados Subnacionais**

Autor: Stênio Duarte

Escola Nacional de Administração Pública  
(ENAP).

Palavras-chave: Regulação; Saneamento; Entraves

Em julho de 2018, o Governo Federal editou uma medida provisória que atribuiu à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência de editar normas nacionais de referência regulatória do setor de saneamento. Por meio de análises qualitativas de levantamentos bibliográficos e extensiva pesquisa documental relacionada aos agentes dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, verificou-se que não houve consenso sobre o texto do referido normativo. Se de um lado a instituição de uma agência em nível federal incentiva a uniformidade de regras regulatórias, do outro se alega a redução da autonomia dos governos e entidades locais. Para que a ANA desempenhe suas novas atribuições de forma satisfatória junto aos entes federados subnacionais, serão necessárias formas inovadoras de forma a reconhecer as peculiaridades locais do setor e superar as barreiras territoriais.

## 1. INTRODUÇÃO

Assegurar a disponibilidade de água potável e o adequado esgotamento sanitário a todos faz parte das metas a serem alcançadas até 2030 (Agenda 2030) como um dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS nº 6), no qual o Brasil é signatário junto à Organização das Nações Unidas - ONU.

De acordo com dados coletados pelo Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS (2016), nos últimos 10 anos o acesso a serviços de coleta de esgoto cresceu 8,5%, enquanto a oferta de água tratada cresceu 2,4%. Assim, até o final de 2016, mais de 35 milhões de brasileiros (17% da população) não possuíam acesso à água tratada e mais de 100 milhões (48% da população) não tinham o seu esgoto coletado.

Por serem caracterizados como serviços públicos de interesse local, cuja titularidade remete aos Entes Federados Subnacionais (Municípios), o desenvolvimento do setor de saneamento enfrenta desafios específicos relacionados à questão da multiplicidade de atores e instabilidade de regras regulatórias, que são fortes barreiras ao incremento de investimento e universalização dos serviços.

Considerando a necessidade de mudanças no marco regulatório e de maior coordenação do setor, essa pesquisa teve como objetivo levantar e avaliar os recentes movimentos normativos do Governo Federal juntos aos Entes Federados Subnacionais, à luz das principais barreiras advindas desse complexo arranjo institucional, resultando na identificação dos limites e possibilidades de atuação na temática da regulação da prestação de serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário.

Diante de um cenário de forte restrição fiscal do Estado, aventa-se que serão necessárias inovações na forma de se organizar, de atuar e de gerir os escassos recursos disponíveis rumo à superação dos atuais obstáculos e ao alcance dos objetivos traçados para o setor.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR DE ÁGUA E ESGOTAMENTO**

A importância do setor de saneamento nas estratégias de desenvolvimento do país fica evidente por se tratar de serviços públicos essenciais diretamente relacionados às necessidades básicas e à qualidade de vida das pessoas, devendo ser sustentáveis, universais e continuados.

Com a instituição do Planasa pelo Governo Federal, no início da década de 70, foi implementado um modelo de financiamento centralizado que incentivou a criação de companhias estaduais públicas de saneamento junto aos municípios brasileiros, que para ter acesso aos recursos federais, assinaram contratos de concessão, porém não havia a preocupação da necessária estrutura regulatória dos serviços que seriam prestados. Visto que são prestados sob a forma de monopólio, estrutura de mercado que por si só não gera um resultado eficiente, os serviços de saneamento demandam uma regulação efetiva por parte do poder público.

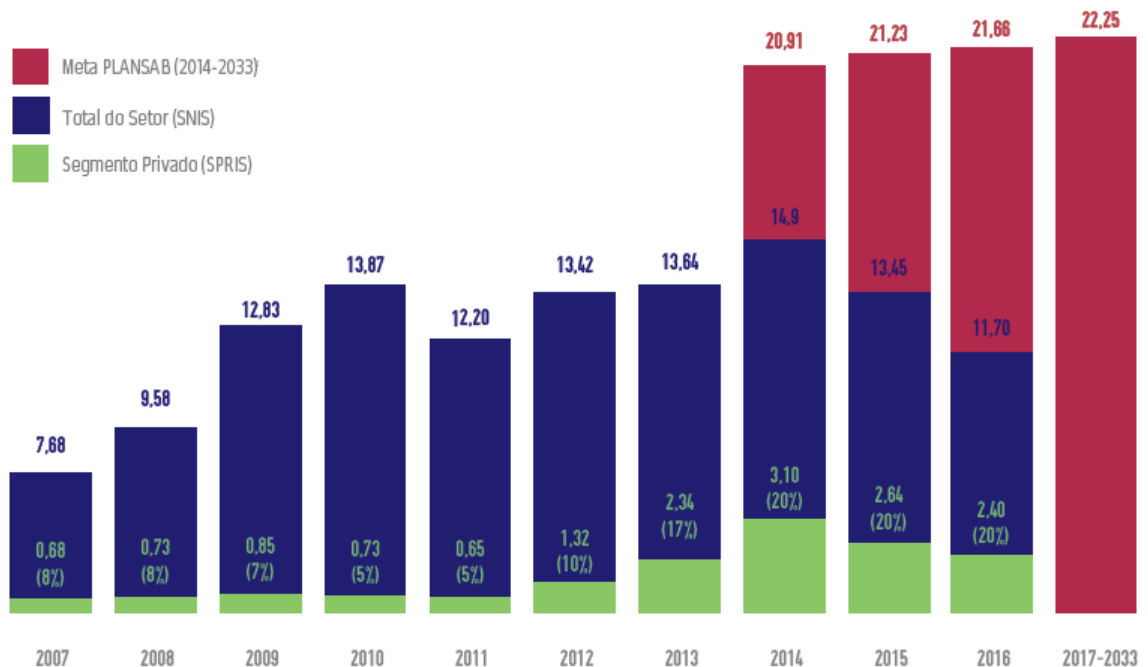
O monopólio natural se caracteriza quando a produção de um determinado bem ou serviço por uma única firma é mais eficiente. Assim, a atuação de mais de uma empresa neste mercado ensejaria em aumentos dos custos devido à perda de economia de escala. Por essas características, os serviços de saneamento são considerados como indústria de rede e enquadrados na condição de monopólio natural (Marinho, 2006).

A partir da promulgação da Lei 11.445/2007, foram então estabelecidas novas diretrizes para a gestão e regulação do setor, no qual o titular dos serviços (municípios) seria o responsável por elaborar a política e o respectivo plano local de saneamento básico e, quando não prestados diretamente (maior parte dos casos), esse titular deveria então definir o ente responsável pela regulação/fiscalização, assim como os procedimentos de sua atuação.

Em consequência da mudança institucional do setor ocorrida em 2007, a delegação da regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário pelos municípios às agências reguladoras locais vem crescendo, passando de pouco mais de 800 entes federados em 2009 para mais de 3.100 no ano de 2013, o que corresponde a 56% dos municípios brasileiros (ABES, 2017).

Na realidade, com a edição do marco legal do saneamento em 2007 foram criadas melhores condições regulatórias, com regras mais claras e transparentes que incentivaram maior participação privada no setor e até impulsionaram os investimentos nos últimos anos, porém de forma muito incipiente. De acordo com os dados do panorama da participação privada no saneamento (ABCON, 2018), ainda hoje a grande maioria dos municípios (cerca de 71%) delega a prestação de serviços às companhias estaduais (CESB) e apenas 6% dos municípios contam com a iniciativa privada, que já é responsável por 20% dos investimentos no setor.

Figura 1: Evolução da participação privada no setor de saneamento  
(em bilhões de reais)



Fonte: ABCON - Panorama 2018 da participação privada no saneamento.

Até o final de 2016, mais de 35 milhões de brasileiros (17% da população) não possuíam acesso à água tratada e mais de 100 milhões (48% da população) não tinham o seu esgoto coletado. Segundo do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS (2016), nos últimos 10 anos o acesso a serviços de coleta de esgoto cresceu 8,5%, enquanto a oferta de água tratada cresceu 2,4%.

Nesse ritmo, as metas de longo prazo para o ano de 2033 contidas no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado pelo Ministério das Cidades, relacionadas à universalização da oferta dos serviços públicos de saneamento, só serão alcançadas em torno de 2064 para a coleta de esgotamento sanitário em 92%

dos domicílios e em 2083 para fornecimento de água tratada em 99% das residências no Brasil.

Em termos monetários, segundo o Instituto Trata Brasil (2018), a universalização desses serviços demanda investimentos de aproximadamente R\$ 270 bilhões, ou seja, considerando os valores do PAC destinados ao saneamento no período de 2007 a 2010, em torno de R\$ 40 bilhões, seriam necessários pelo menos outros sete PAC para alcançarmos esta importante meta.

Assegurar a disponibilidade de água potável e o adequado esgotamento sanitário faz parte de umas das mais importantes metas a serem alcançadas até 2030 (Agenda 2030), enquadradas entre os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS nº 6), no qual o Brasil é signatário junto à Organização das Nações Unidas (ONU).

Contudo, a recente crise fiscal enfrentada pelo Estado, em nível federal, estadual e municipal, tem limitado ainda mais os investimentos no setor de saneamento, indicando a necessidade de mudanças profundas na forma de planejar, gerir e implementar essa política pública junto aos entes federativos e demais atores envolvidos, em especial aos investidores privados.

Estudo da Confederação Nacional da Indústria (2018) indicou que a regulação constitui fator primordial de indução ao investimento, vital para a expansão sustentável dos serviços. Além disso, viabiliza a discussão das questões setoriais em bases técnicas apropriadas, com a devida fundamentação econômico-financeira e jurídica. Na mesma linha, sob a ótica dos desafios do setor de saneamento, o Banco Mundial (2018) alerta que a ampliação de investimentos e a universalização dos serviços dependem das necessárias condições de estabilidade e fortalecimento da governança, por meio de uma coordenação regulatória em âmbito federal e por incentivos de desenvolvimento da regulação local.

Face aos atuais desafios e resultados, em especial quanto ao baixo desempenho das metas de universalização dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios brasileiros, e devido aos recorrentes problemas de coordenação e ineficiências das ações implementadas no setor, o Governo Federal

tem feito movimentos no sentido de atualizar o marco regulatório do saneamento básico no Brasil.

Quadro 1: Histórico da estruturação do setor de saneamento

Período 1 (1960–1992)	Período 2 (1993-2006)	Período 3 (2007-2017)	Período 4 (2018)
Planejamento: PLANASA (nacional)	Planejamento: Ausente	Planejamento: PLANASA (nacional) e Planos Municipais / Regionais	Planejamento: PLANASA (nacional) e Planos Municipais / Regionais
Marco Legal: Lei nº 6.528/78 e Decreto nº 82587/78	Marco Legal: Tentativas Frustradas	Marco Legal: Lei nº 11.445/2007	Atualização/Revisão do Marco Legal
Órgão Regulador: Ausente	Órgão Regulador: Ausente, nos casos dos prestadores públicos	Órgão Regulador: Criação de Agências Reguladoras Locais	Órgão Regulador: Múltiplas Agências Reguladoras Locais + Coordenação em Nível Federal
Investimentos: Públicos de Fundos geridos pelo BNH	Investimentos: Escassez de recursos federais	Investimentos: Públicos Federais - PAC I (2007) e PAC II (2011)	Investimentos: Escassez de recursos públicos; Necessidade de recursos privados
Prestação de Serviços: Companhias Estaduais de Saneamento (CESB)	Prestação de Serviços: CESB e Privado (Experiências iniciais)	Prestação de Serviços: CESB e Privado (Aumento inexpressivo da participação privada)	Prestação de Serviços: CESB e Setor Privado (Incentivo à maior participação)

Fonte: FGV/CERI, 2018, adaptado.

### 3. DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO SETOR

#### 3.1. A QUESTÃO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

A Constituição Federal de 1988 preceitua que os municípios brasileiros possuem autonomia político-administrativa, o que reflete na definição e condução das políticas públicas de âmbito local. Porém, com o modelo da prestação de serviços de saneamento regionalizada pelas companhias estaduais nos municípios e nas regiões metropolitanas, começaram as discussões e dúvidas sobre a titularidade dos mesmos.

Apesar das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal – STF, definindo pela titularidade municipal quando o serviço é de interesse local e pela gestão compartilhada quando se tratar de regiões metropolitanas, ainda permanece dúvidas e divergências sobre a governança e a sua forma de gestão. Oliveira Filho (2016),



relata que a ausência de regras claras contribuiu para as disputas a respeito da competência sobre os serviços de saneamento básico nessas regiões.

Contudo, conforme preceitua Martins (2008), no texto constitucional não há dúvidas onde se diz que atribuir à União competência para editar normas gerais sobre o saneamento básico não equivale a atribuir a ela a titularidade do serviço de saneamento básico. Desse modo, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros, inclusive no setor de saneamento básico.

### 3.2. A MULTIPLICIDADE DE ATORES, REGRAS REGULATÓRIAS E INCAPACIDADE TÉCNICA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2015), o Brasil possui 5.570 municípios em 26 estados e o distrito federal. Desses, cerca de 70 % (3828 municípios) possuem sua população total com menos de 20.000 habitantes.

Além da crise fiscal que atualmente atinge estados e municípios, a falta de cooperação entre os vários atores envolvidos e a complexa engenharia institucional brasileira, aumenta ainda mais os riscos regulatórios e a insegurança jurídica no setor (Freitas, 2017).

Percebe-se que a capacidade técnica e orçamentária dos pequenos municípios em elaborar e implementar suas próprias políticas públicas locais, em especial de saneamento básico, é bastante limitada, praticamente obrigando-os a recorrer às instituições federais e/ou estaduais para financiar seus investimentos. Nesse sentido, muitos deles não conseguem obter um nível mínimo satisfatório de gestão desses empreendimentos, desde seu planejamento e enquadramento, até a etapa de implementação e operação desses serviços públicos, resultando em atrasos significativos e prejuízos para a comunidade local.

Para Coutinho (2006), dado o grau de descentralização do setor de saneamento, e devido à notória deficiência de capacidade técnica de alguns dos entes federados subnacionais, não se deve esperar que esses titulares sejam capazes de manter estruturas próprias regulatórias adequadas.

Quanto às possibilidades de novas experiências de gestão dos serviços de saneamento pelos municípios, elas ocorrerão na medida em que os atuais contratos de concessão celebrados na época do Planasa forem vencendo e o poder decisório retornem aos titulares (Cunha, 2011).

### 3.3. NÃO PRIORIZAÇÃO POLÍTICA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO SETOR DE SANEAMENTO

Quando se analisa os números atuais do setor de saneamento, em especial os indicadores de coleta e tratamento de esgotos sanitários, percebe-se que historicamente não se tem priorizado na agenda política dos Entes Federados (União, Estados e Municípios) os investimentos públicos mínimos necessários para a expansão e manutenção desses serviços.

Segundo o Atlas de Esgotos elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA), em parceria com a Secretaria Nacional de Saneamento Básico do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades), menos da metade dos esgotos do país é coletado e tratado (42,6%). Mais alarmante é o dado obtido sobre o tratamento do esgoto gerado, no qual das mais de nove mil toneladas de esgotos geradas diariamente no Brasil, apenas 39% é removida pelas 2768 estações de tratamento de esgotos (ETE) em operação, o restante (5,5 toneladas) pode alcançar diretamente os corpos hídricos sem qualquer processo de tratamento. Do total de 5570 municípios, 70% não possuem uma estação de tratamento de esgotos sequer.

## 4. A MP 844/2018 E AS INOVAÇÕES REGULATÓRIAS

Após dez anos da promulgação da denominada Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/2007), o que se percebe em diversas publicações e estudos na área é que houve grandes dificuldades de implementação das políticas públicas de saneamento para fins de alcance das suas metas de universalização.

Segundo a exposição de motivos EMI nº 00006/2018 MCidades-MMA-MP, apresentada ao Congresso Nacional, face ao quadro de baixa capacidade regulatória dos municípios, considerados titulares e responsáveis, em última

instância, pela baixa qualidade e disponibilidade dos serviços de saneamento nas cidades, e ainda devido aos recorrentes problemas de coordenação e ineficiências das ações no setor, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018<sup>1</sup>.

Foram, então, elencados na justificativa diversos benefícios esperados a partir das medidas propostas, tais como: maior segurança jurídica e qualidade regulatória, com consequente redução nos custos de transação aos prestadores de serviços; maior racionalização dos recursos a partir de estímulos ao combate às perdas e utilização da rede existente pelos usuários; atrair e alavancar os investimentos públicos e privados no setor, com melhoria do desempenho das metas e objetivos definidos no Plansab; e, por fim, prover maior qualidade de vida e saúde à população.

Para tanto, se entenderam necessárias, entre outras propostas, três grandes mudanças institucionais da regulação do setor: i) Alteração da Lei 9.984, na qual atribuiu atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico; ii) Criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), sob a presidência do Ministério das Cidades, com vista a melhorar a coordenação federal junto aos entes federados subnacionais; e iii) Alteração das regras de consórcio público para o setor de saneamento, em especial quanto à necessidade de chamamento público para a obtenção de manifestação de interesse de possíveis propostas mais vantajosas.

É importante ressaltar que este trabalho teve o escopo delimitado nas análises dos dispositivos da MP 844/2018 sob os aspectos relacionados às novas atribuições da Agência Nacional de Águas nas atividades regulatórias envolvendo os serviços de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário junto aos Entes Federados Subnacionais.

A partir da premissa anterior, será apresentada uma análise qualitativa dos dispositivos do referido regramento regulatório do setor de saneamento ao qual

---

<sup>1</sup> Em 19/11/2018 a MP 844/2018 perdeu sua eficácia. Entretanto, no dia 28/12/2018, foi publicada a MP nº 868/2018, que manteve a integralidade da MP anterior no texto referente às novas atribuições da ANA.

foram inseridos os artigos 4º-A, 4º-B, 8º-A e 17-A na Lei 9984, de 17/07/2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), sua regra de atuação, estrutura administrativa e fontes de recursos, considerando os possíveis problemas a resolver e respectivos benefícios esperados com a implementação dessas inovações institucionais.

Quadro 2: Principais dispositivos inseridos na Lei 9984/2000 pela MP 844/2018 - Novas atribuições da ANA para a regulação do setor de saneamento.

Art. da Lei 9984/2000	Parágrafo / Inciso	Descrição (resumo)	Problemas a resolver	Benefícios esperados
4º-A	-	A ANA instituirá normas de referência nacionais	Multiplicidade de regras	Maior uniformidade regulatória
4º-A	Parágrafo 1º - Incisos I ao V	Padrões de qualidade; Regulação tarifária; instrumentos negociais; contabilidade regulatória; redução perdas de água	Falhas na prestação do serviço; baixo investimento no setor; insegurança jurídica e elevados índices de perdas	Serviços adequados e melhorias nos contratos; sustentabilidade, transparência e racionalização
4º-A	Parágrafo 2º	As normas serão instituídas de forma progressiva	Possíveis erros de diagnósticos e referência	Curva de aprendizado
4º-A	Parágrafo 4º	Ação mediadora e arbitral	Insegurança jurídica	Maior equidade entre as partes
4º-A	Parágrafo 6º	Uniformidade e segurança jurídica, observadas as peculiaridades locais	Variabilidade de regras no setor	Uniformidade com territorialidade
4º-A	Parágrafo 7º	Compartilhamento de ganhos e mecanismos de subsídios	Melhor distribuição dos custos e lucros	Modicidade tarifária e Universalização dos serviços
4º-A	Parágrafo 9º e 10º	Estudos técnicos, guias, manuais e capacitação sobre regulação do setor	Baixa capacitação local sobre o tema	Desenvolver as melhores práticas de regulação
4º-B	-	Acesso aos recursos federais condicionado ao cumprimento das normas de referência da ANA	Não há obrigatoriedade de cumprimento pelos entes federados	Maior aderência e efetividade das normas da ANA
4º-B	Parágrafo 2º	Respeito às regras vigentes para os contratos já assinados	Mudança de regras no setor	Segurança jurídica dos contratos vigentes
8º-A	-	Credenciamento de técnicos, empresas e consultores para apoio.	Restrição operacional da ANA (atual déficit de servidores)	Rapidez e assertividade nas análises da ANA
17-A	-	Possibilidade de requisição de servidores federais	Restrição operacional da ANA (atual déficit de servidores)	Melhor alocação e gestão do conhecimento
17-A	Parágrafo 1º	Sujeito ao limite definido pelo MPOG	Falta de concursos e severa restrição de servidores no Governo Federal	Mitigar o impacto da saída de servidores nos demais órgãos federais

De maneira geral, poder-se dizer que o artigo 4º-A da Lei 9984/2000 atribui à ANA a responsabilidade de instituir normas de referência nacionais para a regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico. Os demais artigos 4º-B, 8º-A e 17-A estão todos relacionados aos incentivos e meios ofertados pela nova norma, para que a ANA alcance os objetivos e atribuições criadas pelo o artigo 4º-A da Lei 9984/2000.

Percebe-se pela leitura do supracitado artigo que o objetivo central da ANA na MP 844/2018 está relacionado ao balizamento dos padrões de qualidade e eficiência da prestação e à uniformização de regras regulatórias dos serviços de saneamento no Brasil, calcados em princípios de sustentabilidade econômica, racionalidade dos recursos, a livre concorrência e cooperação entre os entes federados.

Entretanto, outros dispositivos inseridos são também relevantes para o setor de saneamento em termos de incentivos à melhoria do ambiente regulatório, podendo-se destacar a possibilidade de ação mediadora e arbitral pela ANA junto aos demais entes federativos, e as regras para o compartilhamento de ganhos de produtividade com os usuários.

## **5 POSICIONAMENTO DOS PRINCIPAIS ATORES DO SETOR**

Com a edição da MP nº 844, de 06 de julho de 2018, ficaram evidentes os posicionamentos antagônicos para as inovações e mudanças propostas no marco regulatório do setor de saneamento, em especial as de maior impacto nos principais agentes relacionados à prestação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário nos estados e municípios brasileiros.

Se de um lado a instituição de uma agência em nível federal poderia incentivar a uniformidade de regras regulatórias e maior segurança jurídica para os contratos de prestação de serviços no setor de saneamento, do outro se alega que essa interferência em questões locais fere os princípios federativos e reduz a autonomia administrativa dos governos subnacionais em gerir a sua própria política pública.

Seguindo a jurisprudência de julgados do STF, a própria Medida Provisória nº 844/2018, com a inserção do artigo 8º-A da alteração da Lei 11.445/2007, veio

reafirmar que a titularidade dos serviços de saneamento básico pertence aos Municípios e Distrito Federal, e ainda definiu a forma do exercício da titularidade em casos de interesse comum entre dois ou mais entes da federação a partir da gestão compartilhada.

Segundo a mensagem presidencial ao Congresso Nacional e na Exposição de Motivos da Medida Provisória 844/2018, elaborada pelo Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, a falta de padronização e a multiplicidade de atores com diferentes capacidades regulatórias tem prejudicado o desenvolvimento e a eficiência do setor, incorrendo em elevados custos de transação aos prestadores de serviços de saneamento, públicos ou privados.

Os custos de transação são relevantes na condução das políticas públicas e surgem a partir de aspectos comportamentais ligados à racionalidade limitada para analisar todos os componentes existentes em uma transação e ao oportunismo de agentes, associados à manipulação de assimetrias de informações incompletas ou distorcidas, tanto na etapa de planejamento/negocial de um contrato, ex ante, quanto na etapa de prestação dos serviços contratados, ex post (Fiani, 2002).

Assim, a partir da uniformização de regras regulatórias de saneamento em todo país e consequente melhoria da segurança jurídica e estabilidade do setor, estariam criadas as condições de estímulo e incremento de investimentos públicos e privados para a universalização dos serviços.

Para Ayrimoraes (2018), superintendente da Agência Nacional de Água, a MP e as novas atribuições da ANA não alteram a questão da titularidade municipal, que é um dos pilares da política de saneamento. Apenas fortalecerá as boas práticas e harmonização da atuação regulatória nas diversas agências estaduais e municipais, visando impulsionar os investimentos e aprimorar o setor.

De forma alinhada ao Governo Federal, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgotos (ABCON) defende que a mudança proposta no novo marco legal é necessária devido aos atuais índices alarmantes do setor de saneamento e que a universalização desses serviços depende da estabilidade jurídica, maior cooperação e parceria entre os setores público e privado.

Galvão Junior (2008) e Freitas (2017) reafirmam que a estabilidade jurídica e a qualidade regulatória são essenciais para a realização de investimentos públicos e privados no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário com vistas à expansão e universalização dos serviços.

Existe uma relação direta entre o desempenho econômico de um país, a longo prazo, e a qualidade de seu marco regulatório (OCDE, 2008). Os debates e avanços alcançados em nível federal e nas agências setoriais devem, necessariamente, ser replicados nos demais entes subnacionais e de forma mais ampla possível, nas mais diversas instituições envolvidas. Para garantir a efetividade da regulação, é necessária uma estrutura de governança regulatória adequada, com atribuições claras, capacidade técnica, autoridade reconhecida, credibilidade e transparência, permanente avaliação de performance, além de alto grau de independência política e financeira (OCDE, 2018).

Em contraponto às alterações promovidas pela MP 844/2018, a Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) e a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), em geral, alegam a inconstitucionalidade do normativo ao atribuir à ANA competências consideradas exclusivas das agências reguladoras subnacionais, pois estas terão suas atribuições limitadas e, como o setor é dependente de recursos federais para realizar investimentos, as agências se tornarão simples executoras das decisões da ANA.

Ademais, foi questionado o caráter de urgência atribuído ao novo normativo do Governo Federal, tendo em vista a necessidade de mudanças profundas a serem realizadas na própria Agência Nacional de Águas para fins de colocar em prática suas novas atribuições na área de saneamento, onde todo esse processo de mudança institucional em âmbito federal, estadual e municipal necessitaria de maior debate e participação da sociedade e das principais entidades setoriais envolvidas.

De fato, para não impactar a governança regulatória das agências subnacionais do setor de saneamento, devem ser consideradas as consequências relacionadas à possível redução de autonomia, uma vez que, na prática, por ser um setor muito dinâmico, diversas condicionantes locais, seus possíveis impactos e benefícios junto à comunidade são determinantes numa tomada de decisão tempestiva.

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios obtiveram autonomia política e decisória para gerir as próprias políticas públicas. A partir desse momento, as leis e diretrizes nacionais de regulamentação elaboradas exigiram maior compartilhamento de competências e de recursos entre os entes federados para a implementação em âmbito local, em detrimento ao modelo clientelista e predatório do federalismo brasileiro demonstrado por Abrucio et. all. (1999). Para Crew e Parker (2006), “governança regulatória também trata da flexibilidade e adaptabilidade para enfrentar circunstâncias mutáveis e atentar para lições de falhas ocorridas”.

Quadro 3: Principais argumentos à nova atribuição da ANA na MP 844/2018

Agente	Instrumento utilizado	Argumentos à nova atribuição da ANA	Como se Posiciona
Governo Federal	EMI nº 06/2018 MCid/MMA/MP	Com a edição de normas nacionais de referência regulatória pela ANA, espera-se uma elevação da qualidade das normas e maior uniformização em todo território nacional, o qual incentivaria o desenvolvimento do setor e a universalização dos serviços de saneamento básico.	Favorável
ANA	Opinião do Superintendente da ANA	A MP 844/2018 e as novas atribuições da ANA não alteram a titularidade municipal, que é um dos pilares da política de saneamento. Visa dar uniformidade e padrão para as diversas agências reguladoras que atuam no setor. “Há um consenso de que é preciso aprimorar o setor”	Favorável
ABCON	Manifesto: “Marco regulatório do saneamento (MP 844): o que precisa ser dito”	A solução para a expansão dos serviços de saneamento não será exclusivamente pública, exigirá complementaridade de recursos privados. É urgente a adoção de mudanças que incentivem o investimento no setor, em especial as parcerias entre o público e o privado.	Favorável
ABES	Opinião do Diretor: “Regulação conforme a MP 844”	As agências reguladoras na área de saneamento fazem regulação econômica, enquanto a ANA faz regulação social, fazendo cumprir a “Lei das Águas no Brasil”. A inclusão da ANA no espaço onde a competência é municipal, confronta a legislação vigente e ainda coloca em choque dois modelos de regulação. Ou seja, o papel da ANA previsto na MP afronta o caráter de urgência que embasa as medidas provisórias, tamanho os ajustes que deverão ser feitos. De fato, a falta de independência junto ao titular dos serviços de saneamento dificulta o bom desempenho das agências locais, principalmente quando o titular é também o maior acionista do prestador.	Contrário



Quadro 3 (Continuação)

Agente	Instrumento utilizado	Argumentos à nova atribuição da ANA	Como se Posiciona
ABAR	Nota de Repúdio à Medida Provisória 844/2018	<p>A entidades reguladoras subnacionais se tornarão meras executoras das decisões da ANA, uma vez que a MP 844/2018 vincula o repasse de recursos à aderência às normas editadas pela agência federal, considerando que o setor é dependente dos recursos da União.</p> <p>O texto da MP é inconstitucional ao adentrar na competência das agências reguladoras subnacionais, que não pode ser minimizada mediante tais “imposições” pela ANA.</p> <p>Na revisão da Lei nº 11.445/2007, o processo de debate necessita ser ampliado, impedindo que Estados e Municípios sejam prejudicados ou tenham suas “competências constitucionais usurpadas”.</p>	Contrário
ASSEMAE	Nota do Conselho Diretor: A verdade sobre a medida provisória 844	<p>A MP 844 quer condicionar o acesso a recursos federais apenas aos municípios que cumprirem as normas de regulação “impostas” pela ANA.</p> <p>Além de ser inconstitucional, pois reduz a autonomia decisória do município, a ideia de estabelecer padrões regulatórios em âmbito federal só “atende ao pleito da iniciativa privada, que não deseja se sujeitar a mais de um ente regulador.”</p>	Contrário

## 6. LIMITES E POSSIBILIDADES DA ANA NO SANEAMENTO

Com a edição da Lei 9.984, de 17 de julho de 2000, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), na forma de autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997).

Desde a sua criação, a ANA vem atuando na gestão das águas de domínio da União, fazendo a regulação do acesso e do uso dos recursos hídricos por meio da emissão e fiscalização das outorgas; o monitoramento do nível e vazão dos rios em conjunto com os Estados e outros parceiros; a coordenação da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos junto aos órgãos gestores estaduais, aos comitês e agências de bacias e aos usuários e demais interessados; e ainda a elaboração de estudos e planos estratégicos de uso da água, com destaque no Atlas Brasil de Abastecimento Urbano de Água e no Atlas Esgotos.

Dezoito anos depois, com a edição da MP 844/2018, de 06 de julho de 2018, foi atribuída à ANA a relevante competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a serem observadas pelos entes federados subnacionais, e suas respectivas agências reguladoras dos serviços de saneamento.

Ao reafirmar a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico aos Municípios e Distrito Federal (art. 8-A da Lei 11.445/2007), a própria MP limitou a atuação da ANA no artigo 4-A da Lei 9.984/2000, no sentido de editar normas “de referência” regulatória. Assim, não caberia à ANA normalizar diretamente o setor de saneamento, até porque no Brasil ainda não há serviços prestados para abastecimento urbano de água e esgotamento sanitário, por exemplo, cujo titular seja a própria União.

Apesar dos municípios e distrito federal, e suas respectivas agências reguladoras de saneamento, não serem obrigados a seguirem as orientações da ANA, utilizou-se de estratégia similar à do Planasa, no qual foi inserido um dispositivo de incentivo, ou até mesmo de *enforcement* (um tipo de imposição), que condiciona o acesso aos recursos federais para os serviços de saneamento ao cumprimento das normas de referência editadas pela ANA, respeitadas as regras em contratos vigentes assinados em data anterior (o artigo 4-B da Lei 9.984/2000 e o artigo 25-A da Lei 11.445/2007).

Neste caso, caberia à ANA, além de elaborar os requisitos e procedimentos a serem observados pelas entidades reguladoras e fiscalizadoras locais de saneamento (cerca de cinquenta agências, que atuam em âmbito regional e municipal, segundo a ABAR), também verificar/fiscalizar o seu cumprimento e a manutenção das condições para fins de acesso e continuidade da disponibilização dos recursos federais aos entes subnacionais.

Como os contratos com os prestadores de serviços são, em geral, de longo prazo (acima de 10 anos), as mudanças ocorreriam de forma lenta e gradativa no setor de saneamento. Entretanto, não restou claro na MP 844/18 como seria a operacionalização nos casos específicos em que as regras dos contratos vigentes não estão detalhadas ou bem definidas. Assim, divergências de entendimentos entre

a ANA e as agências reguladoras subnacionais quanto à aplicabilidade ou não de algumas diretrizes ou referências em casos específicos poderiam ser frequentes.

Na realidade, ocorreram alguns questionamentos judiciais de associações municipais do setor que alegam a inconstitucionalidade do texto da MP 844/18 devido a possível interferência federal em políticas consideradas locais, como a de saneamento, o que prejudicaria o pacto federativo nos aspectos da autonomia da gestão pública e conseqüentemente a titularidade do ente subnacional.

É provável que nessa mesma linha, os municípios que se sentirem prejudicados ao terem seu acesso a recursos da União restritos pela não observação de requisitos e procedimentos regulatórios estabelecidos pela ANA (artigo 4º-B), imprescindivelmente poderiam impetrar mandado de segurança na justiça para derrubar tal restrição.

Limitações de ordem orçamentária, técnica e operacional da ANA, devido suas novas atribuições em atuar nos quatro componentes do saneamento (fornecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana) junto aos 5.570 municípios, em 26 estados e o distrito federal, além de órgãos reguladores e dos prestadores de serviços locais, também se apontariam como grande desafio da instituição nos anos subsequentes.

De acordo com a Lei 10.768, de 19 de novembro de 2003, a ANA dispõe de 239 especialistas de recursos hídricos, 27 especialistas em geoprocessamento e 84 analistas administrativos. Em maio de 2017, portanto cerca de um ano antes da edição da MP 844/2018, a agência já havia protocolado pedido junto ao Ministério do Planejamento para realização de concurso público, no qual previu, à época, um *déficit* de 91 servidores em sua força de trabalho. Para atender às novas atribuições para a regulação do setor de saneamento, a ANA informou por meio de sua equipe de comunicação que está fazendo um estudo interno para identificar o real *déficit* de servidores.

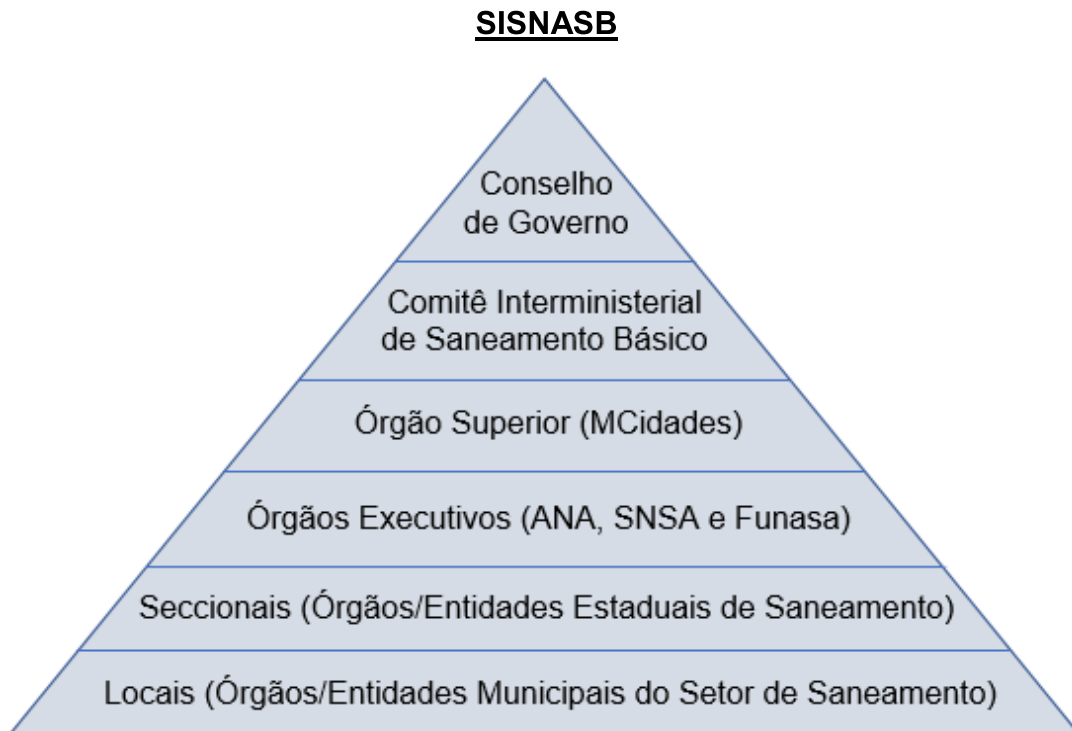
Mudanças organizacionais profundas como estas requerem tempo e recursos disponíveis, em especial num setor de serviços onde as peculiaridades locais e regionais são fatores críticos de sucesso. A própria MP 844/2018 tentou amenizar esse impacto na ANA ao inserir na Lei 9984/2000 dispositivos relacionados à possibilidade de credenciamento de técnicos e empresas especializadas (art 8º-A)

e/ou requisitar servidores de outros órgãos federais (art. 17-A), mas ao mesmo tempo o normativo não prevê novas fontes de receitas para equilibrar essas despesas. Assim, diante de um cenário de forte restrição fiscal do Estado, seriam necessárias inovações na forma de se organizar, de atuar e de gerir os escassos recursos financeiros da ANA para que os objetivos fossem alcançados de forma satisfatória.

Apesar de já prevista a instalação de unidades administrativas regionais no artigo 3º, parágrafo único, de seu normativo de criação (Lei 9984/2000), a possibilidade não foi efetivada e essa limitação de alcance territorial da ANA, tanto para as ações de gestão e fiscalização do uso do recurso hídrico, quanto na regulação do setor de saneamento, permanece. Novas parcerias e possibilidades poderiam surgir junto a outro importante ator federal que atua no desenvolvimento do setor de saneamento básico, a FUNASA, que possui um grande diferencial: conta com unidades administrativas descentralizadas em todos os Estados da Federação.

Outra oportunidade de alavancar a cooperação e coordenação do setor de saneamento como um todo, seria a criação de uma espécie de Sistema Nacional de Saneamento Básico (Sisnasb), estruturado nos moldes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), com participação de órgãos e entidades públicas municipais, estaduais e federais que atuam no setor de saneamento.

Figura 2: Proposta de Estrutura do Sistema Nacional de Saneamento Básico



Fonte: elaboração própria, adaptada do modelo do Sisnama

Entende-se que a dupla função da ANA em relação à gestão dos recursos hídricos e à coordenação da regulação do setor de saneamento, com a articulação entre o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), conforme preconiza o parágrafo 11º do artigo 4º-A da Lei 9984/2000, poderá resultar em maior integração entre essas políticas públicas e seus gestores, com ganhos sociais e econômicos ainda não alcançados.

A necessidade de atuar na melhoria da regulação em nível nacional e adequar seus processos e métodos às peculiaridades locais, apesar de um grande desafio a ser superado gradativamente, possibilitaria que a ANA desempenhasse com menor grau de dificuldade técnica outra importante atribuição dada pela MP 844/2018 (parágrafo 4º, artigo 4º-A, da Lei 9984/2000), a função mediadora e de arbitragem em conflitos entre Municípios, Estados, agências reguladoras locais e prestadores de serviços, resultando assim em maior segurança jurídica neste complexo setor de saneamento.

A partir de maior integração da rede de instituições e o efetivo compartilhamento de conhecimento e de informações do setor, poderia ainda se criar novas formas de contabilização/internalização das relevantes externalidades positivas advindas da

expansão desses serviços públicos de esgotamento sanitário e fornecimento de água potável nos municípios, resultando em projetos mais atrativos, viáveis e sustentáveis financeiramente.

Quadro 4: Limites e possibilidades de atuação da ANA na regulação dos serviços de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário no Brasil

Atribuição	Limites	Possibilidades
Padronização da qualidade e eficiência dos serviços prestados	Técnico, Orçamentário e Operacional (atual déficit de servidores e necessidade de incremento devido às novas atribuições)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credenciamento (art. 8º-A); e</li> <li>• Requisição de servidores (art. 17-A)</li> </ul>
Observar as peculiaridades locais	Territorialidade (5.570 municípios brasileiros)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas parcerias com órgãos locais e federais (Funasa);</li> <li>• Editar normas com critérios regionalizados;</li> <li>• Criação de um Sistema Nacional de Saneamento Básico (Sisnasb).</li> </ul>
Estimular a cooperação entre entes federados	Pacto Federativo (autonomia decisória)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ganho de escala em consórcios de pequenos municípios (viabilização de novos empreendimentos); e</li> <li>• Criação do Sistema Nacional de Saneamento Básico.</li> </ul>
Elaborar estudos técnicos e capacitação	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas parcerias (MS/Funasa, SNSA/MCidades e MMA).</li> </ul>
Articulação entre o Plansab, o PNRH e o PNRS	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior eficiência, racionalidade e responsabilidade do uso da água</li> </ul>
Mediadora em conflitos entre entes federados, agências reguladoras e prestadores	Necessita concordância entre as partes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior segurança jurídica e padronização dos contratos; e</li> <li>• Criação do Sistema Nacional de Saneamento Básico (Sisnasb).</li> </ul>
Requisitos e procedimentos para a comprovação do atendimento à normas pelas agências locais	Dificuldade pela multiplicidade de agências reguladoras atuantes no setor (50 agências que atuam em mais 3100 municípios).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas parcerias (Funasa); e</li> <li>• Criação do Sistema Nacional de Saneamento Básico (Sisnasb)</li> </ul>
Credenciamento de técnicos e empresas	Orçamentária/Financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas receitas advindas das atividades no setor de saneamento</li> </ul>
Requisição de servidores federais	Limite definido pelo Ministério do Planejamento; Resistência à cessão de servidores devido à forte restrição operacional do serviço público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridade para cessão de especialistas de saneamento alocados em outros órgãos e/ou atividades (Melhoria na gestão do conhecimento no executivo federal)</li> </ul>

## 7. CONCLUSÃO

O acesso aos serviços de fornecimento de água potável e ao esgotamento sanitário, apesar de essencial sob o ponto de vista de dignidade à vida humana, ainda está longe de se tornar um direito para boa parte da população dos municípios brasileiros.

Após dez anos de implementação do marco regulatório do saneamento (Lei 11.445/2007), o Governo Federal, diante dos desafios e dificuldades enfrentadas pelos Entes Federados Subnacionais, publicou a Medida Provisória (MP) nº 844, de 06 de julho de 2018, visando, principalmente, dar maior segurança e estabilidade regulatória e jurídica da relação de serviços, e com isso alavancar os necessários investimentos públicos e privados do setor.

Para tanto, se entenderam necessárias, entre outras propostas, três grandes mudanças institucionais da regulação do setor: i) Alteração da Lei 9.984, na qual atribuiu atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico; ii) Criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), sob a presidência do Ministério das Cidades, com vista a melhorar a coordenação federal junto aos entes federados subnacionais; e iii) Alteração das regras de consórcio público para o setor de saneamento, em especial quanto à necessidade de chamamento público para a obtenção de manifestação de interesse de possíveis propostas mais vantajosas.

Essa pesquisa procurou identificar e avaliar os movimentos dos principais atores, os argumentos favoráveis e contrários à MP 844/2018, assim como os limites e possibilidades de atuação da ANA junto aos Entes Federados Subnacionais. Se de um lado a instituição de uma agência em nível federal poderia incentivar maior uniformidade de regras regulatórias e segurança jurídica para os contratos de prestação de serviços no setor de saneamento, do outro se alega que essa interferência em questões locais fere os princípios federativos e reduz a autonomia administrativa dos governos subnacionais em gerir a sua própria política pública.

Outra medida polêmica da referida MP no âmbito de atuação da ANA foi condicionar o acesso aos recursos federais pelo cumprimento das normas de referência

nacionais, já que muitos municípios ainda são totalmente dependentes do Governo Federal para a realização dos necessários investimentos no setor de saneamento.

Um dos maiores desafios da ANA nos próximos anos estaria relacionado à supervisão e coordenação regulatória junto aos 5.570 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal, além de suas agências reguladoras e prestadores locais de serviços de saneamento. Assim, diante de um cenário de forte restrição fiscal do Estado, seriam necessárias inovações na forma de se organizar, de atuar e de gerir os escassos recursos financeiros da ANA para que os objetivos sejam alcançados de forma satisfatória.

Novas parcerias e modelos institucionais não convencionais no setor de saneamento podem surgir da necessidade de maior integração entre os diversos órgãos e setores dentro do próprio Governo Federal e também com os múltiplos agentes locais que atuam nos serviços de água e esgotamento sanitário. Nesse sentido, aventou-se, nesse estudo, a oportunidade de utilização da atual estrutura descentralizada da Funasa, no apoio à atuação territorial, e ainda a criação de um Sistema Nacional de Saneamento Básico (Sisnasb), para maior coordenação e cooperação entre os Entes Federados. Entende-se ainda que há grande espaço de aprofundamento de estudos e pesquisas nesta área institucional da regulação do setor de saneamento.

Diante do cenário de forte restrição fiscal e para que as metas de universalização definidas no Planasa e priorizadas entre um dos objetivos de desenvolvimento sustentável na Agenda 2030 da ONU sejam efetivamente alcançadas, outras formas de organização e de atuação no setor de saneamento deverão ser discutidas e efetivamente implementadas.

Por motivos diversos, em especial quanto à falta de diálogo e articulação junto aos diversos atores subnacionais e ao Congresso Nacional, a tramitação da MP 844/2018 não foi concluída e, em 19/11/2018, ela perdeu sua eficácia. Contudo, ao final de seu mandato, no dia 28/12/2018, o governo anterior reeditou a MP do Saneamento, por meio da publicação da nova MP nº 868/2018.

De forma alinhada às atribuições dadas à ANA nos normativos aqui analisados, o atual Governo Federal manteve a diretriz de aproximar a agência de águas às



questões do setor de saneamento, já que no artigo 66 da Medida Provisória nº 870/2019, a autarquia passou a ser vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Regional, no qual atualmente tem a responsabilidade de estabelecer diretrizes e normas nacionais relativas ao setor de saneamento, por meio de sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Os desafios de universalização dos serviços de saneamento básico estão lançados e para se atingir esses objetivos novos arranjos e formas ainda mais ousadas e criativas de atuação deverão ser discutidas e implementadas. Uma causa tão nobre e essencial à vida e ao desenvolvimento de qualquer nação não merece permanecer pomenorizada na agenda pública do país.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação. **Saneamento Básico: Regulação 2017**. Jan. 2018. Disponível em: <[http://abar.org.br/wp-content/uploads/2017/09/ABAR\\_2017.pdf](http://abar.org.br/wp-content/uploads/2017/09/ABAR_2017.pdf)>. Acesso em: out. 2018.

ABCON - Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. **Panorama da Participação Privada no Saneamento**. 2018. Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/04/PANORAMA-PDF-FINAL.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. **Diagnóstico Setorial e Ações Propostas**. Portal ABES, 2017. Disponível em: <<http://abes-dn.org.br/pdf/DiagSetorial.pdf>>. Acesso em out. 2018.

ABRUCIO. Fernando Luiz. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Centro de Estudos Konrad –Adenauer. Pesquisas, nº 12. São Paulo, 1999

Agência Nacional de Águas - ANA. **Notícia sobre a MP 844 /2018 e as Atribuições da ANA**. Portal EBC. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2018-08/ana-mantem-atribuicoes-mesmo-com-mp-que-atualizou-marco-legal>>. Acesso em: out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Atlas Esgotos: Despoluição das Bacias Hidrográficas**. 2017. Disponível em: <http://atlasesgotos.ana.gov.br/>. Acesso em: out. 2018.

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. **Nota do Conselho da Assemae - A verdade sobre a Medida Provisória 844: a MP da Sede**. Portal Assemae. 2018. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/noticias/item/3998-a-verdade-sobre-a-medida-provisoria-844>>. Acesso em: out. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Contribuições Para Água e Esgoto Urbano (Sumário Executivo)**. 2018. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/750841521485336025/pdf/124417-PORTUGUESE-BRI-PUBLIC-NT-Urbano-final-A4.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. Acórdão STF ADI 1842 RJ – Plenário. **Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico**. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807539/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1842-rj>>. Acesso em: out. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: out. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2011. **Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências**. Brasília. p. 1-22, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. EMI nº 00006/2018 MCidades MMA MP, de 06 de julho de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 844/2018**. Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-844-18.pdf)>. Acesso em: out. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, dentre outros dispositivos legais**. Brasília. p. 1-26, jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 17 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a 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, e dá outras providências**. Brasília. p. 1-15, jul. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm)>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Brasília, jan. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm#art66](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm#art66)>. Acesso em: jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB**. Brasília. p. 1-173, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/plansab\\_06-12-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf)>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos**. 2016. Brasília: SNSA/MCIDADES, fev. 2018. 218 p. : il.

CERI/FGV - Centro de Estudo em Regulação e Infraestrutura. **Regulação e Infraestrutura: Em Busca de Uma Nova Arquitetura**. 2018. Disponível em: <<https://ceri.fgv.br/sites/ceri.fgv.br/files/arquivos/regulacao-e-infraestrutura-em-busca-de-uma-nova-arquitetura-2018.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Saneamento Básico: Uma Agenda Regulatória e Institucional**. Brasília: CNI, 2018. 56 p.: il. - (Propostas da indústria eleições 2018. v. 24).

CREW, M. A.; PARKER, D. (Ed.). **International handbook on economic regulation**. Edward Elgar Publishing, 2006.

COUTINHO, D. R. et al. **Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico**. Cadernos Direito, v. 2, p. 1-74, São Paulo, FGV, 2006.

CUNHA, Alexandre dos Santos. **Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional E Desafios Federativos**. Texto para Discussão 1565. Rio de Janeiro, IPEA, 2011.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos custos de transação**. IN: KUPFER, David. HASENCLEVER, David (org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. São Paulo: Campus, 2002

FREITAS. R. M. Soares. **Entraves e desafios para expansão do saneamento no Brasil**. 2017. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/entraves-e-desafios-expansao-saneamento-brasil-sao-debatidos-seminario>>. Acesso em: set. 2018.

GALVÃO JUNIOR, A.C.; TUROLLA, F.A.; PAGANINI, W.S. **Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a lei 11.445/2007**. 2008. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, V. 13, n. 2. p. 134. abr./jun. 2008.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento: duas décadas de atraso**. Portal Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-duas-decadas-de-atraso>>. Acesso em: out. 2018.

MARINHO, M. do S. Japiassú. **Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)**. Tese de doutorado apresentada no curso de desenvolvimento econômico da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

MARTINS, M. RICARDO. **Titularidade do Serviço de Saneamento Básico**. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545/2858>>. Acesso em: out. 2018.

OCDE. **Relatório Sobre A Reforma Regulatória Brasil: Fortalecendo a governança para o crescimento**. Brasília, 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B105A8057B9>>. Acesso em: nov.2018.

\_\_\_\_\_. **Reforma Regulatória: Rumo à uma abordagem governamental abrangente para uma regulação com qualidade**. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Regulatory-Reform-PT.pdf>>. Acesso em: nov.2018.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo. **Após nove anos da implantação da Política Nacional de Saneamento Básico – O que mudou?**. 2016. Disponível em: <http://www.sambiental.com.br/noticias/ap%C3%B3s-nove-anos-da-implanta%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico-%E2%80%93-o-que-mudou>>. Acesso em: set. 2018.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/6>>. Acesso em: nov. 2018.

Stênio Duarte

Engenheiro Civil (2000), Especialista em Inteligência de Gestão de Negócios (2010) e Pós-graduando em Políticas de Infraestrutura (2018). Trabalha em auditorias de Políticas Públicas e de Projetos/Investimentos do Governo Federal na área de Saneamento Básico pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades da CGU.

[scduarte01@yahoo.com.br](mailto:scduarte01@yahoo.com.br).