

SANEAMENTO: REGULAR PARA UNIVERSALIZAR

Luciana Xavier de Lemos Capanema¹

RESUMO: Ninguém mais duvida da relevância da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento, por seus impactos na saúde pública e no meio ambiente e por sua forte correlação com o desenvolvimento econômico e social e com a própria dignidade humana. Este artigo, por meio de pesquisa bibliográfica e análise descritiva, tem como objetivo demonstrar a importância da regulação por agência e por contrato aplicável a todos os modelos de gestão presentes na prestação de serviços de saneamento no Brasil, quais sejam privado ou estatal (companhias estaduais, empresas ou autarquias municipais e administração direta municipal) e discutir os avanços recentes na trajetória rumo às boas práticas regulatórias e à universalização.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação; Saneamento; Universalização.

ABSTRACT: There are no more doubts about the relevance of universal access to public sanitation services, due to its impacts on public health and the environment and its strong correlation with economic and social development and human dignity. This essay, through bibliographical research and descriptive analysis, aims to demonstrate the importance of regulation by agency and regulation by contract applicable to all management models present in the provision of sanitation services in Brazil, whether private or state-owned companies and discuss recent advances in the trajectory towards good regulatory practices and universalization.

KEY-WORDS: Regulation; Sanitation; Universal Access.

¹ Mestranda do Curso de Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas/RJ e Engenheira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Este artigo é de exclusiva responsabilidade da autora, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES. E-mail: lucapanema@bol.com.br.

1. INTRODUÇÃO

Que o Brasil é um país diverso e desigual não é novidade para ninguém. No setor de saneamento, essas características se refletem tanto na heterogeneidade dos déficits de acesso aos serviços públicos de água e esgoto, em termos sociais e regionais, quanto nas capacitações institucionais dos governos locais para provê-los. Diante desse cenário, é intuitivamente pouco provável que haja uma única solução padrão que se preste a resolver um problema que não é homogêneo pelo país.

Com a edição do Novo Marco Legal do Saneamento em 2020, a discussão sobre qual é o modelo de prestação mais adequado para se promover a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se acirrou. Há uma disputa ideológica que contrapõe a prestação pública, direta e indireta, e a prestação privada.

A crença de que há um único modelo capaz de promover a universalização do saneamento básico no Brasil tem influenciado as definições de políticas públicas e as decisões que determinam os rumos da regulação para o setor. Governos com viés mais liberal apostam na delegação desses serviços a empresas privadas, como solução mais eficiente para a questão da universalização. Em contraposição, governos com viés mais heterodoxo defendem que a prestação estatal é a melhor via, mais inclusiva, para a universalização desses serviços públicos. O resultado tem sido a descontinuidade das políticas públicas para o setor, que tem prejudicado a implementação de projetos e investimentos voltados para a expansão do acesso aos serviços de saneamento. Por isso, desmistificar que haja uma única opção de modelo de gestão que isoladamente seja suficiente para a promoção da universalização do acesso aos serviços de saneamento pode permitir o redirecionamento do foco dos esforços regulatórios e das políticas públicas para iniciativas que sejam mais efetivas para esse objetivo.

Este artigo não pretende enfrentar esse debate. Parte-se da premissa de que, diante do tamanho e da urgência do desafio da universalização dos serviços de saneamento, positivado pela introdução de metas no marco legal do setor pela Lei nº 14.026/2020, enfrentado por estados e municípios com diferentes capacitações institucionais e financeiras, haverá necessidade da combinação de esforços de prestadores públicos e privados para superá-lo.

Vale esclarecer que, pela legislação brasileira, o setor de saneamento é composto por quatro modalidades de serviços públicos: água, esgoto, resíduos sólidos urbanos e drenagem pluvial. Para fins deste artigo, o termo saneamento será utilizado para designar apenas os serviços de água e de esgoto.

Assim, pretende-se demonstrar teoricamente, com base na literatura sobre as motivações do porquê regular, que a atuação do Estado Brasileiro, como regulador dos serviços públicos de saneamento básico, pode influenciar o comportamento dos prestadores de serviços desses serviços para direcionar sua atuação no sentido de promover a universalização do acesso com perenidade e qualidade, reconhecendo os desafios inerentes às suas diferentes personalidades jurídicas.

A pergunta a ser respondida é: a regulação por agência, por vezes complementada pela regulação por contrato, tem um papel relevante na promoção da universalização dos serviços de saneamento, independentemente da personalidade jurídica, estatal ou privada?

A tese a ser demonstrada é de que, segundo as teorias que tratam do tema “do porquê regular”, os serviços de saneamento precisam ser regulados para que a atuação do prestador desses serviços, de qualquer personalidade jurídica, seja motivada para o cumprimento das metas legais de universalização. A compreensão dos comportamentos e incentivos relacionados às diferentes personalidades jurídicas dos prestadores também importa para justificar a aplicação da regulação nesse conjunto diverso de regulados.

Para isso, a primeira seção apresentará um breve panorama do saneamento no Brasil, quantificando os déficits de acesso e a estimativa de investimentos para superá-los, e descrevendo a estrutura da oferta desses serviços, na qual convivem prestadores de diferentes naturezas jurídicas. A segunda descreverá a regulação dos serviços de saneamento no Brasil, a base legal constitucional e setorial e as entidades responsáveis pela regulação do setor. A terceira trará uma revisão bibliográfica sobre as teorias acadêmicas do “porquê regular” aplicadas aos serviços públicos de água e esgoto, considerando os desafios atribuídos às diferentes naturezas jurídicas dos prestadores atuantes no setor. A quarta seção discutirá a tese de que a regulação exercida pelas agências reguladoras subnacionais é um elemento fundamental para que a prestação de serviços públicos de saneamento cumpra seu papel social de universalização. Por fim, na conclusão, serão sumarizados os principais achados do artigo.

2. PANORAMA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DO SANEAMENTO NO BRASIL

2.1. O desafio da universalização

A Lei de Saneamento, Lei nº 11.445/2007, estabelece que até 2033 os municípios brasileiros deverão atingir metas de universalização de acesso a abastecimento de água tratada para 99% de sua população, e de esgotamento sanitário (coleta e tratamento) para 90%.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2022), ainda há mais de 32 milhões de brasileiros sem acesso ao sistema de abastecimento de água potável, o que corresponde a 15,8% da população brasileira, e 90 milhões sem esgoto coletado e tratado, o que corresponde a 44,3% da população. No entanto, a média nacional não traz informações sobre a dispersão desses déficits pelo país.

Ao se considerar o recorte das regiões, há grande heterogeneidade nos índices de acesso aos serviços de saneamento no Brasil, refletindo sua desigualdade regional econômica e social. Conforme dados do SNIS de 2022, os índices de acesso ao sistema de abastecimento de água variam de 64,2% na Região Norte, a 90,9% na Região Sudeste. Já os índices de acesso à rede de esgoto coletado e tratado variam de 14,7% na Região Norte a 80,9% na Região Sudeste (SNIS, 2022).

Vale destacar que esses números desconsideram a qualidade e a regularidade dos serviços oferecidos, e, mesmo assim, já indicam o quanto varia o grau de dificuldade para atendimento das metas de universalização em termos de investimentos a serem realizados nas diferentes regiões brasileiras.

Os investimentos necessários para universalização são estimados em R\$ 511 bilhões pelo Plano Nacional de Saneamento - Plansab, Brasil (2023). Isso corresponde a investimentos anuais de R\$ 46,5 bilhões no período de 2023 a 2033.

2.2. Estrutura da Oferta

Antes de se discutir a relevância da regulação no setor, é preciso que se compreenda como foi desenvolvida a estrutura atual da oferta dos serviços públicos de saneamento no Brasil.

A estrutura atual da prestação de serviços públicos de saneamento no Brasil tem sua origem na década de 1970, quando foi lançado o Programa Nacional de Saneamento — Planasa. O Planasa previa a ampliação do acesso ao sistema de água tratada para 90% da

população urbana, e ao sistema de esgotamento sanitário para 65%, incluindo coleta e tratamento, conforme relata Ana Cristina Augusto de Sousa (Sousa, 2011). No período de 1970 a 1991, o Planasa conseguiu ampliar de 32,8% para 70,7% o número de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água, e de 26,4% para 52,4% o número de domicílios com esgoto ligado à rede geral ou fossa séptica, sendo dados dos Censos Demográficos do IBGE (1970 e 1991).

Com o Planasa, foram criadas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico — CESBs —, a partir do diagnóstico de que a grande maioria dos municípios brasileiros não apresentava viabilidade econômico-financeira, e tampouco reunia competências técnicas e institucionais para a construção da infraestrutura e prestação dos serviços de saneamento para toda sua população.

O Planasa foi encerrado na década de 1980, mas deixou como legado relevante ampliação dos índices de atendimento, especialmente de água. Ainda assim, os esforços empreendidos no âmbito deste programa foram insuficientes para a universalização, conforme já apresentado. Outra importante consequência do programa foi a mudança da estrutura da oferta, com a configuração da predominância da atuação das CESBs na prestação dos serviços públicos de saneamento no Brasil.

Já na década de 1990, o papel do Estado na economia brasileira, que vinha de uma trajetória de intervenção direta, como agente econômico, foi migrando para um modelo de maior liberalização. Essa liberalização ocorreu por meio da delegação de serviços públicos a empresas privadas, mediante regulação estatal. São consequências desse processo a publicação da Lei de Concessões, em 1995, e a criação das agências reguladoras setoriais nacionais e subnacionais. A ampliação da participação privada no saneamento foi tímida, limitada a poucos municípios.

Dentre os principais fatores que influenciaram a tímida participação privada no setor, naquele momento, estavam a complexa coordenação interfederativa do setor, incertezas jurídicas e políticas, a dependência da trajetória de prestação estatal pelas CESBs e a incipiente regulação setorial.

Segundo dados do SNIS, em 2022, havia 1.478 prestadores de serviços de água no país, sendo 1.424 locais, 28 regionais e 26 microrregionais. Desse total, 55,2% são da administração pública direta municipal, 32,3% são autarquias municipais, 9% são empresas privadas, 2% são sociedades de economia mista, predominantemente estaduais, 0,3% são empresas públicas e 1,2% organizações sociais (SNIS, 2022).

Atualmente, o modelo de gestão dos serviços de saneamento é regido pela Lei nº 11.445, de 2007, e suas alterações. Na oferta da prestação dos serviços de saneamento, a atuação predominante é das companhias estaduais, ainda que esses serviços possam ser delegados a prestadores com diferentes naturezas jurídicas. Especificamente com relação aos serviços de abastecimento de água, em termos percentuais, dos 5.424 municípios que forneceram dados ao SNIS em 2022, 74% possuíam delegação de água para os prestadores regionais, as Companhias Estaduais de Saneamento — CESBs. A prestação por prefeituras municipais, diretamente ou por meio de autarquias, representou 23,6% do total; as empresas privadas em delegações municipais, 2,2%; e as delegações microrregionais, 6,9% (SNIS, 2022). Portanto, no setor de saneamento brasileiro, há uma predominância da prestação estatal dos serviços públicos de água pelos estados, por meio das CESBs, e pelos municípios, por meio de administração direta e indireta.

Já a delegação da prestação desses serviços à iniciativa privada responde pelo atendimento de cerca de 9% dos municípios brasileiros. Cabe ressaltar que houve um movimento de expansão desse modelo de gestão nos últimos anos. Dados da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto — ABCON SINDCON — mostram um crescimento de 292% em dez anos, partindo de 217 municípios atendidos por empresas privadas em 2013 para 850 no início de 2023 (Abcon Sindcon, 2023).

2.3. Competências federativas e estrutura da regulação por agência

Para lidar com a prestação dos serviços públicos de saneamento, a Constituição Federal de 1988 — CF/1988 — atribuiu competências aos três níveis federativos. À União coube a responsabilidade de instituir diretrizes e de, conjuntamente com estados, municípios e distrito federal, promover programas de melhoria. Aos estados coube a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões nas situações em que se configure o interesse comum, além da responsabilidade subsidiária com demais entes federativos já relatada. E aos municípios foi atribuída a competência de legislar sobre matérias de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e organizar e prestar,

diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

A partir dessa distribuição constitucional de competências e do entendimento trazido pelo Supremo Tribunal Superior (STF) no julgamento da ADI 1842-RJ, a interpretação predominante no setor e no meio jurídico é de que a titularidade dos serviços públicos de saneamento no Brasil é dos municípios, nos casos de interesse local, e que seu exercício deve ser compartilhado entre estado e municípios, nos casos de interesse comum.

Mais recentemente, a Lei nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento — NMLS —, definiu que esses serviços podem ser prestados diretamente pelos titulares, ou delegados, exclusivamente, por meio de processos licitatórios competitivos.

Consideradas as metas para 2033 e as atribuições legais, é necessária uma boa coordenação federativa, e, especialmente, municípios e estados precisarão se mobilizar no sentido da implantação das condições necessárias para a universalização.

A distribuição de competências na prestação dos serviços de saneamento, combinada com a estrutura da oferta, em que predominam as companhias estaduais, definiu a configuração da regulação do setor por diferentes categorias de agências reguladoras subnacionais. Esse universo é composto por 89 agências, sendo 47 municipais, 16 intermunicipais e 26 estaduais, conforme levantamento da Agência Nacional de Águas e de Saneamento Básico (ANA).

Essas agências costumam também ser multissetoriais, ao contrário das nacionais, e apresentam diferentes graus de maturidade quanto a sua governança, capacitação técnica e desenvolvimento institucional.

Diante desse cenário de modelos diversos que convivem na prestação de serviços de saneamento, cabe discutir as motivações para a regulação desses serviços, consideradas suas características econômicas e seus impactos sociais, bem como as diferentes categorias de prestadores. Para fins deste artigo, o termo “regulação por agência” será usado para designar o conjunto de normas e atos administrativos exarados por entidades estatais cujo mandato é de regular e fiscalizar as atividades de determinado setor econômico. Mais especificamente, será abordada a regulação dos serviços públicos de saneamento realizada pelas agências reguladoras subnacionais brasileiras.

3. POR QUE REGULAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

3.1. Motivações econômicas e sociais

A CF/1988 busca promover o desenvolvimento econômico e social da coletividade, o que pressupõe que o Estado seja garantidor, diretamente ou por meio de delegação à iniciativa privada, de serviços necessários à dignidade humana e à redução das desigualdades regionais e sociais. Os serviços públicos de saneamento básico se enquadram nesse perfil. Assim, pela perspectiva social, eles precisam ser garantidos pelo Estado, uma vez que estão intimamente relacionados à dignidade humana, conforme reconhecido pela ONU,² e à saúde pública (Heller, 1998). Essas características impõem limites à atuação estatal, mas também implicam que o Estado deverá ter como metas permanentes a proteção, promoção e implementação concreta desses serviços com acesso para todos.

Para que o Estado cumpra seu papel, no caso dos serviços públicos de saneamento, ele pode optar por provê-los, direta ou indiretamente, ou delegá-los à iniciativa privada mediante processo licitatório competitivo. Em ambos os casos, as funções de planejador e regulador cabem ao Estado, conforme art. 174 da CF/1988.³

Independentemente de qual modelo será adotado, o reconhecimento da necessidade da regulação da prestação dos serviços públicos parte da premissa, do ponto de vista econômico neoclássico, de que há imperfeições nas características competitivas de determinado mercado, também conhecidas por falhas de mercado, que impedem a maximização do bem-estar da sociedade. A abordagem desses argumentos não pretende ser exaustiva, mas concisa e restrita ao objetivo de se discutir as motivações para a regulação do setor de saneamento.

Jessica Leight (Leight, 2009) ao discutir a teoria de “*public choice*”, faz um breve histórico dos estudos que suscitaram a discussão da correção de falhas de mercado via regulação. Relata a autora que a primeira grande inovação conceitual foi a ideia de “bens públicos”, introduzida por Ugo Mazzola, Knut Wicksell e Eric Lindahl no fim do século XIX, e desenvolvida posteriormente por Paul Samuelson (1954), que argumenta que, no caso de bens públicos — como o ar limpo, a água ou a defesa nacional — que são consumidos conjuntamente por todos sem exclusão, o nível de fornecimento do mercado será

² Em 2010, a ONU publicou a Resolução 64/292, que reconhece o direito à água e ao saneamento como direito humano (ONU, 2010).

³ Art. 174 da CF/1988: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (Brasil, 1988).

ineficientemente baixo. Posteriormente, os estudiosos que analisavam as fontes de potenciais falhas de mercado voltaram mais sua atenção para o papel do governo na regulação dos monopólios naturais e para as implicações das imperfeições informacionais no funcionamento dos mercados.

No caso do saneamento, observam-se as falhas de externalidades e monopólio natural (Ogus, 2004). A falta ou má qualidade na prestação dos serviços de água e esgoto tem forte relação com a saúde pública — especialmente no tema das doenças de veiculação hídrica — e com o meio ambiente, por seus efeitos de contaminação dos recursos hídricos. Diversos estudos apontam as correlações entre ausência ou deficiências dos serviços públicos de saneamento básico e a incidência de arboviroses (Almeida, Cota e Rodrigues, 2020; Queiroz, Silva e Heller, 2020; Cysne, 2019) e seus efeitos sobre a saúde pública, sob uma perspectiva mais ampla (Teixeira *et al.*, 2014; Ferreira *et al.*, 2016; Leoneti, Prado e Oliveira, 2011; Andreazzi, Barcellos e Hacon, 2007). Alguns estudos debatem os problemas de saneamento e seus impactos em questões de saúde pública e meio ambiente, como Soares e Cordeiro Netto (2002) e Ribeiro e Rooke (2010).

O monopólio natural se verifica, uma vez que há custos fixos elevados e consequentes economias de escala, fazendo com que a maior eficiência na prestação seja alcançada por uma única empresa. A principal implicação dessa característica é que não é possível estabelecer um regime concorrencial. Consequentemente, é preciso que se criem mecanismos regulatórios que controlem o poder de monopólio do prestador e tratem de questões alocativas e tarifárias, além de desempenho e qualidade dos serviços prestados. Soma-se a isso a especificidade dos ativos, que reduz a possibilidade e o valor de sua revenda.

José Lourenço Candido (2013) elencou uma série de falhas de mercado que justificam a regulação desse setor: externalidades (como já discutido), informação assimétrica, bens públicos e poder de mercado. No saneamento básico, os prestadores de serviços possuem as informações referentes a seus custos, receitas, ativos e investimentos. A aquisição de informações é complexa e traz custos que competem com outras prioridades dos usuários dos serviços de saneamento. Com isso, a atuação de uma entidade fiscalizadora e reguladora, com poder de exigir que os prestadores forneçam informações, também se faz necessária para atuar nesse cenário.

A água pode ainda ser qualificada como bem público, que se trata de uma forma particular de externalidade. Os bens públicos são aqueles que beneficiam a sociedade ou um

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.13, p. 71 - 95 /2024

grupo de indivíduos indiscriminadamente (Ogus, 2004), são não-exclusivos e não-rivais e podem gerar o problema do “*free-rider*”, levando ao subinvestimento. Mais especificamente, combinam duas características: o consumo por um indivíduo não limita o dos demais, e a impossibilidade ou alto custo de se excluir aqueles que não pagam pela manutenção do bem dos benefícios de usufruí-lo. Essa última propriedade do bem público faz com que não seja possível usar a disposição a pagar pelo bem como uma medida de demanda, o que pode levar os fornecedores a subofertá-lo.

No caso da água, ainda que se possa cobrar por seu consumo, considerando-se seus múltiplos usos, a manutenção das fontes e dos mananciais despoluídos se configura como bem público. Isso significa que pode haver problemas de ação coletiva, questões de coordenação e de custos de transação, uma vez que a ação de um agente pode gerar custos em terceiros que não participaram da mesma. Pode-se verificar também o desejo ou a aspiração coletiva (Sustein, 1990) de se ter os recursos hídricos preservados, em detrimento de uma visão de curto prazo, e uma miopia do efeito coletivo da ação individual, o que mais uma vez justifica a regulação do saneamento. Já o poder de mercado é uma consequência do monopólio natural, que impossibilita que a competição no mercado ajuste os preços, como já discutido.

Ainda sob a perspectiva econômica, outras motivações podem ser consideradas para se justificar a regulação de determinada atividade (Sustein, 1990). Há necessidade de disponibilidade e continuidade na prestação dos serviços de água e esgoto, que também justifica a regulação do saneamento.

Já a prestação de serviços estatal enfrenta questões relativas a falhas de governo. No artigo em que discute falhas de governo *versus* falhas de mercado, Joseph Stiglitz (2009) aborda o critério de justiça distributiva como uma das justificativas do porquê regular determinada atividade econômica. Explica que, mesmo que o mercado promova resultados eficientes, não há a presunção de que os resultados produzidos serão justos do ponto de vista social. Nesses casos, a regulação pode ser um instrumento importante para se atingir objetivos distributivos, especialmente em contextos de restrições fiscais. O saneamento brasileiro se qualifica também nesse cenário.

Como já discutido, há uma grande heterogeneidade regional quanto aos déficits e às capacitações locais para se promover a universalização do saneamento no país. Além disso,

há estudos que apontam para a forte correlação entre a acesso aos serviços públicos e renda domiciliar⁴ (Saiani e Toneto Júnior, 2010; Araújo Filho, 2008; Tomé, 2017; Siqueira, Reis e Fraga, 2018).

Não cabe mais a contraposição entre regulação econômica e regulação social, mas sim sua conciliação. Conforme Windholz e Hodge (2013), no novo mundo da administração regulatória, do capitalismo regulatório e do Estado Regulador, os governos estão crescentemente usando a regulação para entregar metas sociais, que eram tradicionalmente fornecidas através de ação direta do governo, e aplicam técnicas regulatórias baseadas na economia para definir e resolver problemas sociais. Isso possui impactos significativos para os atuais reguladores e para a atividade regulatória.

Superada a justificativa da necessidade de se regular o saneamento por suas características sociais e econômicas, cabe questionar se a regulação se aplica a qualquer modelo de gestão adotado.

Conforme consta no estudo contratado pelo Ministério das Cidades (2017) com apoio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) para assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização dos serviços de saneamento, o marco regulatório deve se prestar a proteger os interesses do usuário, mas ao mesmo tempo assegurar a estabilidade das regras para os concessionários desses serviços, o que pressupõe independência e autonomia da entidade reguladora.

3.2. Regulação dos prestadores privados

A análise do contexto histórico e das premissas da criação das agências reguladoras brasileiras, a partir da década de 1990, torna mais evidente a correlação entre a delegação de serviços públicos a prestadores privados e a regulação por agência.

O papel do Estado passou por uma série de transformações no século passado. No início do século, predominava uma visão liberal e, segundo ela, o Estado deveria se ater às funções de segurança pública e defesa da soberania nacional. Com isso, o mercado operaria livremente e alocaria os recursos de forma mais eficiente, segundo as preferências dos agentes e da sociedade. Com o aumento das desigualdades sociais e a consequente reação da

⁴ No artigo “Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004)”, Carlos César Santejo Saiani e Rudinei Toneto Júnior observam a existência de uma tendência de aumento do acesso aos serviços públicos de saneamento à medida que se eleva a renda mensal do domicílio (Saiani e Toneto Júnior, 2010).

sociedade, o Estado passou a assumir uma função mais social, prover diretamente serviços públicos e até atuar diretamente na indústria de produtos e materiais estratégicos.

Segundo Verônica Cruz (2009), as falhas da propriedade pública como modo de regulação, somadas ao esgotamento da capacidade fiscal do Estado e às decorrentes dificuldades em prover serviços públicos de qualidade, explicam a abertura na América Latina, nos anos 1990, para a moderna teoria da regulação. Muitos países optaram pela instauração de aparato regulatório, capaz de prevalecer sobre os problemas da propriedade pública, e passaram a delegar serviços públicos à iniciativa privada, de forma combinada com a regulação exercida pelas recém-criadas agências reguladoras, inspiradas no modelo norte-americano.

No Brasil, a partir da década de 1990, o Estado passa a migrar do Modelo de Estado Empresário para o de Estado Regulador. Isso decorre de um contexto de evolução tecnológica, maior complexidade dos sistemas econômicos e sociais, restrição fiscal, baixos índices de crescimento e desenvolvimento do país e grandes déficits de infraestrutura, Guerra (2021). Tem início um movimento de privatizações e de concessões de serviços públicos. A função do Estado passa, então, a ser mais de planejador, regulador e fiscalizador do que de provedor direto. É nesse ambiente que surgem as agências reguladoras setoriais, o que torna mais evidente a correlação entre regulação e serviços delegados a prestadores privados, Guerra (2021b).

Além disso, quando a opção de oferta de serviço público se dá pela delegação à iniciativa privada, a potencial divergência entre o interesse das empresas privadas de maximizarem seus lucros e o interesse coletivo da sociedade de acesso universal e modicidade tarifária — reforçado pela ausência de competição características do monopólio natural — justifica a necessidade de regulação estatal.

Por se tratar de um monopólio natural, para que se estimule um comportamento que se aproxime daquele decorrente de mercados competitivos, utiliza-se a estratégia de competição pelo mercado. As empresas interessadas em assumir a prestação dos serviços delegados se submetem a um processo licitatório competitivo. Espera-se que elas apresentem sua melhor proposta no momento do leilão, considerando seus potenciais ganhos de eficiência operacional, para adquirir o direito de exclusividade pela exploração de determinado mercado, por determinado tempo e em determinadas condições. Esse processo

resultará em benefícios ao usuário/consumidor, uma vez que o operador se comportará como se estivesse em um mercado competitivo.

A regulação, nesses casos, pode se dar por contrato. O desafio é instituir os incentivos corretos para que a concessionária, delegatária dos serviços públicos de saneamento, atenda a toda a população de sua área de concessão com qualidade e tarifas eficientes. Sem esses incentivos, há o risco de que a empresa privada, buscando maximizar seus lucros, escolha apenas os usuários rentáveis, prática conhecida por “*cherry picking*”. Outro risco é que a empresa busque compensar os descontos ofertados no momento do leilão por meio de reequilíbrios e revisões contratuais, o que reforça a relevância de uma matriz de risco que aloque os riscos à parte com melhor capacidade de mitigá-lo.

Ainda que o processo licitatório seja um mecanismo válido para simular um ambiente competitivo, como já discutido, é preciso que os contratos de concessão sejam bem elaborados para promover o alinhamento de incentivos entre concessionários, poder concedente e usuários.

Alguns aspectos são fundamentais na elaboração do contrato, que servirá de instrumento de regulação da atuação da futura concessionária por um longo período.⁵ Sem a pretensão de esgotá-los, destacam-se: as obrigações da concessionária em termos de indicadores e metas de desempenho e qualidade; a estipulação de fórmula para cálculo de tarifa efetiva que contemple o atingimento dessas metas; a alocação de riscos o mais completa e objetiva possível; um mecanismo de reajuste automático, ainda que preveja um prazo para contestação da agência reguladora, de modo que sejam recompostas as perdas inflacionárias ao longo da vida do contrato; e regras objetivas para revisões tarifárias ordinárias e extraordinárias. São também muito relevantes a definição de obrigações do poder concedente, as regras de indenização de ativos não-amortizados e as formas de resolução de controvérsias, preferencialmente extrajudiciais.

Mesmo que se saiba que, por sua natureza de longo prazo, os contratos de concessão são incompletos, a perseguição de sua máxima completude possível é um importante mitigador de riscos da opção pela delegação de serviços públicos. E mesmo um contrato bem elaborado e detalhado não prescinde da atuação do poder concedente e da agência reguladora, durante toda sua vigência, para sua correta execução.

⁵ Dados os déficits de infraestrutura de saneamento no Brasil e o volume de recursos necessários para solucioná-los, os contratos de concessão usualmente têm em torno de 30 a 40 anos de duração. Revista Jurídica Direito & Realidade, v.13, p. 71 - 95 /2024

A gestão do contrato será um fator fundamental na sua implementação. No caso dos serviços delegados, é fundamental que o poder concedente possua uma estrutura capaz de gerir o contrato e cobrar o seu bom desempenho. Ainda nesse sentido, é imprescindível o reforço das agências reguladoras para que elas possuam equipe própria capacitada e adequadamente remunerada, autonomia institucional e independência financeira. Para o sucesso da concessão, considerado como cumprimento das metas nele estabelecidas sem sobrecusto, é fundamental que a agência reguladora atue para que os dispositivos contratuais sejam devidamente executados. Para isso, ela precisa ser tecnicamente capacitada e independente, de modo a se evitar sua captura, seja pelo regulado, seja pelo poder concedente.

Com todos esses cuidados, é possível alinhar os interesses do poder concedente, da sociedade e do concessionário nos contratos de concessão e na sua implementação.

Já quando a opção de modelo de gestão se dá pela prestação pública, direta ou indireta, a necessidade de regulação não parece tão óbvia. Se o Estado é, ao mesmo tempo, planejador e provedor dos serviços, faria sentido esse mesmo Estado gastar seus escassos recursos na regulação desses serviços?

Ao se analisar os fundamentos do modelo de Estado Empresário, percebe-se que um dos pressupostos é que o Estado seria o legítimo e incontestável guardião e representante do interesse público. Com isso, sua atuação direta ou indireta seria sempre e necessariamente conduzida por esse interesse público. A partir dessas premissas, é natural que se conclua não haver cabimento na regulação estatal de serviços públicos prestados por entes públicos. Com a evolução do modelo de Estado e com as mudanças no direito administrativo, esses preceitos começaram a ser contestados, e não parecem mais constituir justificativas suficientes para a não regulação dos prestadores estatais.

Mais recentemente, diante das dificuldades de se promover a universalização do acesso a serviços públicos, notadamente os de grande impacto social, como é o caso do saneamento básico, foram realizadas análises dos problemas da prestação estatal que apontam a regulação como caminho para saná-los.

3.3. Regulação dos prestadores públicos

A busca pela universalização do saneamento é antiga. As epidemias de febre amarela e outras doenças, no início do século XX, mobilizaram a sociedade e o governo em torno da saúde pública e do saneamento, o que deu origem ao desenvolvimento de uma colaboração sanitária interfederativa. O processo de urbanização, que se intensificou nos anos de 1960, provocou novo impulso na discussão sobre saneamento e culminou na criação de um programa do governo federal para saneamento (Planasa), que, por sua vez, deu origem às companhias estaduais de saneamento, conforme já mencionado.

Como já discutido, os resultados do Planasa foram relevantes e mudaram o patamar do acesso aos serviços de abastecimento de água tratada, mas não foram suficientes para promover a universalização dos serviços de saneamento.

Até a década de 1990, a prestação de serviços de saneamento era basicamente estatal, o que só foi alterado a partir da aprovação da Lei das Concessões, em 1995, com a primeira concessão plena municipal de serviços de saneamento no Brasil no município de Limeira (SP). Ainda assim, como já informado, predomina no Brasil a prestação de serviços estatal por meio das Companhias Estaduais de Saneamento, seguidas da prestação direta municipal.

Rudinei Toneto Júnior e Carlos César Santejo Saiani (2006), ao analisarem as restrições aos investimentos no saneamento brasileiro, constataram que os maiores déficits se concentravam em localidades de menor densidade populacional e menor capacidade de pagamento pelos serviços. Isso denota que, apesar do predomínio do modelo de gestão estatal, os investimentos no setor são guiados por fatores econômico-financeiros.

A dependência de recursos públicos e as frequentes mudanças de políticas públicas certamente são fatores que impactaram os resultados da expansão do acesso aos serviços de saneamento conduzida pelos prestadores estatais. Mas será que há outros fatores relevantes a serem examinados?

3.3.1. Falhas de governo

A predominância da estratégia regulatória de intervenção direta na economia, por meio da prestação de serviços públicos e produção de bens considerados estratégicos, teve sua fase áurea na Europa, no período após a Segunda Guerra Mundial. Foi nesse mesmo continente que surgiram os sinais e as discussões sobre as falhas desse modelo. Conforme relata Giandomenico Majone (1996), na década de 1970, a combinação de crescente taxa de desemprego e crescente taxa de inflação não conseguiu ser superada pelo modelo de intervenção Keynesiano. Os gastos públicos discricionários, juntamente com a forte

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.13, p. 71 - 95 /2024

presença de empresas estatais, começaram a ser vistos como parte do problema. Surgiram, então, as discussões sobre as falhas de governo. As empresas estatais não haviam conseguido gerar os benefícios econômicos esperados, tampouco os sociais. Apesar do autor prosseguir a análise narrando a liberalização econômica e o movimento de privatizações no continente europeu, o que se pretende aqui é constatar que a propriedade estatal de empresas parece ser uma estratégia isoladamente insuficiente para a regulação econômica e social de determinada atividade.

Desde a metade do século XX, a propriedade estatal de entidades provedoras de bens e serviços públicos essenciais até a década de 1980, vinha sendo o modelo preferencial de regulação econômica no Brasil. Ela se justificava por eliminar o problema dos monopólios privados, por seu poder distributivo e pela crença de que a propriedade estatal ampliaria a possibilidade do Estado de regular a economia e proteger o interesse público.

Como já mencionado, esse modelo, aplicado sem outras medidas complementares, mostrou-se insuficiente para gerar os resultados econômicos e sociais esperados. O modelo de prestação de serviços por meio de empresas estatais apresenta limitações e riscos. Joaquim Rubens Fontes Filho e Lidice Meireles Picolin (2008) ao discutir a governança corporativa das empresas estatais à luz das recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identificam alguns deles (OCDE, 2004a; 2004B; 2005). Segundo os autores, a governança corporativa deveria ser aplicável tanto a empresas privadas quanto a estatais. No entanto, há peculiaridades do modelo estatal que dificultam a implementação dessas práticas, tais como:

- i) as empresas estatais são protegidas de processos de falência ou tomada de controle, uma vez que podem contar com o socorro do orçamento público. O efeito negativo pode vir na forma de recorrentes aportes do controlador para compensar ineficiências operacionais e financeiras;
- ii) geralmente essas empresas não estão sujeitas à competição, o que, no caso dos monopólios naturais, é indiferente entre os modelos estatal e privado; e
- iii) os padrões de transparência e prestação de contas, no modelo estatal, costumam ser inferiores àqueles a que está submetido o setor privado. Isso decorre da antiga e contestada visão da administração pública como legítima e incontestada

representante do interesse público, em que o administrado é considerado um beneficiário de sua atuação e não um usuário/consumidor dotado de direitos.

Partindo-se para a análise da prestação estatal no setor de saneamento, ao avaliar os avanços trazidos pelo Marco Legal do Saneamento de 2007, Floriano de Azevedo Marques Neto (2009) elenca limitações e riscos decorrentes do modelo da prestação estatal considerado como mecanismo de regulação interna. Segundo o autor, há uma presunção de que essa atuação direta perseguiria necessariamente os objetivos de política pública e de interesse da sociedade. No entanto, ele identifica três defeitos que desviam esse modelo desses objetivos. São eles: i) o que chama de “autonomização” dos interesses da empresa; ii) reforço do déficit de transparência; e iii) maior distanciamento do administrado comparativamente ao usuário.

A questão de “autonomização” dos interesses da empresa é explicada como resultado da prevalência dos interesses corporativos, de agente econômico, sobre a atividade regulatória presumida. O segundo ponto, de déficit de transparência, diz respeito à falta de transparência na regulação interna do operador estatal, que raramente é publicizada, e que também raramente conta com um processo de participação do usuário, impossibilitando que este se contraponha aos interesses do operador. Por fim, nesse modelo estatal, o administrado é tido como beneficiário de serviços públicos, restando relegado a segundo plano seu papel e seus direitos de consumidor.

Há ainda um outro problema, descrito por Marques Neto (2009), no âmbito da discussão que desenvolve sobre regulação política, que é o atendimento à racionalidade política em detrimento dos interesses da sociedade. Para exemplificar, o autor cita que, no caso da universalização dos serviços de saneamento, muitas vezes, um investimento em determinada localidade deixa de ocorrer por divergência política ou pouca atratividade eleitoral. Esse mesmo aspecto é apontado, sob uma outra perspectiva, por Breyer (1982) ao descrever argumentos apresentados pelos opositores à estratégia do Estado Empresário. Este autor cita o risco da predominância das decisões políticas sobre considerações gerenciais/técnicas, resultando em custos mais altos ou menor eficiência da empresa. Assim, mesmo que a atuação do prestador seja no sentido de prover o acesso universal aos serviços, seus custos ou o preço pago pela sociedade podem ser mais altos do que o necessário.

Breyer (1982) aponta também outros riscos da atuação direta do Estado como prestador. Dentre eles, a dificuldade de se opor a pressões de sindicatos trabalhistas, resultando em despesas trabalhistas mais altas que na iniciativa privada. Prestadores estatais

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.13, p. 71 - 95 /2024

estão também submetidos a pressões políticas para ampliar seu quadro funcional, e costumam ter pouca agilidade nos processos de contratação de pessoal e de modernização tecnológica.

Há ainda o risco de ineficiências por tratamento diferenciado que o governo eventualmente proporcione a empresas públicas, diferentemente das privadas, como subsídios e isenção de impostos, por exemplo. O potencial tratamento diferenciado facilita que o desempenho das empresas ou entidades estatais se afaste dos interesses da sociedade. Além disso, empresas públicas apresentam amarras de diversas naturezas, inclusive fiscais.

Outro problema recorrente na prestação de serviços públicos de saneamento é que a capacidade de investimento das empresas estatais costuma ser prejudicada pela disparidade entre as tarifas efetivamente cobradas e as que seriam necessárias para viabilizar os investimentos e a manutenção dos sistemas, além da própria operação. Essa defasagem decorre da dificuldade política de se cobrar a tarifa adequada dos consumidores e da maior tolerância à inadimplência, decorrentes da proximidade entre o eleitor e o prestador do serviço, ou, mais especificamente, seu controlador.

3.3.2. Mitigadores dos riscos de falhas de governo

Diante desses problemas e desvios da atuação estatal em relação ao cumprimento de seus objetivos econômicos e sociais, a regulação autônoma e independente desponta como parte fundamental da solução. Nesse ponto, vale uma breve digressão sobre os riscos de captura da agência reguladora estatal pelos prestadores também estatais, que, em muitos casos, são vinculados ao mesmo ente público. Nesse aspecto, chama atenção uma das recomendações de princípios de governança corporativa da OCDE (2004b), de que deve haver clara separação entre a função de propriedade exercida pelo Estado e suas demais funções.

Caso a agência reguladora não seja autônoma e independente em relação ao Poder Executivo, alguns dos problemas relatados em referência aos prestadores públicos podem incidir sobre ela. As pressões sociais sobre o governo em relação ao preço da tarifa, por exemplo, podem resultar na não aplicação de reajustes que seriam necessários para recompor as perdas inflacionárias, ou na não concretização de aumentos tarifários devidos e

necessários para arcar com os investimentos em expansão ou melhoria da qualidade dos serviços.

Para que a prestação de serviços estatal não seja capturada por sua própria estrutura ou por interesses partidários e, de fato, entregue o acesso universal com serviços de qualidade e preços justos, é imprescindível a regulação por agência independente, idealmente complementada por regulação por contrato.

Todos esses elementos reforçam a importância de uma regulação independente e autônoma também sobre a prestação pública. Outra iniciativa importante para a melhoria da convergência da atuação das empresas estatais com as metas de universalização é o robustecimento dos contratos de programa regulares, com a inclusão, por exemplo, de metas intermediárias de desempenho e de qualidade. Nesse sentido, os dispositivos que versam sobre as condições mínimas para validade desses contratos foram reforçados pela Lei 14.026/2020, que introduziu a obrigatoriedade da inclusão de metas progressivas, de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores estatais não titulares de realizarem os investimentos necessários, e de cronograma para a universalização.

A lei de 2020 também alocou novas competências na então chamada Agência Nacional de Águas, que passou a se chamar Agência Nacional de Águas e de Saneamento Básico (ANA). A agência nacional passou a ter a atribuição de editar normas de referência (NRs) a serem seguidas pelas agências subnacionais por mecanismo de incentivos, mais especificamente, ao estabelecer a adoção das NRs pelas agências reguladoras subnacionais como um dos critérios necessários para o acesso a recursos federais para o setor de saneamento.⁶ A lei de criação da ANA (Brasil, 2000), modificada pela lei de 2020, passa a descrever os temas que devem ser tratados pelas NRs, dentre os quais destacam-se: governança das entidades reguladoras subnacionais, padronização de instrumentos negociais de saneamento básico delegados, metas de universalização e padrões de qualidade e eficiência na prestação dos serviços.

Para mitigar os riscos relatados acima, referentes tanto aos prestadores públicos quanto aos privados, a Lei nº 14.026/2020 introduziu o parágrafo 5º no art. 8º e o inciso II no art. 9º da Lei nº 11.445/2007, estabelecendo que o titular dos serviços de saneamento deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços independentemente da modalidade de sua prestação. Além disso, alterou o caput do Art. 21,

⁶ Conforme inciso III do art. 50 da Lei nº 11.445/2007 (Brasil, 2007).
Revista Jurídica Direito & Realidade, v.13, p. 71 - 95 /2024

para estabelecer que a função de regulação deve ser desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Com isso, deu-se fim à possibilidade de regulação política, exercida pelo próprio titular diretamente, desprovida de mecanismos de separação entre decisões governamentais, de políticas públicas e de cunho regulatório.

Em 2019, foi publicada a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Trata-se de mais um reforço para a melhoria institucional da regulação no país.

Por fim, vale mencionar a publicação da Lei das Estatais de 2016 (Brasil, 2016), que trouxe avanços importantes na gestão das empresas estatais brasileiras em termos de governança, transparência, *compliance* e prestação de contas de suas atividades.

Espera-se, com a implementação desses dispositivos, associada à evolução institucional das agências reguladoras subnacionais, que a regulação em prol do interesse público e da segurança jurídica se torne mais efetiva, tanto sobre os prestadores privados quanto sobre entidades estatais de saneamento.

Com tudo isso, o arcabouço institucional atual da regulação do saneamento no Brasil está se tornando mais aderente às tendências de boas práticas de regulação, conforme já apresentado. Ainda assim, sua estrutura e seu conteúdo são complexos, e certamente necessitarão de aperfeiçoamentos ao longo do tempo. Espera-se que o próprio processo de implementação do novo arcabouço regulatório funcione como um instrumento de desenvolvimento institucional e de amadurecimento da cultura da regulação técnica e independente aplicada ao setor de saneamento.

4. CONCLUSÃO

Este artigo buscou, por meio de uma análise teórica da literatura de motivações para regular, confrontada com as características sociais e econômicas do setor de saneamento e com os diferentes modelos de gestão dos prestadores desses serviços públicos no Brasil, justificar a necessidade de regulação do setor de saneamento em qualquer modelo de gestão, com a finalidade de se promover a universalização desses serviços.

Pôde-se constatar a predominância de empresas estatais estaduais na prestação de serviços de saneamento pelo país, assim como as diferenças regionais e a necessidade de coordenação federativa.

Concluiu-se também que as características de forte correlação com a dignidade humana, externalidades em termos de saúde pública e meio ambiente e de monopólio natural justificam a regulação do saneamento pelas perspectivas social e econômica.

Examinando-se as características e os incentivos dos prestadores de diferentes modelos de gestão, público e privado, que poderiam desviá-los da trajetória de universalização dos serviços de saneamento, debateu-se a ideia de que para os prestadores privados há um potencial conflito de interesses entre maximização de lucros e inclusão de população com baixa capacidade de pagamento. Por outro lado, menos intuitivas, mas não menos importantes, são as motivações para regulação de prestadores públicos, quais sejam: interesses corporativos do prestador, influências político-partidárias, déficit de transparência, distanciamento do usuário, além de riscos de ineficiência e baixa capacidade de se opor a pressões trabalhistas.

Por fim, examinaram-se as evoluções recentes do marco legal aplicável ao setor, que estão alinhadas com as boas práticas regulatórias e no caminho de uma trajetória ascendente de desenvolvimento institucional das agências reguladoras subnacionais, redução das heterogeneidades normativas pelo país e fortalecimento dos contratos enquanto instrumentos de regulação e promoção da universalização.

REFERÊNCIAS

ABCON SINDCON. ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. **Panorama da participação privada no saneamento: 2023**. [S. l.]: ABCON SINDCON, 2023.

ALMEIDA, Lorena Sampaio; COTA, Ana Lúcia Soares; RODRIGUES, Diego Freitas. “Saneamento, Arboviroses e Determinantes Ambientais: impactos na saúde urbana”. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, pp. 3857-3868, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SYkNjBXG7JMCJxCjshr7sLB/?lang=pt&format=html>. Acesso em 02 de janeiro de 2024.

ANDREAZZI, Marco Antonio Ratzsch; BARCELLOS, Christovam; HACON, Sandra. “Velhos indicadores para novos problemas: a relação entre saneamento e saúde”. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 22, n. 3, p. 211-217, 2007. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v22n3/a08v22n3.pdf>. Acesso em 30 de dezembro de 2023.

Revista Jurídica Direito & Realidade, v.13, p. 71 - 95 /2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em 13 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm. Acesso em 13 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em 13 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em 13 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras [...]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13848-25-junho-2019-788523-norma-pl.html>. Acesso em 13 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em 13 de agosto de 2024.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis>. Acesso em: 30 de abril de 2024.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, Modelo para cálculo da necessidade de investimentos, Caderno Temático 1, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/CadernoTemtico11.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2024.

BREYER, Stephen G. Regulation and its reform. Cambridge: Harvard University Press. 1982.

CANDIDO, José Lourenço. “Falhas de mercado e regulação no saneamento básico”. **Cadernos do PET Filosofia**, v. 30, n. 2, 2013.

CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. “Implementação do novo marco legal do saneamento: a importância da regulação por contrato em um cenário atual de transição regulatória”. **BNDES Setorial**, v. 28, n. 56, set. 2022. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22584> . Acesso em: 11 novembro de 2023.

CAPANEMA, Luciana; MACHADO, Luciene. “Saneamento no Brasil: diferentes realidades pedem diferentes soluções”. **JOTA**, 17 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/saneamento-no-brasil-diferentes-realidades-pedem-diferentes-solucoes-17102023>. Acesso em: 11 de novembro de 2023.

CRUZ, Verônica. “Estado e regulação: fundamentos teóricos. Ramalho PIS, organizador. Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório”. Brasília: Anvisa, p. 53-86, 2009. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2009/livro_regulacao_agencias_reguladoras.pdf#page=54. Acesso em: 05 de janeiro de 2024.

CYSNE, Rubens Penha. “Arboviroses (dengue, zika e chicungunya) e saneamento básico”. **Conjuntura Econômica**. Junho de 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0044add-fba3-423f-bea4-212dd32f1279/content>. Acesso em 20 de dezembro de 2023.

FGV CERI. “Análise dos contratos de programa – Teaser dos resultados”. Rio de Janeiro, RJ, 2019. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-12/Contratos_de_Programa_2.pdf. Acesso em 23 de dezembro de 2023.

FERREIRA, Patrícia da Silva Figueiredo; MOTTA, Patrícia Constantino; SOUZA, Tayane Crispim de; SILVA, Thiago Paulo da; OLIVEIRA, Juliana Ferreira de; SANTOS, Ana Sílvia Pereira. “Avaliação preliminar dos efeitos da ineficiência dos serviços de saneamento na saúde pública brasileira”. **Revista Internacional de Ciências**, v. 6, n. 2, p. 214-229, 2016.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PICOLIN, Lidice Meireles. “Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações”. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 1163-1188, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/fqgyTLFD8BHvpLRZSGdqyRy/?lang=pt>. Acesso em: 02 de janeiro de 2024.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021b.

HELLER, Léo. “Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento”. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, p. 73-84, 1998. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v3n2/7152.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2023.

LEIGHT, Jessica. “Public Choice: A Critical Reassessment”. In: **Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation**. BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. “Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI”. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 331-348, 2011.

MAJONE, Giandomenico. **Regulating Europe**. London: Routledge, 1996.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. “A Regulação no Setor de Saneamento”. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Instrumentos das Políticas e da Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico**. 1ª ed., Brasília, Ministério das Cidades (PMSS), volume 1, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Produto II.1 — Adequação e formulação de modelo e instrumentos de governança e transparência. Diagnóstico e proposta de modelo e instrumentos de governança e transparência. Consultoria para ações de assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Consórcio INECON — FEY PROBST&BRUSTOLIN — REINFRA — PEZCO — MACROCONSULTING. Ministério das Cidades, Banco Mundial e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Brasília, 2017. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/regulasan/produto.ii.1.governan%C3%A7a.aris.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2024.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Principles of corporate governance**. 2004a.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Draft comparative report on corporate governance of state-owned assets**. Paris, 2004b.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**. 2005.

OGUS, Anthony. **Regulation: legal form and economic theory**. Oregon: Hart Publishing, 2004.

ONU. Organização das Nações Unidas. “Resolução A/RES/64/292”. 28 de julho de 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 novembro 2023.

QUEIROZ, Josiane Teresinha Matos de; SILVA, Priscila Neves; HELLER, Léo. “Novos pressupostos para o saneamento no controle de arboviroses no Brasil”. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00223719, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2020.v36n5/e00223719/>. Acesso em: 19 de dezembro de 2023.

RIBEIRO, Júlia Werneck; ROOKE, Juliana Maria Scoralick. **Saneamento básico e sua relação com o meio ambiente e a saúde pública**. Monografia (Especialização em Análise Ambiental). Universidade Federal de Juiz de Fora, MG, 2010.

SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. “Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004)”. **Economia e Sociedade**, v. 19, p. 79-106, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/c3WbdYjbktSPqPtDtsK49Fk/>. Acesso em: 02 de Janeiro de 2024.

SIQUEIRA, Ingrid Moreira; AMARAL, Natália Lacerda; FERREIRA, Eliana Patrícia; FRAGA, Marinette Santana; REIS, Anderson de Oliveira; “Eficiência na alocação de recursos em saneamento básico: correlações com saúde, educação, renda e urbanização nos municípios mineiros”. **Contabilometria**, v. 5, n. 1, 2018. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/contabilometria/article/view/900>. Acesso em 02 de janeiro de 2024.

SOARES, Sérgio RA; BERNARDES, Ricardo S.; CORDEIRO NETTO, Oscar de M. “Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento”. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, p. 1713-1724, 2002. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v18n6/13268.pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2024.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. Tese (Doutorado em Ciências/Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/17936/ve_Ana_Sousa_ENSP_2011.pdf;jsessionid=node0d66bu1kyr7uzdh2zwdnjpz23350068.node0?sequence=1. Acesso em 23 de novembro de 2023.

STIGLITZ, Joseph E.. “Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation”. In: **Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation**. BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

SUNSTEIN, Cass, *After the rights revolution: reconceiving the regulatory state*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

TEIXEIRA, Júlio César; OLIVEIRA, Guilherme Soares de; VIALI, Amanda de Mello; MUNIZ, Samuel Soares. “Estudo do impacto das deficiências de saneamento básico sobre a saúde pública no Brasil no período de 2001 a 2009”. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 19, p. 87-96, 2014.

TOMÉ, Luciana Mota. “Infraestrutura de saneamento na Região Nordeste: situação atual e perspectiva”. **Caderno Setorial ETENE**, Ano 2, nº 10, Banco do Nordeste, 2017.

Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/s482->

[dspace/bitstream/123456789/266/1/2017_CDS_10.pdf](https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/266/1/2017_CDS_10.pdf). Acesso em 02 de Janeiro de 2024.

TONETO JÚNIOR, Rudinei Toneto; SAIANI, Carlos César Santejo. “Restrições à expansão dos investimentos no saneamento básico brasileiro”. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 37, n. 4, p. 572-591, 2006. Disponível em:

<https://g20mais20.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/674/533> Acesso em 03 de janeiro de 2024.

WINDHOLZ, E.; HODGE, G. A. “Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para a atividade regulatória atual”. **Revista de Direito Administrativo**, nº 264, pp. 13–56, 2013.