

Resumo

O acesso a serviços de saneamento é um elemento fundamental na dignidade humana. A universalização desses serviços é uma meta global, reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em seus objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), mas seu atingimento é um desafio local. Como parte da estratégia de superação desse desafio, desde 2020 o Brasil passou a contar com um novo marco legal do saneamento. Este artigo tem por objetivo discutir os avanços e desafios à implementação do novo marco no sentido de promover os investimentos necessários à tão almejada universalização do acesso aos serviços de saneamento no Brasil.

Palavras-chave: Saneamento. Regulação. Novo marco legal do saneamento. Regulação do setor de saneamento. Concessão. Financiamento dos investimentos em saneamento.

Abstract

Access to sanitation services is a key element in human dignity. Their universalization constitutes global goal, included by the United Nations (UN) in its Sustainable Development Goals (SDG), but its achievement remains a local challenge. Among the strategies proposed to overcome such challenge, a new legal framework for sanitation came into force in Brazil in 2020. Thus, this article discusses the advances and challenges in implementing the new framework to promote the investments necessary for universal access to sanitation services in Brazil.

Keywords: Sanitation. Regulation. New legal framework for sanitation. Sanitation regulations. Concession.

Panorama do setor de saneamento no Brasil

O saneamento é um segmento da infraestrutura que se diferencia dos demais, especialmente por apresentar relevantes externalidades em saúde pública e em meio ambiente e por se relacionar com a própria dignidade humana. Não por acaso, em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, por meio da “Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”, que o acesso à água potável e ao saneamento básico são direitos humanos essenciais. Um dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) – o ODS 6 – trata da importância de se garantir o acesso universal e equitativo à água potável e ao saneamento básico, melhorando a qualidade da água, a distribuição eficiente e a gestão integrada de seu uso.

Ainda que os objetivos instituídos pela ONU sejam globais, os problemas e dificuldades para alcançá-los são locais e variam em decorrência de diferenças culturais, geográficas e de medidas de desenvolvimento social, econômico e ambiental, que muitas vezes evidenciam situações de desigualdade. No Brasil, somam-se a esses fatores as desigualdades regionais, o desafio de se compatibilizar a titularidade¹ municipal com as características técnicas e econômicas do setor,² a necessidade de coordenação federativa e a regulação incipiente.

1 Para fins deste artigo, o conceito de titularidade é o mesmo definido por Loureiro e Costa (2021, p. 6): “Num sentido mais restrito, ‘titularidade’ significa a imputação de uma competência a um determinado sujeito estatal. E, numa acepção ainda mais restrita – que adotaremos – o termo significa a imputação de espécie muito peculiar de competência: justamente aquela que envolve a atribuição, ao sujeito, de uma tarefa prestacional (atividade econômica)”.

2 As atividades de saneamento (água e esgoto) apresentam relevantes economias de escala e escopo.

São essas características que tornam o acesso aos serviços de saneamento ao mesmo tempo urgente e desafiador. E é nesse contexto que a promulgação do novo marco legal (BRASIL, 2020) surge como uma nova tentativa de promover a universalização do saneamento,³ apostando na ampliação da participação privada em arranjos regionalizados, em um ambiente de federalismo cooperativo e regulatório mais homogêneo, seguro e atrativo para investidores.

Ainda que, como conceito formal, o saneamento básico contemple quatro modalidades de serviços – água, esgoto, drenagem pluvial e resíduos sólidos urbanos –, para os fins deste artigo o termo saneamento será utilizado para designar exclusivamente os serviços referentes a água e esgoto.

Este artigo tem por objetivo discutir os avanços e desafios da implementação do novo marco legal do saneamento. Para isso, apresentará o processo recente de formação da atual estrutura de oferta do setor no Brasil, abordará os dispositivos trazidos pelo novo marco relativos à regionalização, ao incentivo à participação de operadores privados no setor e ao novo papel da Agência Nacional de Águas e de Saneamento Básico (ANA) na regulação do setor. Por fim, discutirá outros desafios para a universalização do acesso aos serviços de saneamento e alternativas de modelos que melhor se adequam à ampliação da participação privada em diferentes realidades locais, considerando a heterogeneidade das capacitações institucionais, técnico-administrativas e financeiras das companhias estaduais de saneamento básico brasileiras. Com isso, pretende compor um

3 Conforme metas definidas no art. 11-B da Lei 11.445/2007, e modificada pela Lei 14.026/2020, quais sejam: “atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033” (BRASIL, 2020, p. 4).

panorama com os principais mecanismos disponíveis para se criar um ambiente propício à realização dos investimentos necessários à tão desejada universalização dos serviços de saneamento.

Estrutura da oferta – como chegamos até aqui?

A prestação dos serviços de saneamento está concentrada nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesb), que respondem por 71,7% dos municípios atendidos, seguida da prestação municipal autônoma, com 32%, e da prestação pela iniciativa privada, com 9,1%.⁴ Essa concentração dos serviços de saneamento nas companhias estaduais teve sua origem na década de 1960 e foi intensificada, nas duas décadas seguintes, por meio do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) e pela atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH).⁵

Em 1967, o governo criou o Conselho Nacional de Saneamento e o Fundo Nacional de Saneamento (Fisane). Paralelamente, foram criados fundos estaduais de água e de esgoto, além de programas estaduais trienais. A elaboração da política nacional para o setor ficou a cargo do BNH, que geria o Fisane. Naquele momento, o BNH foi

4 “Observações: há municípios que possuem mais de um operador. Foram consideradas as formas de prestação de serviços indiretas pelas empresas privadas (PPPs, subdelegações e locações de ativos). Considerando as informações acima, a somatória dos percentuais não será 100%. Para cálculo da participação privada em relação ao total de municípios do Brasil foram considerados a soma dos contratos dos anos de 2021 e 2022. Sendo assim, tivemos o acréscimo de 127 municípios, fazendo com que as empresas privadas tenham uma representatividade de 9% dos municípios do Brasil em 2022” (ABCON SINDCON, 2022, p. 30).

5 Criado em 1964, com a missão de implantar uma política de desenvolvimento urbano.

encarregado de realizar o diagnóstico inicial da situação do setor de saneamento, identificando os seguintes problemas:

[...] ausência de recursos financeiros; aplicação dos recursos existentes a fundo perdido, e de maneira pulverizada; ação mal coordenada de uma multiplicidade de órgãos, submetidos a interferências políticas e burocráticas; a atribuição aos municípios os quais são o elo mais fraco da estrutura político-administrativa, a tarefa de execução de obras de implantação e a exploração das redes; a inexistência de um sistema tarifário adequado e realista (BURSZTEJN, 2021, p. 673).

O diagnóstico apresentado serviu de base para a criação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH)⁶ por meio do BNH, responsável pelo repasse dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o setor de saneamento por meio da operação, por uma mesma companhia estadual, de um conjunto de sistemas municipais.

A estrutura montada pelo SFH era composta na esfera federal pelo BNH, que tinha as funções de estabelecer normas complementares às expedidas pelo Ministério do Interior, analisar e aprovar os planos locais de saneamento básico, estabelecer as normas relativas ao SFS, coordenar, orientar e inspecionar a execução dos serviços e exercer a inspeção técnica, contábil, financeira e de custos dos serviços prestados pelas empresas estaduais.⁷ O BNH detinha ainda o controle sobre o acesso a financiamentos, o que permitia que intervisse sobre o planejamento local.

6 Bursztejn (2021).

7 Bursztejn (2021).

No campo normativo, em 1978 foi publicada a Lei 6.528,⁸ que dispunha sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, regulamentada pelo Decreto 82.587/1978,⁹ que estabelecia normas gerais de tarifação, visando regulamentar os estudos, a fixação e o reajuste dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao Planasa.

Outras questões apontadas por Bursztejn (2021) merecem destaque pela complexidade que introduzem no setor, como as discussões sobre o papel do Estado na prestação de serviços de saneamento e os interesses divergentes dos diferentes agentes que respondem pela oferta dos serviços de saneamento.

Como a prestação de serviços em muitos municípios não se mostrava viável do ponto de vista econômico-financeiro, técnicos do Planasa formularam uma forma de sustentação baseada em um mecanismo tarifário denominado “subsídio cruzado”. Por esse mecanismo, classes de consumidores e municípios mais ricos subsidiariam a expansão dos serviços para aqueles mais pobres, via tarifação diferenciada. O funcionamento desse modelo de financiamento estava atrelado à concessão dos serviços municipais de saneamento aos respectivos estados. Para promover esse movimento, a União, por intermédio do Planasa e do BNH, vinculou o acesso aos recursos federais do setor à concessão dos serviços municipais de saneamento para as companhias estaduais, conforme relatam Sousa e Costa (2016). Somente cerca de mil municípios – um quarto do total então existente – mantiveram a autonomia na gestão e na operação dos seus serviços de saneamento.¹⁰ Com isso, foi sendo construída a configuração atual do setor.

8 Revogada pela Lei 11.445, de 2007.

9 Revogado pelo Decreto de 5 de setembro de 1991.

10 Turolla (2002).

Como se pode constatar, a ideia de regionalização dos serviços de saneamento no Brasil resgatada pelo novo marco legal não é novidade. O Planasa promoveu a regionalização no nível estadual ao incentivar o processo de delegação dos serviços de saneamento para as Cesbs.

Para cada estado foram criadas companhias estaduais – no geral, empresas de economia mista, de direito privado – nas quais o estado era acionista majoritário. As companhias deveriam ser constituídas pelo estado, com aval do BNH, e a partir daí deveriam desempenhar funções como obter, junto aos municípios, a delegação dos serviços; elaborar plano de saneamento para o estado; elaborar planos anuais de investimento, que seriam submetidos à avaliação técnica e financeira da equipe do BNH dedicada ao setor.¹¹ As companhias receberiam empréstimos do BNH e do Fundo Estadual de Água e Esgoto (FAE) para a realização de investimentos, cada agente financiador contribuindo com 50%. Nessa estrutura, aos municípios cabia delegar a gestão dos serviços às companhias estaduais, para poderem ser incluídos nos planos e terem acesso aos financiamentos do BNH.

Apesar de não ter universalizado os serviços de saneamento no Brasil, o Planasa pode ser considerado uma política bem-sucedida, pois avançou significativamente nos índices de abastecimento urbano de água e de ligações ao sistema de esgotamento sanitário. O Planasa conseguiu promover a ampliação, entre 1970 e 1991, de 32,8% para 70,7% no número de domicílios com fornecimento de água ligado à rede geral, e de 26,4% para 52,4% no número de domicílios com esgoto ligado à rede geral ou fossa séptica.¹²

11 Bursztejn (2021).

12 Sousa (2011), com base nos censos demográficos do IBGE (1970, 1991).

O modelo iniciado na década de 1970 se esgotou em consequência da crise econômica e da hiperinflação dos anos 1980, que afetaram a viabilidade econômico-financeira das companhias de saneamento. A revogação do Decreto 82.587/1978, em 1991, encerrou a regulação então existente para as companhias estaduais em nível federal. Dois fatores principais concorreram de forma especial para a crise que culminou no esgotamento do Planasa: a recessão econômica da década de 1980 e a mudança do marco jurídico-institucional proveniente da redemocratização brasileira que resultou na Constituição Federal de 1988.¹³ A introdução, pela nova Constituição, da competência municipal para organização e prestação de serviços públicos de interesse local¹⁴ resultou na interpretação de que a titularidade dos serviços de saneamento seria municipal. Com isso, a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento ficou dispersa em 5.570¹⁵ municípios de diferentes dimensões, características socioeconômicas e capacitações institucionais e técnico-administrativas. No entanto, a grande maioria dos municípios, como já discutido, delegou a prestação dos serviços de saneamento a companhias estaduais por meio de convênios de cooperação e, posteriormente, por contratos de programa.

Adicionalmente, a interferência política no controle de reajustes das tarifas, entendida como medida anti-inflacionária relevante, passou a ser verificada no setor, levando a situações de receitas insuficientes para cobrir os custos operacionais, de acordo com Motta

13 Sousa (2011).

14 Conforme art. 30, inciso V da Constituição Federal de 1988: “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988).

15 Incluídos o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

e Moreira (2004). O ambiente hiperinflacionário enfraqueceu também a capacidade de investimento do SFS, e veio a ser um dos fatores determinantes para a extinção do BNH, em 1986. A Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu os antigos papéis do BNH e recebeu o sistema financeiro do saneamento.

O vazio institucional que se seguiu ao fim do plano só foi efetivamente rompido em 2007, com a publicação da Lei 11.445/2007, que instituiu o marco regulatório dos serviços de saneamento no país.¹⁶

Oportuno observar que a influência do modelo instaurado pelo Planasa perdura até os dias atuais, com as empresas estatais respondendo por mais de 70% da prestação de serviços de saneamento, operando em um modelo de prestação regionalizada.

O novo modelo de regionalização trazido pelo novo marco legal e o desafio de sua implementação

Na sua ambição de promover a universalização dos serviços de saneamento, o novo marco legal reconfigurou o modelo de regionalização que predominava até sua promulgação.

Como já discutido, o modelo então dominante derivava do resultado da implementação do Planasa. Em 2007, com a publicação do marco legal do setor, versão original da Lei 11.445/2007, a prestação regionalizada

16 Conforme Anderáos (2021).

passou a ser definida como aquela em que um único prestador atende a mais de dois titulares dos serviços públicos de saneamento básico, com uniformidade de fiscalização e regulação e compatibilidade de planejamento. Conforme Pimentel e Miterhof (2022), na prática, esse tipo de prestação caracterizava principalmente a atuação das Cesbs, que prestavam os serviços sobretudo por meio de contratos individuais com cada município.

Ainda conforme os mesmos autores, a Lei 14.026/2020, que modificou a Lei 11.445/2007, gerou três grandes mudanças no conceito de prestação regionalizada: a primeira foi estabelecer as formas que a regionalização pode assumir; a segunda foi determinar que, uma vez instituída a regionalização, a adesão dos titulares dos serviços de saneamento a uma estrutura de prestação regionalizada é um dos requisitos para que os investimentos realizados em determinado município possam ser custeados por recursos federais, orçamentários ou de crédito – assim, mesmo preservando a titularidade municipal dos serviços, o novo marco cria incentivos para que ocorra a adesão à estrutura de prestação regionalizada. Já a terceira estabelece como devem se dar as relações interfederativas entre municípios e estados dentro da estrutura de regionalização.

O novo marco de 2020, ao rever o conceito de regionalização, estabeleceu três possibilidades de configuração,¹⁷ quais sejam:

- i. Região metropolitana (RM), aglomeração urbana ou microrregião (MR), instituídas por lei complementar, regidas pelo Estatuto da Metrópole,¹⁸ devendo conter

¹⁷ Art. 3º, inciso VI da Lei 11.445/2007, atualizada pela Lei 14.026/2020.

¹⁸ Lei 13.089/2015

municípios limítrofes, de adesão compulsória por parte dos municípios;

- ii. Unidade regional (UR), instituída pelos estados por meio de lei ordinária, contendo municípios não necessariamente limítrofes, visando dar viabilidade econômico-financeira à operação dos municípios menos rentáveis, cuja adesão dos municípios é voluntária; e
- iii. Blocos de referência, semelhantes às URs criadas pelo Governo Federal, caso os estados não instituíam as duas primeiras formas de prestação regionalizada, cuja adesão dos municípios é também voluntária.

No caso dos processos de regionalização, em junho de 2022, nove estados (RJ, AP, AC, TO, MS, MT, MG, GO, PA) ainda não haviam procedido à regionalização dos serviços mediante lei que institísse arranjos regionais. Tampouco foram estabelecidos os chamados blocos de referência. Ressalva-se que três desses estados (RJ, MS, AP) enquadram-se nas exceções previstas às formas de estruturas regionalizadas da Lei 11.445/07.¹⁹ Outros três têm processos de regionalização em tramitação (MG, GO e MT). O estado do Pará desenvolveu estudo técnico, ainda em discussão, e o estado de Tocantins criou um grupo de trabalho para propor a regionalização com apoio de consultoria contratada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Já o Distrito Federal está dispensado de tal obrigação.

Até junho de 2022, dentre os estados que já editaram suas leis de regionalização, 14 (AM, RR, MA, PI, CE, RN, PB, PE, SE, BA, GO, ES, PR e SC) optaram por instituir microrregiões e/ou regiões

¹⁹ Estabelecidas no art. 8º do Decreto 10.588/2020.

metropolitanas, ou seja, modelos de prestação regionalizada com adesão compulsória dos municípios envolvidos. A Bahia já havia dividido o estado em MRs em 2019²⁰ e Santa Catarina, por meio do Decreto 1.372/2021, estruturou sua prestação regionalizada aproveitando suas 11 regiões metropolitanas preexistentes.²¹

Estabelecida a estrutura de prestação regionalizada, poderá ser elaborado plano regional em substituição aos planos municipais²² e os critérios de regulação poderão ser unificados.²³ Deverá ainda ser constituída uma entidade de governança federativa.²⁴

O novo marco adota a estratégia conhecida como *spending power* ao inserir, no Art. 50 da Lei 11.445/2007, condicionantes para acesso a recursos federais orçamentários e de financiamento. Dentre eles, há critérios diretamente voltados a promover o processo de regionalização nos seguintes incisos:

VII - à estruturação da prestação regionalizada;

VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e

²⁰ Lei Complementar 48/2019.

²¹ Lei Complementar 495/2010 e pela Lei Complementar 636/2014.

²² Art. 17 da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020.

²³ Art. 24 da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020.

²⁴ Conforme inciso IV do § 2º da Lei 13.089/2015 e inciso IX do Art. 50 da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020.

IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo (BRASIL, 2020).

Ao se analisar as bases legais constitucionais, verifica-se uma distribuição de atribuições entre as três esferas, o que pressupõe uma boa coordenação interfederativa. Com isso, compete à União instituir diretrizes e a União, estados, Distrito Federal e municípios, em comum, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Aos estados cabe instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões nos casos em que se configure o interesse comum.²⁵ E, por fim, aos municípios²⁶ cabe legislar sobre assuntos 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.

No modelo apresentado pelo novo marco, os papéis de todos os entes continuam importantes, bem como os subsídios ao consumo de baixa renda (subsídio cruzado), viabilizados pela prestação regionalizada.

Conforme Guerreiro e Tavares (2021), as recentes modificações advindas da Lei 14.026/2020 pretenderam balizar a questão federativa no saneamento básico a partir do interesse na atuação. Os conceitos de interesse local e comum e suas implicações para o exercício da titularidade instituídos pelo novo marco são elementos relevantes na análise dos desafios para a implementação do modelo de regionalização.

25 Conforme art. 25, § 3º da Constituição Federal de 1988.

26 Conforme art. 30 da Constituição Federal de 1988.

Os serviços de interesse local são conceituados como aqueles que se limitam às funções públicas e aos serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único município.²⁷ Já o conceito do interesse comum tem base constitucional,²⁸ conforme já descrito, mas se concretiza no Estatuto da Metrópole:²⁹

[...] função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes (BRASIL, 2015).

Aplicado ao saneamento, esse conceito foi reforçado na votação da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 1.842 julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como pode se apreender no voto do ministro Ricardo Lewandowski:

As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca (BRASIL, 2013).

E pelo voto do ministro Gilmar Mendes:

Dessa forma, a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de

²⁷ Conforme inciso 15 do Art. 3º da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020.

²⁸ Conforme art. 25, § 3º da Constituição Federal de 1988.

²⁹ Lei 13.089/2015.

regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

[...]

Com efeito, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros - por exemplo, aproveitando estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades - como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo (BRASIL, 2013).

A constitucionalidade da aplicação dos modelos de regionalização ao saneamento no novo marco legal foi atestada pelo STF, como exemplifica esse extrato do voto do Relator da ADI 6.492, ministro Luiz Fux:

Apesar de questões referentes ao saneamento básico serem intrinsecamente de interesse local e de competência dos entes municipais, isso não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes, o que se pretende com as alterações legais questionadas.

[...]

Ademais, os aludidos arranjos federativos representam um dos trunfos do Marco Regulatório para promover a modicidade tarifária (BRASIL, 2020).

Dessa forma, para fins dos serviços de saneamento básico, notadamente essenciais, pode haver interesse comum dos entes federativos de uma mesma região em disponibilizar adequadamente o serviço,

sobrepondo-se ao interesse local. A formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio de lei complementar estadual não esvazia a autonomia municipal, que está intimamente ligada ao interesse local. Entende-se que a formação de região metropolitana não significa renúncia da competência municipal, mas a sua gestão conjunta, com a soma de interesses locais e regional para o fortalecimento do serviço essencial.

O arcabouço legal, ao instituir o exercício da titularidade compartilhado por estado e municípios em cada estrutura de regionalização, reforça a necessidade da coordenação e cooperação federativas.

Nos casos de adesão compulsória dos municípios às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, há o desafio do estabelecimento de uma efetiva governança interfederativa. Já nas hipóteses de criação de unidades ou blocos regionais, em que a adesão dos municípios é facultativa, há ainda o desafio de sensibilização prévia e de formalização legislativa no âmbito de cada municipalidade.

Ainda que importantes avanços tenham sido alcançados recentemente no sentido de se buscar a implementação efetiva das funções de interesse comum nos serviços de saneamento, muitos percalços precisarão ser superados nessa trajetória. Um dos principais desafios é a criação de uma governança interfederativa funcional e representativa dos interesses dos municípios e estado que dela participam. Vanzella e Borges (2021) alertam que

Mesmo identificado o representante legal da comunhão de entes federativos participantes da região legal, questiona-se como se dá o processo de formação da sua vontade.

O poder do estado nas decisões colegiadas será sempre maior que o de cada município. Além disso, apesar de teoricamente consistente, na prática, o exercício da cooperação federativa precisa superar divergências políticas e interesses particulares em prol do bem comum. É razoável supor que os entes que comporão os colegiados interfederativos previstos pela lei³⁰ passarão por um processo gradativo de alinhamento e de aprendizado. Com isso, espera-se que o exercício coletivo da titularidade dos serviços de saneamento amadureça ao longo do tempo.

Os incentivos trazidos pelo novo marco legal para ampliação da participação privada no setor de saneamento

O novo marco legal do saneamento incentiva a ampliação da participação privada como estratégia para se promover a universalização do acesso a esses serviços. Seus dispositivos restringem as formas de prestação de serviços a duas possibilidades: autônoma do titular (administração direta ou indireta) ou via delegação, mediante contrato de concessão, sempre precedida de licitação, nas suas três modalidades: comum, patrocinada e administrativa. Para isso, veda a formalização de contrato de programa por convênio com empresas estatais ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

30 Conforme Art. 50 da Lei 11.445/2007, atualizada pela Lei 14.026/2020.

O novo modelo de regionalização, discutido na seção anterior, permite a concentração das titularidades dos serviços públicos de saneamento básico em torno da figura de uma única autoridade concedente. Vanzella e Borges (2020) destacam que, sem ferir a autonomia municipal, duas externalidades positivas advêm da possibilidade de contratação em bloco: a primeira seria a de redução dos custos de transação em um processo de concessão dos serviços de saneamento ao setor privado, ao reunir várias titularidades em um único poder concedente. Já a segunda é a de permitir a inclusão de municípios deficitários em um modelo econômico e financeiramente viável, por meio do mecanismo de subsídios cruzados e dos próprios ganhos de escala.

Como bem destacado por Nascimento Junior, Oliveira e Silva (2022), a prestação direta demanda orçamento, planejamento e execução, o que por vezes não é factível em muitas das realidades locais. Já a opção por processos de concessão, precedidos de licitação, demanda corpo técnico especializado, alto custo, além de risco de judicialização ou questionamento administrativo, o que restringe seu alcance. Esse cenário reforça a importância da regionalização, seja para viabilizar a prestação autônoma do conjunto de municípios regionalizados, seja para a concessão unificada de múltiplos titulares, reduzindo custos e riscos.

No intuito de apoiar estados e municípios na modelagem e estruturação de projetos de concessão, o governo tem oferecido a possibilidade de contratação de um estruturador de projetos. Dentre as opções disponíveis, destaca-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) por sua capacitação técnica,

conhecimento setorial, experiência³¹ e neutralidade em relação aos interesses das partes.

Vale destacar o pioneirismo do BNDES na estruturação de projetos de concessões regionalizadas no setor de saneamento. Em 2016, o Banco iniciou a sensibilização e a prospecção de estados brasileiros interessados em promover a universalização dos serviços de saneamento por meio da delegação de sua prestação regionalizada à iniciativa privada, precedida de processo licitatório. As premissas adotadas pelo BNDES em sua modelagem eram: (i) a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água tratada e de esgoto coletado e tratado (metas que, mais tarde, foram formalizadas na Lei 14.026/2020); (ii) prestação regionalizada; (iii) realismo tarifário e modicidade tarifária; e (iv) flexibilidade para se construir o modelo mais viável. Até setembro de 2022, foram assinados nove contratos de concessão,³² que representam R\$ 43,5 bilhões em investimentos e R\$ 29,5 bilhões em outorgas, beneficiando cerca de 18 milhões de pessoas (BNDES, 2020).

Ainda assim, as condições institucionais existentes em cada estado, as capacitações de gestão, técnico-administrativas e financeiras das companhias estaduais de saneamento, bem como os modelos e processos de regionalização, serão determinantes das possibilidades de ampliação da participação privada em cada estado.

31 Nos últimos anos, o BNDES estruturou a concessão de um município e oito blocos regionais de saneamento, representando novos investimentos de cerca de R\$ 42 bilhões.

32 Há ainda um leilão, realizado em setembro de 2022, de parceria público-privada com o estado do Ceará e sua companhia estadual, Cagece, para coleta e tratamento de esgoto em 23 municípios, beneficiando mais de 4 milhões de pessoas.

Novas atribuições da ANA e a expectativa de seus efeitos sobre a atração de operadores privados

O setor de saneamento no Brasil é parcialmente regulado por um conjunto de entidades heterogêneas em termos de desenvolvimento institucional, independência decisória e de capacitação técnico-administrativa, bem como em termos de padronização normativa. Segundo a ANA (2022), no Brasil, em 2022, havia 86³³ agências reguladoras infranacionais, incluindo as municipais (41), intermunicipais (19) e estaduais (26).

Buscando reduzir essa heterogeneidade, o novo marco legal, por meio de uma estratégia de regulação por incentivos, atribuiu novas competências à ANA, trazendo para o nível federal a função de definir boas práticas para o setor e incentivar sua adoção por meio de políticas públicas. Assim, a ANA passa a ter atribuições de publicar normas de referência (NR), e sua adoção pelas entidades reguladoras infranacionais (ERI) passa a ser um dos critérios para que os titulares e prestadores acessem recursos federais de financiamento e de repasse. No modelo adotado, optou-se pela manutenção da titularidade municipal e do exercício da titularidade municipal ou colegiado (estado e municípios), conforme já discutido, com implicações na definição da entidade reguladora.

33 A ANA informa que a lista não é exaustiva, que foram as agências sobre as quais conseguiram informações.

Com isso, espera-se reduzir a multiplicidade de regras a que um operador que atua em mais de uma localidade possa estar submetido, ampliar a capacitação das agências infranacionais e, consequentemente, aumentar a segurança jurídica do setor, reduzindo a percepção de risco e os custos de transação envolvidos nos processos de concessão e no financiamento do setor.

Regularização dos contratos de programa no âmbito do novo marco

Outros mecanismos adotados pelo novo marco dizem respeito à inclusão das metas de universalização nos contratos de programa e à obrigação de comprovação da capacidade econômico-financeira das companhias estaduais para implementá-las em cada município em que operam. Para os prestadores privados, essa comprovação é opcional, cabendo ao município dar solução ao atingimento das metas estabelecidas na lei, caso o contrato com o privado não seja aditado para esse fim. Para a prestação municipal direta, a comprovação é dispensada.

O processo de comprovação econômico-financeira se encerrou em março de 2022. As agências infranacionais exerceram sua função de atestar a regularidade dos contratos submetidos ao processo e de encaminhar à ANA os documentos cabíveis. Com base nas informações recebidas e na sua nova função de supervisora regulatória e responsável pelo sistema de monitoramento regulatório, a ANA divulgou o resultado da regularidade dos contratos por município.

A maior parte das empresas que iniciou o processo teve a capacidade econômico-financeira nos municípios em que atua atestada. Algumas

empresas sequer iniciaram o processo, o que é tido como não comprovação de sua capacidade. A consequência é a declaração de irregularidade dos contratos, fato que pode ensejar sua caducidade e não permitir obtenção de financiamentos e acesso a recursos federais.

Em relação às companhias estaduais, 16 entregaram a documentação: Sabesp (SP); Embasa (BA); Cagece (CE); Cesan (ES); Saneago (GO); Copasa e Copanor (MG); Sanesul (MS); Cagepa (PB); Compesa (PE); Sanepar (PN); Caern (RN); Caerd (RO); Corsan (RS); Casan (SC); e Deso (SE). Apenas a Copanor não teve a capacidade atestada na totalidade dos municípios que atende, e a Caerd apenas no município de Ji-Paraná. Sete companhias sequer apresentaram os estudos de comprovação econômico-financeira: Saneacre (AC); Cosama (AM); Caema (MA); Cosanpa (PA); Agespisa (PI) e Caer (RR), além da ATS (TO).

Em relação às empresas privadas, sete apresentaram a documentação e tiveram sua capacidade econômico-financeira atestada: Águas de Casa Branca (SP), Águas de São Sebastião da Gramma (SP), Águas de Tuiuti (SP), Águas de Jauru (Aegea) (MT), Águas de Porto Esperidião (MT), BRK Ambiental Caçador (SC) e F.AB. Zona Oeste (RJ). A empresa Águas de Serra do Ramalho (BA) também se submeteu ao processo, mas não teve sua capacidade atestada.³⁴

Os contratos de programa de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que não comprovaram sua capacidade econômico-financeira tornaram-se irregulares.³⁵ Como resultado desse processo, a prestação de serviços

³⁴ Dados extraídos do *website* da ANA: <https://arquivos.ana.gov.br/saneamento/recebimento-entidades-reguladoras.html>. Acesso em: 4 ago. 2022.

³⁵ Conforme prevê a Lei 14.026/2020, regulamentada pelo Decreto 10.710/2021.

de saneamento foi considerada regular, por suas respectivas agências reguladoras, em 2.723 municípios (48,9%); em 35, parcialmente regulares (0,6%);³⁶ e para 1.705 municípios a comprovação não se aplica, por se tratar de serviços municipais autônomos ou privados ou do Distrito Federal (30,6%). 1.107 municípios foram considerados irregulares (19,9%). Nos municípios em que a prestação está irregular, ou seja, 1.107 municípios, a probabilidade de que sejam feitos investimentos necessários à universalização dos serviços, enquanto essa irregularidade perdurar, é muito baixa.

Outros desafios para a universalização

Como já discutido neste artigo, importantes mecanismos e incentivos foram instituídos pelo novo marco para que as metas de universalização sejam atingidas pelos municípios brasileiros. Mesmo que sua implementação seja um sucesso e que, nos próximos anos, haja um aumento expressivo da participação privada no setor, alguma parcela de prestação pública deve remanescer. Independentemente da natureza do operador, permanece o desafio do financiamento dos investimentos a serem implementados para que se cumpram as metas de universalização.

Para superar o *déficit* nacional em saneamento, o Plano Nacional de Saneamento (Plansab) estimou que até 2033³⁷ são necessários investimentos de R\$ 142 bilhões em água e R\$ 215 bilhões em esgoto, uma

36 Contratos atendidos simultaneamente pela Copasa e Copanor.

37 Para que se atinjam as metas de universalização introduzidas pela Lei 14.026/2020.

média de R\$ 27,6 bilhões por ano, a preços de 2019 (BRASIL, 2019). No entanto, os valores efetivamente investidos representaram menos da metade dessa necessidade: de 2007 a 2019, foram investidos, em média, R\$ 13 bilhões por ano (PIMENTEL; MITERHOF, 2021).

No Brasil, a atuação estatal, para além da elaboração das políticas públicas de promoção dos serviços, tem evidenciado uma trajetória que oscila entre prover os serviços diretamente por meio de entes públicos (municípios, estados/Distrito Federal e órgãos da União, no caso do saneamento rural) e gerenciar o mercado para a iniciativa privada e público-privada, conforme apontam Santos, Kuwajima e Santana (2020).

O setor tem sofrido o efeito da descontinuidade e das mudanças de rumo nas políticas públicas, especialmente no que diz respeito ao financiamento dos investimentos. Com a criação do Planasa, em 1971, houve uma injeção de recursos nas companhias estaduais e um abandono do apoio federal aos serviços autônomos municipais. O esgotamento desse plano, a partir da extinção do BNH,³⁸ em 1986, interrompeu o fluxo de financiamento ao setor. Ainda que as funções de agente financeiro central dos sistemas financeiros de habitação e saneamento tenham sido transferidas do BNH à CEF, os recursos do FGTS passaram a ser disputados por outros setores sociais.³⁹ O resultado foi uma drástica redução de investimentos no setor, o que gerou um forte entrave para o avanço dos serviços de saneamento no país.⁴⁰

38 O BNH foi absorvido pela CEF, conforme Decreto-lei 2.291/1986.

39 Conforme Lei 8.036/1990.

40 Sousa (2021).

Essa situação começou a se alterar quando o Governo Federal lançou, em fevereiro de 2007, o programa PAC-Saneamento, que autorizou o descontingenciamento de crédito dos estados e municípios para investimentos no setor, e quando se estabeleceu o marco regulatório⁴¹ do setor, conforme relata Albuquerque (2011). O PAC foi descontinuado a partir de 2019.

A descontinuidade de linhas de financiamento e das fontes de recursos não onerosos tem prejudicado o planejamento e a expansão dos serviços no setor.

A distribuição das fontes de financiamento dos investimentos do setor, na média de 2009 a 2019, foi 55,4% de recursos próprios dos prestadores de serviços de saneamento, 29,5% de recursos onerosos (com forte participação da CEF e do BNDES) e 15,1% de recursos não onerosos (orçamentários), montante que deve ser reduzido nos próximos anos, caso seja mantida a orientação de restrição de gastos existente na política econômica.⁴²

Conforme Santos, Kuwajima e Santana (2020), a discussão sobre as formas de se financiar os serviços (por qual nível de combinação entre tarifas ou impostos) é um dos desafios apresentados ao setor. O modelo que vigia até o novo marco concedia à tarifa o papel de garantir a manutenção, a operação e todos os custos dos serviços, dos sistemas e outros custos operacionais, como os de financiamento. Por sua vez, o financiamento de obras e os custos vinculados têm tido historicamente como base o orçamento público (da União,

⁴¹ Lei 11.445/2007.

⁴² Pimentel e Miterhof (2021).

estados/Distrito Federal e municípios) e os recursos tomados no mercado pelos prestadores de serviços (garantidos pela tarifa).

A perspectiva de aumento da renda *per capita* é o elemento que sinaliza a possibilidade de ampliação do uso da tarifa para viabilizar os investimentos necessários à universalização dos serviços, reduzindo a dependência de recursos públicos. Em contrapartida, isso implica elevação das tarifas pagas pelos serviços, o que pode inviabilizar o equilíbrio econômico e financeiro dos sistemas de água e esgoto em municípios onde a renda *per capita* é muito baixa, ou está em queda, ou, ainda, quando há necessidade de grandes investimentos. Nesses casos, a viabilização da universalização por meio da tarifa poderia se dar pela complementação via aporte de recursos públicos ou de modelagens de arranjos regionais que viabilizem o subsídio cruzado.

Considerados o tamanho dos *déficits* do setor, o volume de investimentos necessário para superá-los e sua distribuição desigual pelos estados brasileiros, não há uma estratégia única que viabilize sua universalização. Além da expressiva expansão da participação privada, as fontes de recursos para investimentos precisam ser ampliadas e sustentadas nos próximos anos. Será preciso uma composição entre recursos de mercado e públicos (orçamentários, isenções fiscais ou subsídios). Cabe mencionar que o papel dos bancos públicos na concessão de empréstimos e na manutenção de linhas também é essencial.

Ainda sobre a aplicação de recursos públicos, especialmente os não onerosos, é necessário que se desenvolvam mecanismos para sejam aplicados a favor da população mais carente, localizada em regiões onde não se viabilizem soluções privadas ou de subsídio cruzado. Ressalte-se que não basta disponibilizar recursos, é preciso que esses investimentos sejam bem planejados e geridos, bem como que a operação do sistema implantado se viabilize técnica e financeiramente.

As políticas e os programas públicos de apoio ao setor precisam ter sua eficácia e efetividade avaliadas. Para tanto, indicadores sociais, ambientais e econômicos são relevantes. Além disso, deve-se considerar que o saneamento, por ser relacionado à dignidade humana, à saúde pública, ter efeitos sobre o meio ambiente e ser vetor de desenvolvimento econômico e social, justifica a presença do Estado também no aporte de recursos.

Importante ressaltar que a disponibilidade de recursos para investimento é condição necessária, mas não suficiente, para se promover a universalização e a prestação eficiente dos serviços de saneamento.

Se, por um lado, os titulares e prestadores públicos enfrentam dificuldades de gestão administrativa e operacional, os prestadores privados, naturalmente, buscam otimizar seus lucros.

A delegação de serviços públicos a operadores privados deve ser precedida de uma modelagem que resulte em um contrato bem elaborado, com a melhor alocação de riscos possível, com metas de desempenho e de qualidade simples e mensuráveis, que sirvam de parâmetro para a própria remuneração da concessionária e possam equilibrar a velocidade e o volume de investimentos com as tarifas e com a lucratividade dessas empresas. Mesmo com bons contratos, seu bom andamento dependerá da capacitação da agência reguladora e do poder concedente de acompanhá-los. A parceria dos órgãos de controle, no sentido de se atingir soluções de melhor custo e resultado para a sociedade, também é fator determinante para tornar esse processo mais efetivo.

No caso da prestação de serviços públicos é necessária a melhoria da estruturação e da gestão de projetos e da operação, com importante parceria das entidades reguladoras e dos órgãos de controle na construção de soluções inovadoras e mais eficientes.

Modelos possíveis para a universalização a partir do novo marco

Como apontado por Capanema e Pimentel (2018), há grande heterogeneidade entre prestadores de serviços de saneamento, com naturezas e capacidades institucionais distintas. A capacidade de geração de caixa, obtenção de recursos onerosos e de realizar desembolsos direcionados a investimentos – ou seja, implementar projetos – é um bom indicador da qualidade técnica, operacional, financeira e de gestão das empresas do setor (PIMENTEL; MITERHOF, 2021).

Se considerado apenas o segmento que predomina no país, que congrega as Cesbs, os prestadores podem ser classificados em três grupos de acordo com suas capacidades técnicas, financeiras e de gestão.

No primeiro grupo, estão as Cesbs de maior capacitação, que são totalmente independentes financeiramente do estado, têm ações negociadas em bolsa, facilidade para acessar recursos – inclusive de mercado – e conseguem executar projetos de investimento.

No segundo grupo, estão as Cesbs com capacitação intermediária, que conseguem acessar recursos com restrições, na maioria das vezes públicos, e têm dificuldades de planejar e executar seus investimentos.

Já no terceiro grupo estão as Cesbs com baixa capacitação, financeiramente dependentes do estado, que não acessam recursos onerosos e apresentam grande dificuldade para elaborar e executar projetos.

A partir da segmentação nesses três grupos é possível se discutir quais seriam as melhores modelagens para ampliação da participação da iniciativa privada.

As companhias do primeiro grupo concentram os investimentos de saneamento realizados no país, apresentam bons índices de universalização, boa capacidade técnica, institucional e financeira. Dadas essas características, seus principais acionistas – os respectivos estados – têm maior grau de liberdade para escolher o melhor modelo e momento para se estabelecer uma relação com operadores privados.

Já no grupo 2, há uma grande diversidade em termos de capacitações técnicas, institucionais e financeiras, fazendo com que as Cesbs que nele se encontram se distribuam em um amplo espectro, que nos extremos se aproxima do grupo 1 ou do grupo 3. Nesses casos, não cabe um diagnóstico único ou uma solução padrão. É preciso que cada companhia seja examinada individualmente. Como essa análise extrapola a abrangência deste artigo, optou-se por elencar alguns fatores que podem ser utilizados como parâmetros para essa avaliação. São eles: indicadores financeiros que demonstrem a saúde financeira e a capacidade de endividamento das empresas (classificações de risco – *rating*, endividamento – dívida líquida/Ebitda); indicador de investimentos nos últimos anos (% de investimentos realizados com recursos próprios ou onerosos com garantias próprias); indicadores operacionais de acesso (de atendimento de água tratada, esgoto coletado e tratado) e de perdas na distribuição de água tratada.

Caso a Cesb apresente bons indicadores financeiros, já é um indicativo de maior grau de liberdade para que seu estado controlador possa escolher o modelo que considera mais adequado para ampliação da participação privada. As opções englobam desde

a concessão total dos serviços de saneamento, mantendo ou não a Cesb como produtora de água, ao estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP) que busquem complementar alguma necessidade específica de investimento (como ampliação do acesso a coleta e tratamento de esgoto em determinada região). Já os indicadores operacionais são importantes para determinar se em alguma das modalidades (água e esgoto) a companhia já atingiu ou está próxima de atingir as metas legais de universalização, restringindo sua necessidade de complementação por operador privado à modalidade remanescente.

Já no grupo 3, que se caracteriza pela baixa capacitação operacional e de gestão e dependência financeira do respectivo estado, a participação da iniciativa privada parece ser mais necessária para o atingimento das metas de universalização. Resta, basicamente, a opção de concessão total dos serviços de saneamento, reduzindo-se ao máximo a atuação da Cesb, considerando-se inclusive sua extinção.

Conclusão

Neste artigo, discutiu-se a principal motivação e ambição do novo marco legal de saneamento – promover a universalização do acesso aos serviços de saneamento –, bem como os principais dispositivos elaborados para atingi-la.

Comparada a outros setores da infraestrutura, a universalização dos serviços de saneamento é especialmente desafiadora. Essa situação pode ser melhor compreendida ao se analisar o histórico regulatório e de políticas públicas do setor e suas bases legais, que pressupõem uma complexa coordenação federativa e suas características de

monopólio natural (economias de escala e escopo e externalidades em saúde pública e em meio ambiente).

Constatou-se que o novo marco adota uma estratégia *spending power* para promover a ampliação da participação privada no setor por meio de concessão, a prestação regionalizada e a governança colegiada. Para que esse mecanismo seja efetivo, é importante que haja a disponibilização de mais recursos federais. Além de reforçar o incentivo de adesão ao novo marco, a injeção de recursos públicos federais pode reduzir riscos e promover maior entrada de recursos privados, tanto de financiamento (*debt*) quanto de investimento (*equity*) para o setor.

Ao trazer para o nível federal a missão de definir as boas práticas regulatórias para o setor, busca-se reduzir a heterogeneidade da regulação atualmente aplicada pelas também diversas entidades reguladoras infranacionais (com diferentes capacitações e graus de amadurecimento).

Discutiu-se também que, por melhor que seja o resultado da ampliação da prestação privada no setor, ainda haverá prestação pública. Como a universalização precisa chegar a todos os municípios, o papel do Estado não deve se restringir à regulação do setor. É fundamental que políticas públicas bem desenhadas sejam implementadas e, posteriormente, avaliadas, e que não falem recursos para os investimentos necessários.

Por fim, destaca-se que a situação do saneamento nos diferentes estados da federação demanda um olhar individualizado. Foi feito um exercício de agrupamento com base nas características das companhias estaduais para se avaliar as possibilidades de ampliação da participação privada. Importante ressaltar que se trata de uma simplificação para demonstrar essa diversidade.

Idealmente, cada estado deveria ser estudado individualmente para que se modele a melhor solução local. Para isso, os estados podem contar com o apoio de estruturadores de projetos federais, BNDES, CEF, MDR e Secretaria Especial do Programa de Parceiras de Investimentos do Ministério da Economia (ME/SPPI). Especificamente no setor de saneamento, o BNDES se destaca pelo seu histórico recente de estruturações de concessões regionalizadas, que já mobilizaram cerca de R\$ 43,5 bilhões em investimentos, beneficiando aproximadamente 18 milhões de pessoas.

As alternativas para a ampliação da participação privada na prestação de serviços de saneamento podem variar desde a delegação total dos serviços a operadores privados, passando por modelos híbridos em que prestadores privados convivam de forma complementar com a prestação pública. O que de fato importa é que a solução escolhida seja suficiente para promover a tão desejada e urgente universalização dos serviços de saneamento básico.

Referências

ABCON SINDCON – ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Panorama da participação privada no saneamento*: 2022. [S. l.]: ABCON SINDCON, 2022.

ALBUQUERQUE, G. R. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 34, p. 45-93, set. 2011. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1314>. Acesso em: 23 set. 2022.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. *Entidades Infranacionais*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>. Acesso em: 23 set. 2022.

ANDERÁOS, A. O desenho regulatório do novo marco legal do saneamento básico no Brasil e a aparente dicotomia entre a regulação contratual e discricionária. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 24-51, out. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Hub de projetos*: nossos projetos. Rio de Janeiro: BNDES, [2020]. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos?setor=saneamento>. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto de 5 de setembro de 1991*. Ressalva os efeitos jurídicos de declarações de interesse social ou de utilidade pública e revoga os decretos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/dnn7-05-09-91.htm. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986*. Extingue o Banco Nacional da Habitação – BNH, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Diário Oficial da União*: seção 1 – extra B, Brasília, DF, n. 246-B, p. 32, 24 dez. 2020. Edição extra. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.588-de-24-de-dezembro-de-2020-296387871>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021. Regulamenta ao art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 102, p. 3, 1 jun. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.710-de-31-de-maio-de-2021-323171056>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 82.587, de 6 de novembro de 1978*. Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Revogado pelo Decreto de 05 de setembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d82587.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. *Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978*. Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Revogada pela Lei nº 11.445, de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6528.htm. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990*. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 135, p. 1, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. *Plansab*: plano nacional de saneamento básico: documento em revisão submetido à apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Consehos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf. Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação direta de inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Interpelados: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux, 6 mar. 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 181/2013, p. 14-15. 16 set. 2013. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20130913_181.pdf. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.492 Distrito Federal. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Interpelado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 24 jul. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 187/2020, p. 10, 59 jul. 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20200728_187.pdf. Acesso em: 23 set. 2022.

BURSZTEJN, S. O marco regulatório do saneamento básico e suas leis complementares na busca da universalização. In: FROTA, L.; PEIXINHO, M. (coord.). *Marco regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux*. Brasília, DF: OAB Editora, 2021. p. 671-689.

CAPANEMA, L. X. L.; PIMENTEL, L. B. Saneamento e resíduos sólidos. In: FERRARI, M. A. R. et al. (org.). *O BNDES e as agendas setoriais: contribuições para a transição de governo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. p. 31-43. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18261>. Acesso em: 23 set. 2022.

GUERREIRO, M. A. F. L.; TAVARES, A. C. C. N. Titularidade e regionalização do saneamento básico: estado de coisas inconstitucional. In: FROTA, L.; PEIXINHO, M. (coord.). *Marco regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux*. Brasília, DF: OAB Editora, 2021. p. 403-414.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Área territorial*: Brasil, grandes regiões, unidades da federação e municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 23 set. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico*: 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1970. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=769&view=detalhes>. Acesso em: 23 set. 2022.

LOUREIRO, G. K.; COSTA, E. C. *O problema da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico e os interesses federativos intermediários*. Rio de Janeiro: FGV CERI, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31081>. Acesso em 7 nov. 2022.

MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. R. B. *Eficiência e Regulação no setor saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para discussão, 1.059). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1906/1/TD_1059.pdf. Acesso em: 14 dez. 2022.

NASCIMENTO JUNIOR, J. G.; OLIVEIRA, J. C.; SILVA, R. G. P. O fim dos contratos de programa no saneamento: o início de uma nova discussão? *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 8, n. 4, p. 23513-23535, abr. 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46019>. Acesso em: 23 set. 2022.

PIMENTEL, L. B.; MITERHOF, M. T. O financiamento dos serviços de água e esgoto: análise do passado recente (2016-2019) e desafios da diversificação de fontes para chegar à universalização. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. 7-81, mar. 2021. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jsui/handle/1408/20781>. Acesso em: 23 set. 2022.

PIMENTEL, L. B.; MITERHOF, M. T. *Prestação regionalizada e o novo marco legal do saneamento: o longo caminho entre a lei e sua implementação*. Campinas: NEC-Facamp, maio 2022. Disponível em: https://www.facamp.com.br/wp-content/uploads/2022/06/NEC_TD-06.pdf. Acesso em: 23 set. 2022.

SANTOS, G. R.; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. *Regulação e Investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para discussão, n. 2587). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/2/td_2587_sumex.pdf. Acesso em: 23 set. 2022.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *História, Ciências, Saúde*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul.-set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/WWqtPW6LnkrVpbbdJqHMGJk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2022.

SOUSA, A. C. A. O que esperar do novo marco do saneamento? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, p. 1-3, dez. 2020. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1261/o-que-esperar-do-novo-marco-do-saneamento>. Acesso em: 23 set. 2022.

SOUSA, A. C. A. *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 set. 2022.

TUROLLA, F. A. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, dez. 2002. (Texto para discussão, 922). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD_922.pdf. Acesso em: 23 set. 2022.

VANZELLA, R. D. F.; BORGES, J. S. A. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In: DAL POZZO, A. N. (coord.). *Lei Federal nº 14.026/2020: o novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1188259493/o-novo-marco-regulatorio-do-saneamento-basico>. Acesso em: 23 set. 2022.