

Alesi Teixeira Mendes

Engenheiro do FGV IBRE, pesquisador do Ipea



Rui Cunha Marques

Professor da Universidade Lusófona de Lisboa, consultor internacional

Artigo

Regulação por indução no saneamento brasileiro: avanços e limites das normas de referência da ANA

A regulação do saneamento básico no Brasil é historicamente marcada pela baixa articulação entre os diferentes níveis de governo e pela pulverização das competências federativas. Esse arranjo decorre, em grande medida, do elevado número de titulares dos serviços e, por consequência, das autoridades reguladoras infranacionais.[1] Como resultado, prestadores públicos e privados podem estar submetidos a diversas entidades reguladoras e a regras distintas para serviços semelhantes, o que eleva os custos de transação e dificulta a formação de padrões regulatórios nacionais.

A Lei nº 14.026/2020, ao atualizar o marco legal do setor, enfrentou esse problema, atribuindo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência de editar normas de referência. A solução, entretanto, preservou a autonomia das entidades reguladoras infranacionais (ERIs). A ANA não revisa seus atos nem decide em substituição a eles. A convergência regulatória depende, portanto, de mecanismos indiretos.

O principal deles está no chamado *spending power*.[2] O artigo 4º-B da Lei nº 9.984/2000 e o artigo 50 da Lei nº 11.445/2007 vinculam a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos da União ao atendimento de determinadas condições, entre elas a observância das normas de referência da ANA. A lógica é simples: se a União não pode ordenar diretamente que uma entidade reguladora adote determinada regra, pode condicionar o acesso a recursos federais ao cumprimento dessa exigência.

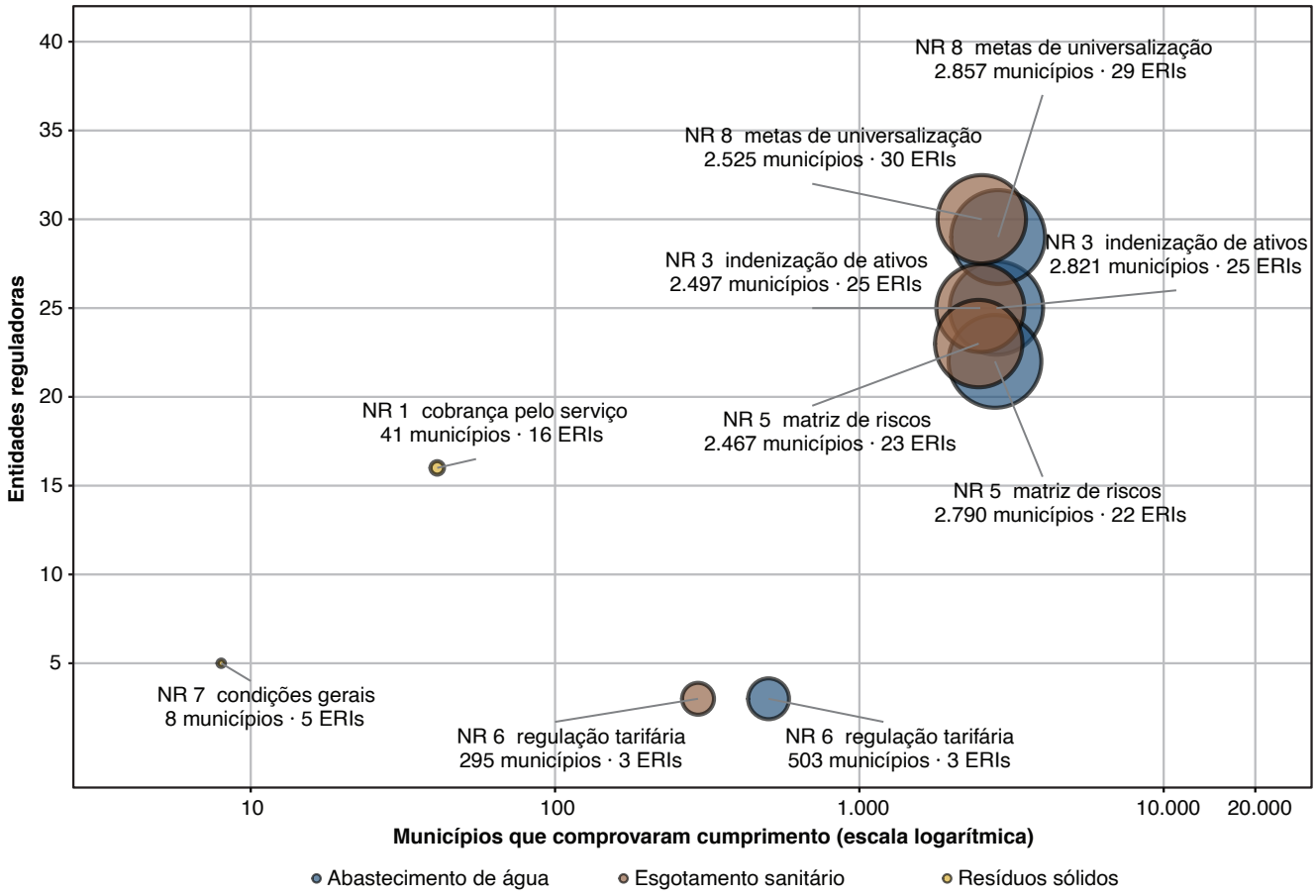
Com isso em mente, a discussão aqui construída não incide sobre a

existência da condicionalidade em si, mas sobre a forma como ela se desenha. O *spending power* opera essencialmente de maneira binária, isto é, o ente federativo atende ou não à condição determinada, com exigências verificadas antes do acesso ao recurso e uma sanção que recai sobre o município ou o território afetado. A decisão de não cumprir uma condição pode ser atribuída ao gestor ou à entidade reguladora, mas a consequência financeira recai sobre a população que depende daquele recurso para ampliar ou melhorar os serviços.

Cinco anos de vigência do novo arranjo e 15 normas de referência editadas permitem observar os primeiros resultados. A ANA realiza ciclos anuais de verificação e publica uma lista positiva com as entidades reguladoras e os municípios por elas regulados que comprovaram a adoção das normas. No ciclo de 2025, os dados da agência informavam 29 entidades reguladoras e 2.857 municípios no componente de abastecimento de água, 30 entidades e 2.525 municípios no esgotamento sanitário, e 16 entidades e 41 municípios na limpeza urbana e no manejo de resíduos sólidos. O ciclo avaliou seis das 15 normas editadas e não incluiu a drenagem urbana.[3-4]

A figura 1 mostra a distribuição dos municípios e entidades reguladoras que comprovaram o cumprimento das normas de referência da ANA, segundo componente do saneamento.

Figura 1. Municípios e entidades reguladoras com comprovação de cumprimento das normas de referência, por componente



Fonte: Elaboração própria, com base nas listas positivas da ANA.
Nota: As listas positivas foram consultadas nas páginas disponibilizadas pela ANA em 24 de agosto de 2026. Como essas informações são atualizadas periodicamente pela agência, os quantitativos apresentados neste ensaio podem sofrer alterações em consultas posteriores.



Convém destacar que a ANA distingue dois conceitos no processo de verificação: cumprimento e atendimento às normas de referência. O cumprimento está associado à comprovação, pelos titulares ou pelas ERIs, dos requisitos estabelecidos nas respectivas normas. Já o atendimento considera também as situações em que determinados municípios ou ERIs não estão sujeitos a todos os requisitos da norma, em razão das características da prestação ou do enquadramento do município. Assim, um município pode ser considerado atendido mesmo quando não está obrigado a possuir uma entidade reguladora ou quando não se aplica a ele determinado requisito normativo.

Assim, em grande medida, as diferenças entre as normas estão relacionadas ao universo de municípios e ERIs obrigados a comprovar sua observância. A NR 8, por exemplo, apresenta os maiores quantitativos de cumprimento. Isso está relacionado ao fato de que seus requisitos foram exigidos das ERIs e dos municípios regulados, independentemente da modalidade de prestação dos serviços.

O mesmo não ocorre de forma homogênea entre as demais normas. No caso da NR 7, relativa às condições gerais para a prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, o artigo 110 estabeleceu diferentes prazos e categorias de municípios para a observância e adoção da norma. Em 2025, estavam obrigados a comprovar sua observância as ERIs e os municípios das capitais estaduais, bem como os municípios integrantes de regiões metropolitanas (RM) ou de regiões integradas de desenvolvimento (Ride) de capitais. Para os demais municípios, a obrigatoriedade foi escalonada segundo o porte populacional e outros critérios territoriais, com prazos posteriores.

Essa diferença de abrangência ajuda a explicar, portanto, o número relativamente menor de municípios que comprovaram cumprimento da NR 7 no ciclo de 2025. Os quantitativos não devem ser interpretados, portanto, simplesmente como uma medida de maior ou menor adesão às normas, pois refletem também diferenças no universo de sujeitos obrigados a apresentar comprovação em cada ciclo.

Apesar disso, os números mostram que a abrangência da conformidade ainda é limitada, mas não permitem, por si só, mensurar a capacidade de indução da ANA. A taxa de adesão resulta tanto da ação da agência quanto das condições institucionais preexistentes nas ERIs. A questão, portanto, não é apenas quantos municípios adotaram as normas, mas se o mecanismo escolhido é capaz de alterar o comportamento daqueles que, sem o incentivo, não as adotariam. Isto é, se a comprovação das normas de re-

ferência é apenas formal (de jure) ou se é material (de facto), ou de outra forma, elas geram impacto nos processos, nas decisões e nos resultados das ERIs.

A primeira dimensão de análise refere-se à credibilidade da condicionalidade. Giandomenico Majone argumenta que, nas formas contemporâneas de regulação, a credibilidade pode substituir a coerção como condição de eficácia.[5] Políticas que dependem da adesão de muitos agentes autônomos precisam tornar previsíveis as consequências do descumprimento. Quando a sanção é reiteradamente adiada, o agente regulado passa a incorporar o adiamento à sua decisão.

A experiência recente com as condicionantes do artigo 50 ilustra o argumento. O Decreto nº 12.805, de 29 de dezembro de 2025, estendeu até 31 de dezembro de 2027 a dispensa das exigências relativas à estruturação da prestação regionalizada, à adesão à estrutura de governança e à constituição de entidade interfederativa. Essas exigências estavam dispensadas desde 2023. O problema, portanto, não está na sucessão de prorrogações, mas no fato de que a condicionante criada para induzir determinada mudança institucional nunca foi exigida.

A dificuldade parece decorrer do próprio desenho do incentivo. A aplicação integral da sanção pode impedir o acesso a recursos de municípios que ainda não conseguiram cumprir as condições exigidas. O governo federal enfrenta, então, uma escolha entre aplicar a regra, com consequência social que recai sobre a população, e adiar sua aplicação, preservando o acesso ao recurso. A cada vencimento, a segunda alternativa torna-se politicamente mais provável.

A segunda dimensão de análise é distributiva. O acesso a recursos federais exige capacidade técnica para elaborar projetos, cumprir requisitos de elegibilidade e, no caso dos financiamentos, demonstrar capacidade de endividamento e oferecer garantias.[6] Os municípios com maiores déficits de infraestrutura tendem a apresentar as maiores restrições institucionais e fiscais. A condicionalidade pode, assim, produzir um paradoxo: exige daquele que depende do recurso capacidade prévia para desenvolver essa capacidade.

Outros países adotaram desenhos diferentes para lidar com esse problema. Em Portugal, por exemplo, a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar) acompanha o desempenho das entidades gestoras por meio de indicadores e publica resultados comparados. Não se trata de uma sanção financeira, mas de um mecanismo de exposição pública que cria incentivos reputacionais (chamada regulação *sunshine*[7]). A comparação entre prestadores torna o desempenho observável e permite que usuários, municípios e demais agentes identifiquem as diferenças entre eles.

A aplicação integral da sanção pode impedir o acesso a recursos de municípios que ainda não conseguiram cumprir as condições exigidas

O Brasil já dispõe de instrumentos que se aproximam dessa lógica. A lista positiva da ANA pode se transformar em um mecanismo mais forte de exposição pública se, em vez de apenas informar quem comprovou a adoção das normas, passar a apresentar comparações sistemáticas entre ERIs e prestadores. Isso não exigiria necessariamente uma nova sanção, mas aumentaria o custo reputacional do descumprimento.

A ANA também acumula experiência com incentivos financeiros graduais. O Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes) remunera prestadores pelo esgoto tratado e mantém os recursos vinculados a uma conta específica, com liberação condicionada ao cumprimento das obrigações contratuais e à certificação

Mecanismos financeiros graduais, acompanhamento de metas e exposição pública podem gerar incentivos complementares, com menor dependência de sanções integrais aplicadas *ex ante*

das metas. O Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão), por sua vez, atua como incentivo financeiro vinculado ao alcance de metas pactuadas entre a ANA e as entidades estaduais.

Esses mecanismos diferem da condicionalidade financeira prevista no artigo 50 da Lei nº 11.445/2007. Eles não dependem de um único momento em que o governo precise escolher entre liberar integralmente o recurso e bloqueá-lo. O incentivo pode ser graduado, acompanhado e ajustado ao desempenho observado. O descumprimento gera perda financeira sem necessariamente retirar do território todos os recursos disponíveis.

A discussão aqui construída não defende o abandono do mecanismo de condicionamento financeiro. O risco que vislumbramos é tratá-lo como canal exclusivo de indução. A experiência brasileira e internacional indica que mecanismos financeiros graduais, acompanhamento de metas e exposição pública podem gerar incentivos complementares, com menor dependência de sanções integrais aplicadas *ex ante*.

Os números do ciclo de 2025 devem ser lidos à luz dessa limitação. Eles informam a extensão da conformidade, mas não permitem concluir que a taxa de adesão represente, isoladamente, a influência da ANA. Enquanto o principal instrumento de indução depender de uma condicionalidade binária, cuja aplicação pode ser adiada quando seu custo social se torna elevado, a agência tende a encontrar dificuldade em transformar normas nacionais em convergência regulatória. O desafio, portanto, é construir incentivos capazes de fazer esses padrões circularem.

Referências

1. Oliveira, C. R. de. Regulação do saneamento básico: do poder normativo à norma de referência. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 9, n. 2, p. 82-98, 2022.

2. Rocha, L. A. G. S. D. C.; Scaff, L. C. D. M.; Maziviero, L. N. O *spending power* na nova lei do saneamento básico e suas implicações no pacto federativo. *Revista de Direito Brasileira*, v. 32, n. 12, p. 251-269, 2023.

3. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. Comprovação de atendimento às Normas de Referência dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário em 2025. 2025. Disponível em: https://go.fgv.br/7WEIM9xy1o0. Acesso em: 24 ago. 2026.

4. _____. Serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos. 2025. Disponível em: https://go.fgv.br/pt8rthX8lvg. Acesso em: 24 ago. 2026.

5. Majone, G. As transformações do Estado Regulador. *Revista de Direito Administrativo*, n. 262, p. 11-43, 2013.

6. Capanema, L. X. de L. Avanços e limitações da atribuição à ANA de competências para editar normas de referência para o setor de saneamento. *Revista do BNDES*, v. 30, n. 59, p. 285-320, 2024.

7. Marques, R. C. A yardstick competition model for Portuguese water and sewerage services regulation. *Utilities Policy*, v. 14, n. 3, p. 175-184, 2006.

Alesi Teixeira Mendes escreve a cada bimestre.