

Por:



Para:



Assistência Técnica à SNSA na elaboração de estudos técnicos relacionados a regulação dos componentes do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário

PRODUTO 2.a – Relatório sobre resultados da aplicação de questionários às Entidades Reguladoras Infranacionais

Índice de tabelas

Tabela 1 – Identificação das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) participantes da pesquisa e percentual de questões preenchidas	6
Tabela 2 – Resposta sobre existência de norma a respeito da prestação regionalizada da amostra de ERIs respondentes com abrangência estadual ou intermunicipal e que atuam em estados onde a prestação regionalizada está implantada.	10

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regimento interno e elementos de governança	7
Gráfico 2 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de cláusulas contratuais	8
Gráfico 3 – Respostas sobre existência de normativos que tratam da prestação regionalizada, por número de ERIs	9
Gráfico 4 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de universalização dos serviços ..	11
Gráfico 5 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regulação técnico-operacional	12
Gráfico 6 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de relacionamento com os usuários	13
Gráfico 7 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regulação tarifária	14
Gráfico 8 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regulação econômico-financeira	15
Gráfico 9 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de fiscalização e sanções, por número de ERIs	16
Gráfico 10 – Respostas quanto a adesão às Normas de Referência da ANA	17
Gráfico 11 – Respostas quanto aos desafios enfrentados para a adesão às Normas de Referência da ANA	19
Gráfico 12 – Respostas quanto às medidas tomadas pelas ERIs para a adesão às Normas de Referência da ANA	20
Gráfico 13 – Temas prioritários para o desenvolvimento da atuação das ERIs na regulação e fiscalização de abastecimento de água e esgotamento sanitário	21
Gráfico 14 – Temas prioritários para o desenvolvimento da regulação de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil	22
Gráfico 15 – Consolidação das prioridades regulatórias no âmbito das ERIs e no âmbito nacional	23
Gráfico 16 – Respostas quanto a incorporação de diretrizes legais da Lei 11.445/2007	24
Gráfico 17 – Respostas quanto a existência de normativos para estímulo a iniciativas para mitigação das mudanças climáticas	26

SUMÁRIO

1. Introdução.....	4
2. Estrutura do Questionário	4
3. Perfil dos Respondentes e Consistência das Respostas	5
4. Identificação dos Principais Normativos Editados pelas Entidades Reguladoras Infranacionais	7
4.1. REGIMENTO INTERNO E GOVERNANÇA	7
4.2. CLÁUSULAS CONTRATUAIS	8
4.3. PRESTAÇÃO REGIONALIZADA	9
4.4. UNIVERSALIZAÇÃO	11
4.5. REGULAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL	12
4.6. RELACIONAMENTO COM OS USUÁRIOS	13
4.7. QUESTÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS.....	14
4.8. FISCALIZAÇÃO E SANÇÕES.....	16
5.1. DESAFIOS E INICIATIVAS PARA ADEÇÃO ÀS NORMAS DE REFERÊNCIA.....	18
6. Prioridades da Regulação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	21
7. Incorporação de Diretrizes Legais	24
8. Promoção da Mitigação das Mudanças Climáticas.....	26
9. Considerações Finais	27

1. Introdução

Este relatório apresenta os resultados consolidados do questionário aplicado às Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) no âmbito da Assistência Técnica à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), como parte do projeto voltado à elaboração de estudos técnicos para o aprimoramento da regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A iniciativa se insere em um contexto de significativas transformações no setor, impulsionadas pela promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), que conferiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para estabelecer Normas de Referência (NRs) de abrangência nacional.

A adoção dessas normas pelas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) constitui um dos pilares para a harmonização regulatória no país, promovendo maior segurança jurídica, atração de investimentos e avanço rumo à universalização dos serviços de saneamento. Nesse cenário, o questionário teve como principais objetivos: (i) mapear o panorama regulatório atual das ERIs, identificando a existência de normativos sobre temas-chave; (ii) avaliar a percepção das entidades quanto ao nível de aderência às NRs já publicadas pela ANA, nos temas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e (iii) compreender as prioridades estratégicas percebidas pelas ERIs tanto em sua atuação local quanto no desenvolvimento da regulação nacional. Além disso, buscou-se diagnosticar os principais desafios enfrentados no processo de adequação regulatória e as estratégias em curso para superá-los, bem como verificar o cumprimento de diretrizes fundamentais no âmbito regulatório do saneamento.

O público-alvo do questionário foram as Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) com atuação nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo o território nacional, abrangendo agências com escopo estadual, distrital, intermunicipal e municipal. A coleta de dados foi realizada entre os meses de abril e maio de 2025, com o objetivo de capturar uma fotografia representativa e comparável do momento atual do setor.

Este relatório analisa as respostas das 34 ERIs que participaram da pesquisa. A análise aqui apresentada combina abordagens quantitativas e qualitativas e oferece uma visão agregada do cenário regulatório nacional a partir da perspectiva das entidades participantes.

2. Estrutura do Questionário

O questionário teve como objetivo complementar os estudos técnicos sobre a regulação de abastecimento de água e esgotamento sanitário, uma vez que permite capturar as percepções das ERIs quanto ao seu estágio de desenvolvimento regulatório.

O questionário é formado por seis partes, totalizando 47 questões, sendo que algumas englobam múltiplas perguntas. A primeira parte consistia em perguntas para identificação da ERI e do responsável pelo preenchimento do questionário, enquanto as demais partes compreendiam questões sobre os seguintes temas:

- **Identificação de Normativos Regulatórios:** identificação de normativos que regulam temas relevantes no âmbito dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- **Adesão à Normas de Referência da ANA:** autoavaliação das ERIs sobre sua atual situação quanto a adesão às Normas de Referências e identificação dos principais desafios e iniciativas das agências nesse processo.

- **Desafios das ERIs:** classificação de temas prioritários para o desenvolvimento da atuação da ERI e para a regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil.
- **Incorporação de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico:** verificação da incorporação das diretrizes da Lei nº 11.445/2007 e suas atualizações no âmbito do processo de adesão às Normas de Referência.
- **Mitigação das Mudanças Climáticas:** Identificação de iniciativas das ERIs no sentido de fomentar políticas de mitigação das mudanças climáticas no âmbito no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

As questões da parte sobre identificação de normativos regulatórios foram subdivididas em 8 blocos de acordo com a temática principal das normas que se desejava pesquisar, conforme se segue:

1. Regimento interno, estrutura e governança;
2. Cláusulas contratuais;
3. Prestação regionalizada.
4. Universalização;
5. Regulação técnico-operacional;
6. Relacionamento com os usuários;
7. Regulação econômico-financeira; e
8. Fiscalização e sanções.

As seções seguintes apresentam a análise dos resultados da aplicação dos questionários.

3. Perfil dos Respondentes e Consistência das Respostas

O questionário foi respondido por 34 Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs), o que representa aproximadamente 33% das 103 agências reguladoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário identificadas no âmbito do projeto. Esse percentual é expressivo, especialmente pela participação de agências de grande porte e influência, como ARCE (CE), ARSESP (SP), ARSAE (MG), ADASA (DF) e ARES-PCJ (SP), o que confere à amostra um grau relevante de representatividade.

A caracterização das ERIs participantes permite traçar um perfil da amostra, considerando diferentes dimensões. Em relação à abrangência institucional, observa-se o predomínio das agências estaduais, que correspondem a 44,12% das respostas (15 agências). As entidades intermunicipais representam 29,41% (10 agências), enquanto as municipais totalizam 23,53% (8 agências).

Do ponto de vista geográfico, ressalta-se a participação de ERIs de todas as cinco regiões, sendo que a Sudeste concentra o maior número de respondentes, com 11 ERIs (32,35%). As regiões Sul e Nordeste aparecem empatadas, com 7 entidades cada (20,59%). O Centro-Oeste registrou 6 agências participantes (17,65%) e a Região Norte teve a menor adesão, com apenas 3 ERIs (8,82%). A distribuição por estado revela uma concentração de alguns estados: Minas Gerais lidera com 6 agências participantes, seguido por São Paulo e Santa Catarina, com 4 cada. Juntos, esses três estados somam 14 das 34 ERIs respondentes, ou seja, mais de 40% da amostra total. Ressalta-se, contudo, a ausência de alguns estados, como Paraná, Alagoas e Rio de Janeiro, cuja não participação representa uma lacuna da pesquisa.

Quanto à consistência geral das respostas, a análise preliminar foi conduzida a partir da taxa de preenchimento das questões. Foi avaliado o percentual de questões fechadas (que incluem perguntas dicotômicas, de múltipla escolha ou de níveis) e o percentual total de questões (abertas ou fechadas)

respondidas por cada entidade participante. Observou-se, em geral, um elevado índice de respostas, sugerindo comprometimento das ERIs com o preenchimento do questionário. É esperado um percentual bem inferior de preenchimento do total de questões em relação à análise das questões fechadas, uma vez que a maioria das questões abertas só precisavam ser preenchidas caso a questão fechada que a acompanhava fosse afirmativa ou negativa, a depender da questão.

Tabela 1 – Identificação das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) participantes da pesquisa e percentual de questões preenchidas

ERI	UF	Abrangência	% Questões Fechadas Preenchidas	% de Questões Preenchidas
ADASA	Distrito Federal	Distrital	98,9%	89,7%
AGR-GO	Goiás	Estadual	98,9%	78,6%
AGER BARRA	Mato Grosso	Municipal	98,9%	66,2%
ARIS-MT	Mato Grosso	Intermunicipal	98,9%	67,6%
AGEMS	Mato Grosso do Sul	Estadual	100,0%	90,3%
AGEREG	Mato Grosso do Sul	Municipal	100,0%	76,6%
AGERSA	Bahia	Estadual	100,0%	77,2%
ACFOR	Ceará	Municipal	100,0%	69,7%
ARCE	Ceará	Estadual	98,9%	82,1%
ARPB	Paraíba	Estadual	96,7%	66,9%
ARSBAN	Rio Grande do Norte	Municipal	97,8%	72,4%
AGRESE	Sergipe	Estadual	100,0%	69,0%
AGEAC	Acre	Estadual	100,0%	70,3%
ARSEPAM-AM	Amazonas	Estadual	71,7%	49,0%
ARSEP	Pará	Municipal	100,0%	76,6%
AGERB	Rondônia	Municipal	100,0%	91,7%
ATR-TO	Tocantins	Estadual	100,0%	75,2%
ARSP	Espírito Santo	Estadual	100,0%	79,3%
AMASBE	Minas Gerais	Municipal	98,9%	64,1%
ARISB	Minas Gerais	Intermunicipal	100,0%	77,2%
ARIS-ZM	Minas Gerais	Intermunicipal	100,0%	75,2%
ARISMIG	Minas Gerais	Intermunicipal	98,9%	69,0%
ARSAE-MG	Minas Gerais	Estadual	98,9%	82,8%
ARSARP	Minas Gerais	Intermunicipal	91,3%	66,9%
ARESPCAB	São Paulo	Intermunicipal	98,9%	82,1%
ARES-PCJ	São Paulo	Intermunicipal	98,9%	80,0%
ARSESP	São Paulo	Estadual	98,9%	82,1%
AGERGS	Rio Grande do Sul	Estadual	100,0%	75,2%
AGERST	Rio Grande do Sul	Municipal	100,0%	84,8%
AGESAN-RS	Rio Grande do Sul	Intermunicipal	100,0%	90,3%
AGIR	Santa Catarina	Intermunicipal	100,0%	78,6%
ARESC	Santa Catarina	Estadual	100,0%	78,6%
ARIS-SC	Santa Catarina	Intermunicipal	100,0%	75,9%
CISAM-SUL	Santa Catarina	Intermunicipal	100,0%	80,7%
Média			98,4%	76,2%

Fonte: elaboração própria

Adicionalmente, avaliou-se a coerência interna das respostas, sobretudo no caso de perguntas condicionais. Por exemplo, em situações em que uma pergunta de identificação da publicação de um normativo foi respondida afirmativamente, esperava-se um detalhamento do normativo a que se referia. Embora essa lógica tenha sido majoritariamente respeitada, foram identificadas algumas

inconsistências: em certos casos, respostas afirmativas não foram seguidas do detalhamento esperado, ou, inversamente, detalhes foram fornecidos mesmo quando a resposta principal foi negativa ou indicava uma situação “em elaboração”.

4. Identificação dos Principais Normativos Editados pelas Entidades Reguladoras Infranacionais

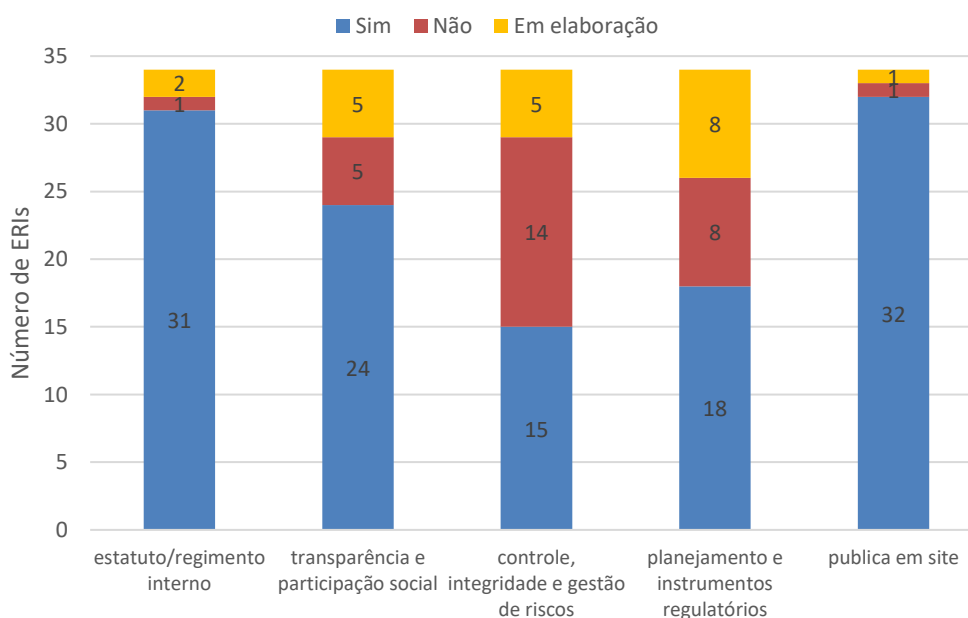
A presente seção do relatório analisa as estatísticas das respostas às perguntas do questionário cujo objetivo era identificar os principais normativos editados pelas ERIs ou aqueles que estavam em elaboração. As perguntas se centraram em aspectos regulatórios destacados no âmbito da legislação nacional do saneamento básico.

4.1. Regimento Interno e Governança

Este bloco analisa as respostas relacionadas à normatização dos regimentos internos ou estatutos e dos mecanismos de governança das ERIs.

Como se observa no Gráfico 1, a maioria expressiva das agências reguladoras (91,2%) declarou possuir um normativo de estruturação interna aprovado, como estatuto ou regimento interno. Apenas uma ERI (2,9%) afirmou não possuir tal documento, enquanto duas (5,9%) indicaram estar em processo de elaboração. Quanto à regulamentação de mecanismos de transparência e participação social, 70,6% das entidades possuem normativos publicados sobre o tema. No entanto, há um percentual relevante das agências que não contam com tal instrumento (14,7%) ou que se encontram em fase de elaboração (14,7%).

Gráfico 1 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regimento interno e elementos de governança



Fonte: elaboração própria

Em relação aos mecanismos de controle interno, integridade e gestão de riscos, observa-se um cenário menos consolidado: 44,1% das ERIs possuem normativos publicados, enquanto 41,2% não possuem qualquer regulamentação sobre o tema e 14,7% estão em processo de elaboração.

No que se refere ao planejamento regulatório, 52,9% das agências afirmaram já contar com normativos que tratam das práticas e instrumentos de planejamento da atuação regulatória. Por outro lado, 23,5% das ERIs indicaram não possuir tais normativos, e 23,5% informaram estar em fase de elaboração.

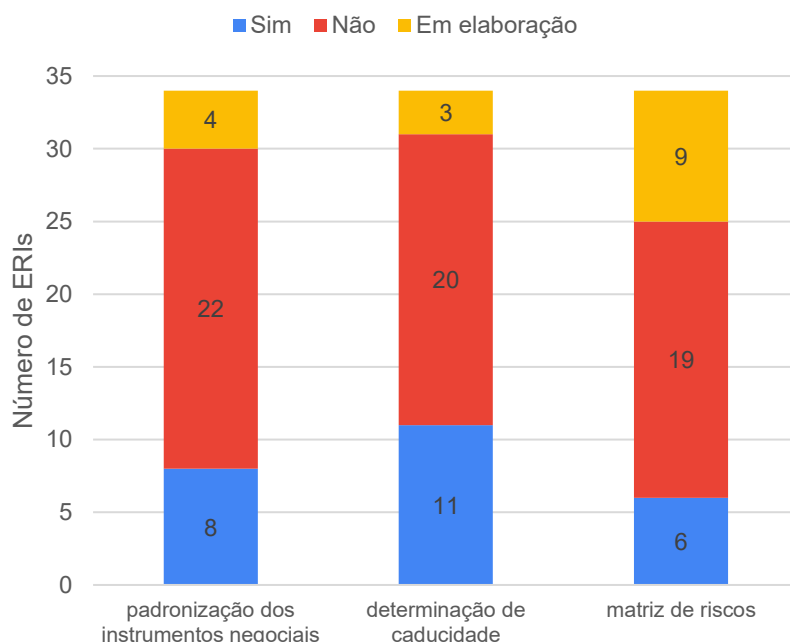
Por fim, a prática de disponibilizar normativos em sítios eletrônicos está amplamente disseminada entre as ERIs: 94,1% das agências afirmaram publicar seus normativos online, promovendo maior transparência institucional. Apenas uma entidade não realiza essa publicação e outra afirmou estar em processo de elaboração.

Em síntese, os dados indicam que a maioria das ERIs possui uma estrutura institucional básica formalizada, com avanços importantes em transparência e planejamento. Contudo, ainda há heterogeneidade entre as agências, especialmente nos temas de controle interno e gestão de riscos, apontando áreas prioritárias para fortalecimento da governança regulatória. Nota-se que há também deficiência significativa quanto a institucionalização de instrumentos regulatórios, tema que, no entanto, está em processo de normatização por um número significativo das ERIs.

4.2. Cláusulas Contratuais

Este bloco trata das respostas às questões sobre a existência de normativos relacionados à padronização e regulamentação de cláusulas contratuais nos instrumentos firmados entre os prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os titulares do serviço. A análise tem como foco a estrutura normativa das ERIs quanto a três elementos críticos: padronização dos instrumentos negociais, regulamentação da caducidade contratual e definição de matriz de riscos. O Gráfico 2 consolida os resultados deste bloco de perguntas.

Gráfico 2 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de cláusulas contratuais



Fonte: elaboração própria

Os dados evidenciam que a padronização dos instrumentos contratuais ainda não é uma prática consolidada entre as ERIs. A maioria (64,7%) declarou não possuir normativo voltado à padronização dos instrumentos negociais. Apenas 23,5% das entidades afirmaram já dispor de tal normativo, enquanto 11,8% se encontram em fase de elaboração.

Quanto à regulamentação da caducidade dos contratos — elemento relevante para a segurança jurídica dos arranjos contratuais — observa-se que 58,8% das agências ainda não possuem qualquer normativo sobre o tema. Por outro lado, 32,4% afirmaram já dispor de regulamentação específica, e 8,8% estão em processo de elaboração.

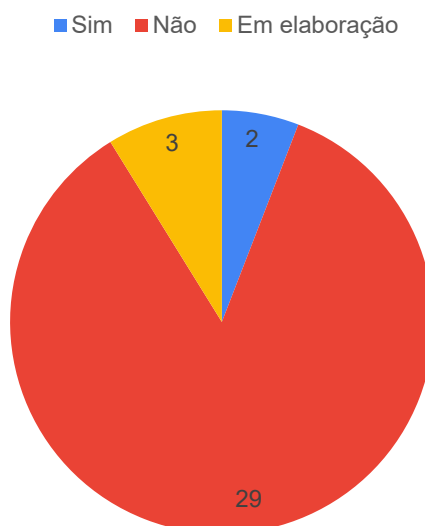
No que se refere à matriz de risco dos contratos, instrumento fundamental para a alocação adequada de responsabilidades e mitigação de incertezas entre as partes, 55,9% das ERIs informaram não possuir qualquer normativo relacionado. Apenas 17,6% já contam com regulamentação formal sobre o tema, enquanto 26,5% estão em processo de desenvolvimento desse normativo.

De forma geral, os resultados indicam que o arcabouço normativo referente às cláusulas contratuais ainda se encontra em estágio incipiente no âmbito das entidades reguladoras infranacionais. A baixa incidência de normativos sobre padronização, caducidade e matriz de risco revela uma lacuna relevante em aspectos centrais para o modelo de regulação contratual, o qual tem se tornado cada vez mais prevalente no cenário de ampliação das concessões dos serviços de água e esgoto que se acelerou após a aprovação do novo marco legal do saneamento. Esse cenário reforça a necessidade de iniciativas voltadas à capacitação técnica e ao apoio institucional das ERIs na formulação e consolidação desses instrumentos, em linha com as diretrizes das Normas de Referência da ANA.

4.3. Prestação Regionalizada

A prestação regionalizada dos serviços é um dos pilares previstos no Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) para promover ganhos de escala e viabilizar a universalização dos serviços. No entanto, os dados obtidos por meio do questionário aplicado às ERIs revelam que a regulamentação específica sobre esse tema ainda é bastante incipiente no cenário nacional.

Gráfico 3 – Respostas sobre existência de normativos que tratam da prestação regionalizada, por número de ERIs



Fonte: elaboração própria

Conforme se observa no Gráfico 3, apenas 2 das 34 ERIs (5,9%) declararam possuir normativo publicado com regras específicas para a regulação da prestação regionalizada. Outras 3 agências (8,8%) informaram que estão em processo de elaboração desse normativo. A ampla maioria, 29 agências (85,3%), afirmou não dispor de qualquer regulamentação formal sobre o tema.

No entanto, muitas das ERIs que responderam ao questionário são de abrangência municipal ou distrital ou estão em áreas em que o modelo de regionalização ainda não está totalmente implementado¹. Assim, a tabela abaixo apresenta as respostas sobre a existência de norma sobre prestação regionalizada das ERIs com abrangência estadual ou intermunicipal localizadas em estados em que o modelo já está integralmente institucionalizado.

Tabela 2 – Resposta sobre existência de norma a respeito da prestação regionalizada da amostra de ERIs respondentes com abrangência estadual ou intermunicipal e que atuam em estados onde a prestação regionalizada está implantada.

ERI	UF	Abrangência	n° de unidades/blocos	Possui norma sobre prestação regionalizada?
ARSEPAM	Amazonas	Estadual	1	Em elaboração
AGEMS	Mato Grosso do Sul	Estadual	2	Em elaboração
ARIS	Santa Catarina	Intermunicipal	11	Não
AGR	Goiás	Estadual	3	Não
CISAM-SUL	Santa Catarina	Intermunicipal	11	Não
AGESAN-RS	Rio Grande do Sul	Intermunicipal	2	Não
ARSEP	Pará	Municipal	2	Não
ATR	Tocantins	Estadual	3	Não
AGIR	Santa Catarina	Intermunicipal	11	Não
ARES-PCJ	São Paulo	Intermunicipal	4	Não
AGERSA	Bahia	Estadual	20	Não
ARSESP	São Paulo	Estadual	4	Não
ARESC	Santa Catarina	Estadual	11	Não
ARIS-MT	Mato Grosso	Intermunicipal	5	Não
ARCE	Ceará	Estadual	3	Não
ARPB	Paraíba	Estadual	4	Não
ARSP	Espírito Santo	Estadual	1	Não
AGERGS	Rio Grande do Sul	Estadual	2	Não
AGRESE	Sergipe	Estadual	1	Sim
AGEAC	Acre	Estadual	1	Não

Fonte: elaboração própria

A partir da tabela, nota-se que uma das respostas afirmativas foi dada por uma ERI municipal, no caso a ACFOR, que regula os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Fortaleza.

Entre as ERI que abrangem áreas em que potencialmente há necessidade de diferenciar a regulação de acordo com as peculiaridades dos diferentes arranjos regionalizados, apenas uma respondeu possuir normativo sobre o tema. Trata-se da AGRESE, com competência para regulação dos serviços prestados em Sergipe, estado em que foi instituída apenas uma unidade regional para todo seu território. Além disso, outras duas ERIs estaduais informaram que estão em estágio de elaboração do normativo que tratará do tema.

Esse quadro evidencia uma lacuna significativa na estrutura regulatória das ERIs quanto à adaptação aos arranjos jurídicos que promovem a regionalização da prestação, como blocos de referência e unidades regionais. A ausência de normativos compromete o alinhamento regulatório necessário para que os arranjos regionais sejam efetivos em alcançar seus objetivos, em especial da uniformidade de

¹ É o caso de Minas Gerais onde há um bloco regional implantado que abrange a região do Vale do Jequitinhonha, enquanto para a maior parte do Estado não há prestação regionalizada institucionalizada

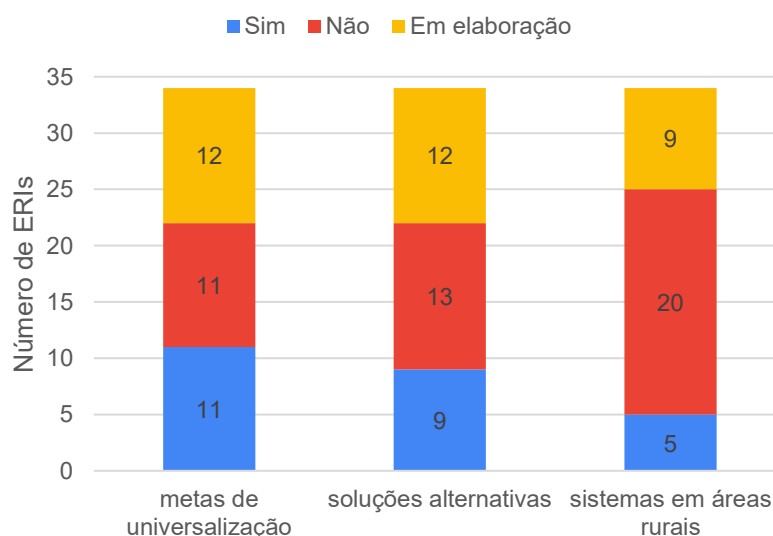
tratamento regulatório no âmbito da prestação regionalizada, segurança jurídica e obtenção de ganhos de escala para alcance da universalização.

4.4. Universalização

Este bloco aborda a existência de normativos relacionados à expansão do acesso aos serviços de saneamento, com foco em metas de universalização, soluções alternativas e a regulação de áreas rurais — elementos estratégicos para o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), que impõe prazos para a cobertura total de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país.

Os resultados, apresentados no Gráfico 4, demonstram um cenário de forte heterogeneidade entre as ERIs no que se refere à formalização de instrumentos normativos voltados à universalização. Em relação ao estabelecimento e acompanhamento de metas, as respostas se dividiram: 32,4% das agências informaram possuir normativo específico, enquanto o mesmo percentual (32,4%) declarou não dispor desse instrumento. Um total de 35,3% das ERIs indicou que o normativo está em fase de elaboração. Destaca-se que a Norma de Referência da ANA nº 8, que dispõe sobre o tema, estabeleceu o prazo até 2025 para o início da verificação do atendimento aos requisitos para sua adoção. Portanto, o resultado da pesquisa aponta que uma grande quantidade de ERIs não estará em conformidade com os critérios de adesão na avaliação de 2025.

Gráfico 4 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de universalização dos serviços



Fonte: elaboração própria

Quanto à regulação de soluções alternativas, como sistemas individuais e coletivos não conectados a redes convencionais, observa-se que 38,2% das agências ainda não possuem qualquer normativo sobre o tema. Por outro lado, 26,5% já contam com regulamentação específica, e 35,3% estão em processo de elaboração. A ausência de normativos nessa área pode representar um obstáculo para a regulação efetiva de soluções descentralizadas — muitas vezes necessárias para a cobertura em áreas remotas ou de difícil acesso técnico-econômico.

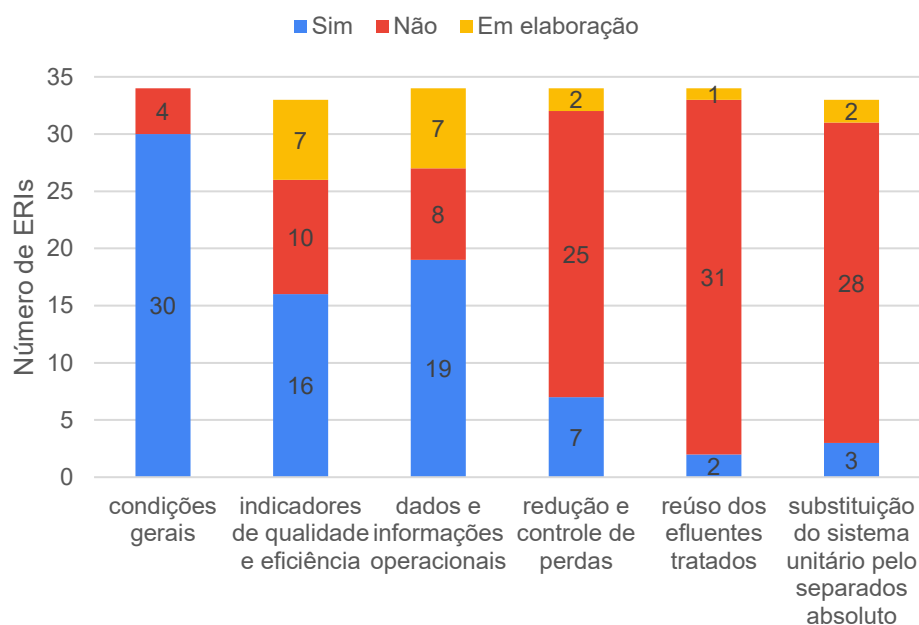
A situação é mais deficitária no que diz respeito à regulação dos sistemas implantados em áreas rurais, onde o percentual de agências sem normativo atinge 58,8%. Apenas 14,7% das ERIs afirmaram possuir regulamentação específica para esse tipo de sistema, e 26,5% estão em fase de elaboração. Essa lacuna regulatória é preocupante, considerando que a população rural representa um dos maiores desafios à universalização dos serviços, sendo também a mais vulnerável a soluções precárias ou inexistentes.

4.5. Regulação Técnico-Operacional

Este bloco avalia as respostas quanto à existência de normativos voltados à regulação técnico-operacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, abrangendo desde condições gerais de prestação até temas específicos como perdas, reúso e sistemas de coleta de efluentes. A análise permite verificar o grau de maturidade regulatória das ERIs em relação a requisitos técnicos essenciais à qualidade, à eficiência e à sustentabilidade dos serviços.

Como se observa no Gráfico 5, o tema mais consolidado entre as ERIs é a regulamentação das condições gerais de prestação de serviços. A grande maioria das agências (88,2%) declarou possuir normativo específico sobre esse aspecto, enquanto apenas 11,8% não dispõem dessa regulamentação. Este dado sugere que os fundamentos básicos da prestação se encontram, em grande medida, formalizados, com algumas exceções.

Gráfico 5 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regulação técnico-operacional



Fonte: elaboração própria

Em relação à existência de padrões ou indicadores de qualidade e eficiência, os resultados são menos positivos. Apenas 47,1% das ERIs possuem normativo sobre o tema. Outras 29,4% ainda não possuem, e 20,6% estão em fase de elaboração, com uma agência (2,9%) que não respondeu à pergunta. Esses números indicam a necessidade de avanço na definição e monitoramento sistemático da performance dos serviços regulados, papel fundamental dos reguladores que contribui diretamente para o adequado atendimento aos usuários com regularidade, segurança e eficiência.

Quanto ao envio de dados e informações operacionais pelos prestadores, 55,9% das agências já regulamentaram esse aspecto. No entanto, 23,5% ainda não possuem tal normativo, e 20,6% estão elaborando. A consolidação desse tipo de instrumento é fundamental para que o acompanhamento dos indicadores operacionais possa ser realizado com assertividade e para subsidiar o regulador com o insumo necessário para o estabelecimento de metas que imponham aos prestadores o ritmo adequado de melhoria da qualidade dos serviços.

Por outro lado, os dados revelam baixa incidência de normativos sobre temas operacionais mais específicos. Apenas 20,6% das ERIs possuem regulamentação sobre programas de redução e controle

de perdas de água, enquanto 73,5% não possuem qualquer normativo sobre o assunto, e 5,9% estão em processo de elaboração.

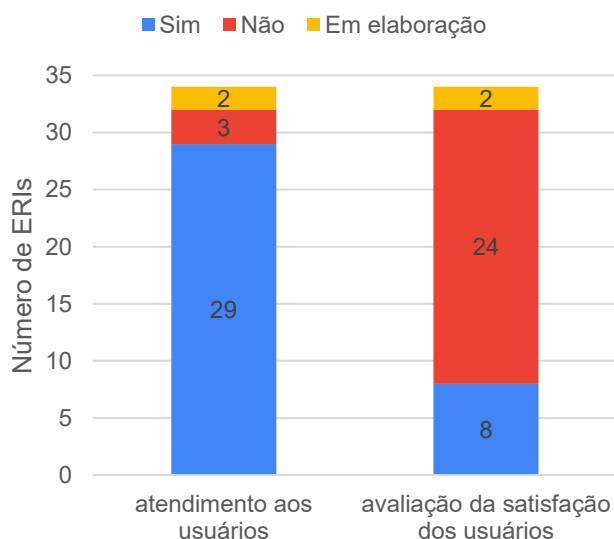
No caso do reúso de efluentes sanitários tratados, há ainda menos normativos entre as ERIs participantes, com 91,2% sem regulamentação, apenas 2 (5,9%) com normativo e 1 (2,9%) em fase de elaboração. Na mesma linha, a regulamentação sobre a substituição do sistema unitário pelo separador absoluto é bastante restrita: 82,4% das ERIs não possuem normativo sobre o tema; apenas 3 (8,8%) afirmaram ter essa regulamentação, e 2 (5,9%) estão elaborando, havendo ainda uma que não respondeu (2,9%).

4.6. Relacionamento com os Usuários

Este bloco avalia as respostas quanto existência de normativos relacionados ao atendimento e à aferição da satisfação dos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os dados, sintetizados no Gráfico 6, revelam que o tema do atendimento ao usuário está relativamente bem contemplado entre as ERIs participantes da pesquisa. Um total de 29 agências (85,3%) informou possuir normativo que estabelece regras para o atendimento ao público. Apenas 2 ERIs (5,9%) declararam não dispor de tal regulamentação, enquanto 3 (8,8%) indicaram que o normativo está em processo de elaboração. Esse resultado sinaliza uma priorização dos reguladores quanto ao estabelecimento de padrões no relacionamento entre prestadores de serviço e usuários, o que pode incluir aspectos como prazos, canais e procedimentos de atendimento.

Gráfico 6 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de relacionamento com os usuários



Fonte: elaboração própria

No entanto, a avaliação da satisfação dos usuários, que representa um mecanismo essencial para aferir a qualidade percebida dos serviços e retroalimentar o ciclo regulatório, ainda é pouco institucionalizada. A maioria das agências (70,6%) não possui normativo que estabeleça critérios para a realização de pesquisas ou métodos de avaliação da satisfação dos usuários. Apenas 8 ERIs (23,5%) afirmaram já dispor desse tipo de instrumento, enquanto 2 (5,9%) estão em fase de elaboração.

Esse descompasso evidencia que, embora o atendimento esteja formalmente regulamentado em grande parte das agências, a mensuração da sua efetividade sob a ótica do usuário ainda carece de maior atenção e padronização. A ausência de normativos voltados à satisfação compromete a

capacidade das ERIs de monitorar a qualidade percebida, identificar falhas e promover ajustes regulatórios orientados à experiência do consumidor final.

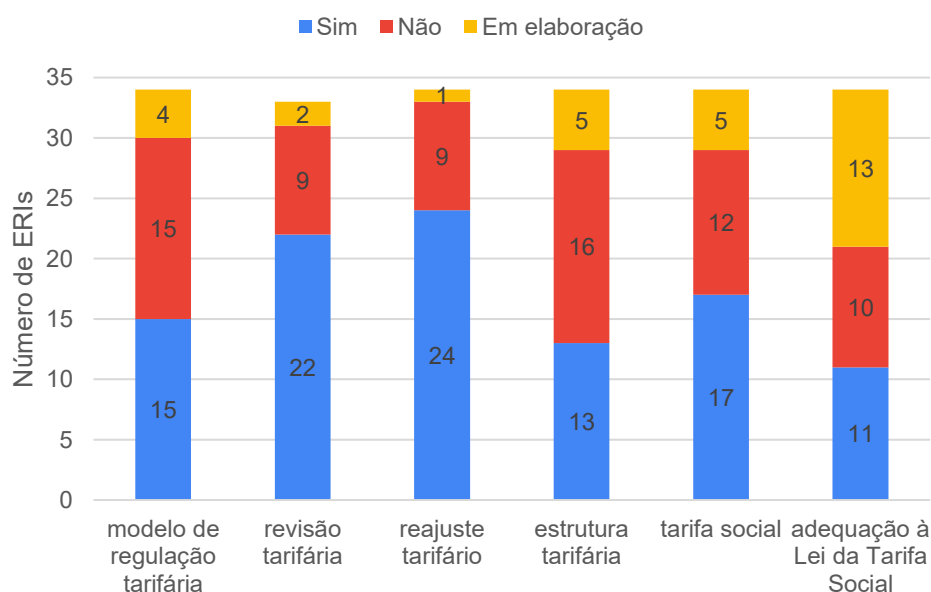
4.7. Questões Econômico-Financeiras

Este bloco examina as respostas quanto ao desenvolvimento normativo das ERIs em temas econômico-financeiros, com ênfase na regulação tarifária, na qualidade de dados econômico-financeiros e nas metodologias de cálculo associadas à remuneração de ativos e investimentos

O Gráfico 7 apresenta os resultados das perguntas diretamente relacionadas a regulação tarifária. Em relação ao modelo de regulação tarifária, o cenário é dividido: 44,1% das ERIs afirmaram possuir normativo sobre o tema, o mesmo percentual (44,1%) indicou não dispor desse instrumento, e 11,8% estão em fase de elaboração. Destaca-se que esse é outro normativo cuja adesão à Norma de Referência da ANA será verificada pela agência nacional neste ano de 2025.

No que diz respeito à revisão tarifária, observa-se um avanço maior — 64,7% das agências declararam possuir normativo específico, enquanto 26,5% ainda não possuem, 5,9% estão elaborando e 2,9% não responderam. A regulamentação do reajuste tarifário é a mais amplamente empregada dentro do bloco econômico-financeiro: 70,6% das ERIs possuem normativo sobre o tema, 26,5% não o têm e 2,9% estão em elaboração. Considerando o percentual mais elevado de ERIs com normativos sobre reajuste e revisão tarifária do que sobre modelo de regulação tarifária, é provável que algumas ERIs tenham seus modelos definidos de forma implícita no âmbito das normas sobre reajustes e revisões.

Gráfico 7 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regulação tarifária



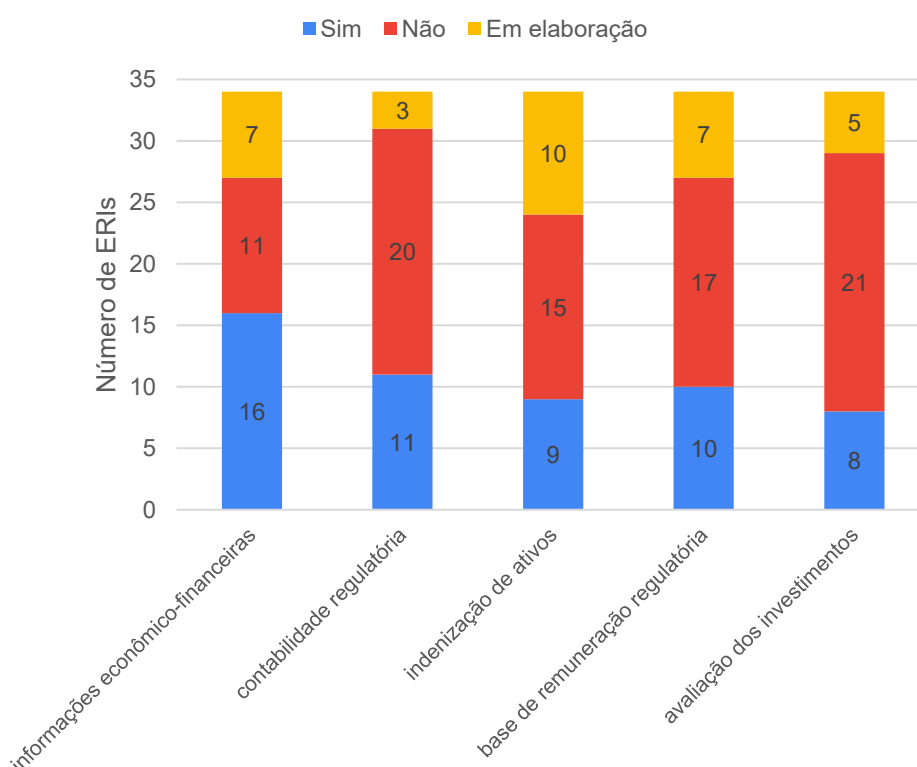
Fonte: elaboração própria

A estrutura tarifária apresenta um quadro mais desfavorável: apenas 38,2% possuem normativo, 47,1% não possuem, e 14,7% estão desenvolvendo essa regulamentação. Quanto à tarifa social ou às categorias tarifárias voltadas à população de baixa renda, 50% das agências já regulamentaram o tema, 35,3% não o fizeram e 14,7% estão em elaboração. A aderência à Lei nº 14.898/2024, a Lei Federal da Tarifa Social, ainda é baixa: apenas 32,4% das ERIs possuem normativo compatível, 29,4% ainda não o têm e 38,2% indicaram estar em processo de refletindo a fase inicial de implementação dessa norma nacional. Esse é um ponto de alerta, considerando que a Lei estabeleceu que os contratos de prestação

de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário terão até 13 de junho de 2026 para se adequar aos critérios da tarifa social, na forma do normativo editado pela ERI.

O Gráfico 8 apresenta os resultados das respostas relacionadas a outros tipos normativos sobre temas econômico-financeiros. No que se refere ao envio de dados econômico-financeiros por parte dos prestadores, 47,1% das ERIs possuem normativos que exigem tal envio, enquanto 32,4% não possuem normativo que exija o envio e 20,6% estão elaborando. A contabilidade regulatória é um ponto frágil: apenas 32,4% das ERIs possuem normativo sobre o tema, 58,8% não o têm, e 8,8% estão em elaboração.

Gráfico 8 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de regulação econômico-financeira



Fonte: elaboração própria

Os dados também apontam desafios relevantes na consolidação de normativos voltados à metodologia de indenização de ativos. A maioria das ERIs (44,1%) ainda não possui regulamentação sobre o tema, enquanto 26,5% afirmam já dispor de normativo e 29,4% estão em processo de elaboração. Destaca-se que, também nesse caso, o processo de verificação da adesão à respectiva Norma de Referência da ANA ocorre em 2025, o que reforça a urgência de avanços nesse campo.

No que se refere à avaliação da base de remuneração regulatória, o cenário também revela lacunas importantes. Metade das ERIs (50,0%) ainda não possui normativo sobre o tema, 29,4% já o têm formalizado e 20,6% estão desenvolvendo regulamentação. Esses dados evidenciam a necessidade de fortalecimento técnico e normativo para garantir maior robustez à regulação econômico-financeira do setor.

Por fim, a metodologia de avaliação dos investimentos, etapa essencial para a alocação eficiente de recursos e para a previsibilidade contratual, é ainda menos disseminada. Apenas 23,5% das ERIs

afirmaram possuir regulamentação específica, enquanto 61,8% não têm e 14,7% estão elaborando o normativo.

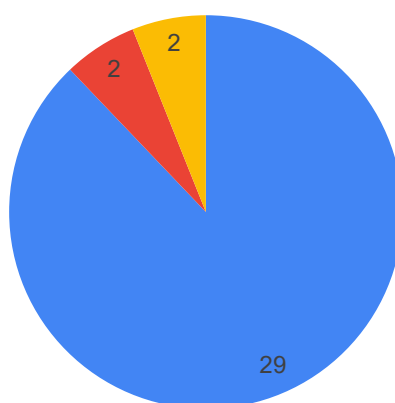
4.8. Fiscalização e Sanções

Por fim, foram analisadas as respostas quanto à existência de normativos voltados à atuação fiscalizatória das ERIs, bem como aos procedimentos para aplicação de sanções administrativas, aspectos essenciais para a efetividade da regulação e o cumprimento dos contratos de prestação de serviços.

Os dados indicam, conforme se observa no Gráfico 9, que a maioria expressiva das ERIs já dispõe de normativos que regulamentam os procedimentos de fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a aplicação de sanções em situações de infrações ou não conformidades. Ao todo, 29 agências (85,3%) declararam possuir esse tipo de instrumento, o que demonstra um avanço institucional na capacidade de acompanhar e controlar a execução dos serviços por parte dos prestadores. Apenas 2 ERIs (5,9%) informaram não possuir normativo sobre o tema, enquanto outras 2 (5,9%) estão em processo de elaboração. Houve ainda 1 ERI (2,9%) que não respondeu à pergunta.

Gráfico 9 – Respostas sobre existência de normativos que tratam de fiscalização e sanções, por número de ERIs

■ Sim ■ Não ■ Em elaboração



Fonte: elaboração própria

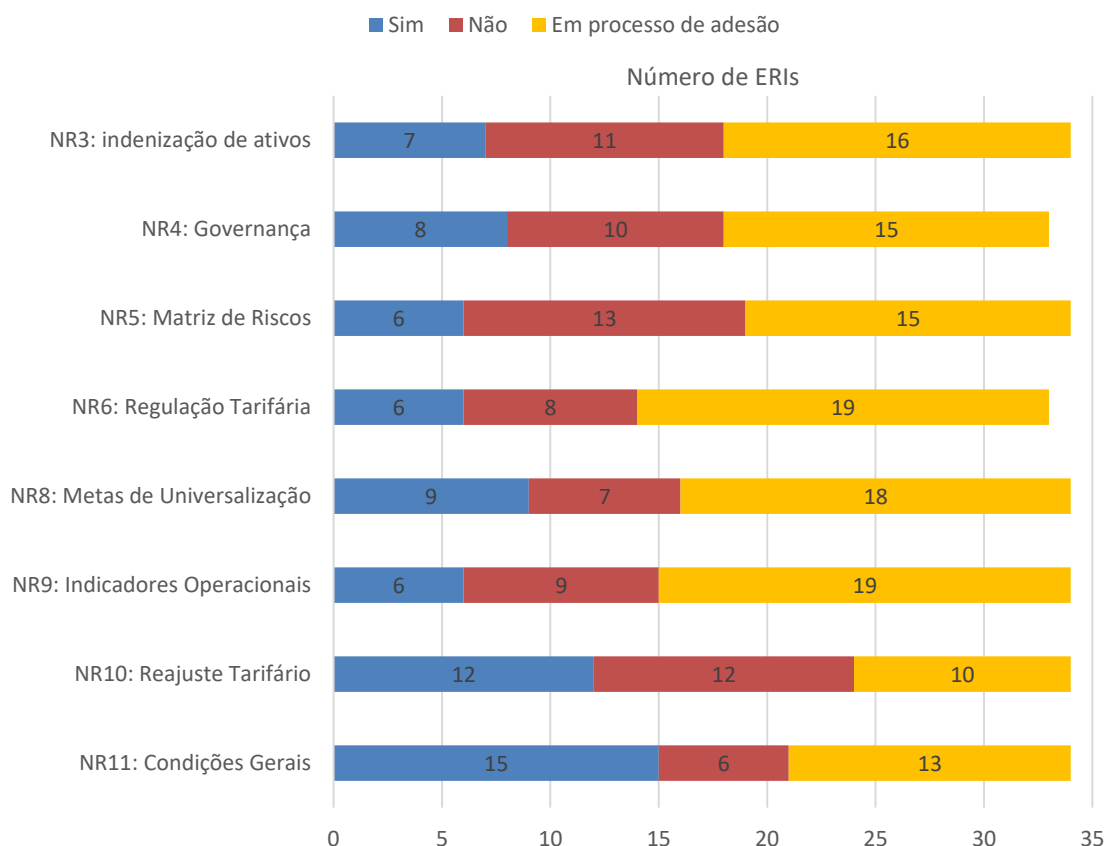
Esses resultados revelam um grau relativamente elevado de formalização das competências sancionatórias e fiscalizatórias nas estruturas regulatórias locais, o que contribui para o fortalecimento da autoridade reguladora e é essencial para a efetividade da aplicação dos demais normativos regulatórios e alcance dos resultados esperados da ação regulatória.

5. Adesão das ERIs às Normas de Referência da ANA

Esta seção apresenta a autopercepção das ERIs quanto ao seu grau de aderência às Normas de Referência (NRs) publicadas pela ANA. De modo geral, observa-se que a resposta predominante para a maioria das normas avaliadas foi “em processo de elaboração/adesão”, como se nota pelo Gráfico 10. Esse padrão indica que as ERIs reconhecem a importância de aderirem aos dispositivos da ANA e estão mobilizadas em direção à harmonização com as diretrizes federais, embora a aderência plena

ainda seja incipiente. Cabe ressaltar que a pesquisa não obteve informações sobre o estágio em que se encontravam as ERIs que informaram estar em processo de adesão, o que limita o alcance das conclusões.

Gráfico 10 – Respostas quanto a adesão às Normas de Referência da ANA



Fonte: elaboração própria

Enquanto 47,1% das agências declararam estar em processo de adesão à NR3 sobre metodologia de indenização de ativos, 32,4% declararam não estar aderentes e 20,6% se consideram já aderidas. Ao se comparar esse resultado com a perguntas a respeito da existência de normativos de indenização de ativos, em relação ao qual há maior quantidade de respostas afirmativas, nota-se que provavelmente será necessário um esforço de algumas ERIs para a compatibilização de regulamentações existentes com as prescrições da ANA.

A situação é semelhante ao observado em relação à NR4 sobre a governança das ERIs, em que apenas 23,5% se declararam aderentes, mas 44,1% mencionaram estar em processo de adesão, enquanto 29,4% informaram que não estão compatibilizadas com a Norma de Referência. Embora a maioria das ERIs tenha mencionado ter normativo sobre ao menos um aspecto da governança regulatória (ver seção 4), provavelmente a maioria terá que se adequar as especificidades estabelecidas pela ANA e regulamentar práticas de governança ainda não institucionalizadas voltadas ao controle, integridade e gestão de riscos, bem como ao planejamento regulatório, tais como agenda regulatória, análise de impacto regulatório, política de transparência entre outras. Como observado na seção 4, a minoria das ERIs participantes da pesquisa possui regulamentações sobre estes aspectos da governança.

Em relação a NR5 sobre matriz de riscos, o percentual de ERIs que respondeu se encontrar aderido (17,6%) é o mesmo que afirmou possuir norma editada sobre o tema. No entanto, surpreende que o número de ERIs que informou estar em processo de adesão a essa NR (15) é superior ao número de

respostas de que o normativo sobre o tema está em elaboração (9). Um dos motivos é a possibilidade de se adequar ao normativo da ANA a partir de aditivos contratuais ao invés de editar normativo específico. Assim, 44,1% das ERIs responderam estar em fase de adesão, enquanto 38,2% informaram não estar aderidas. Destaca-se que o prazo para adesão à NR5 é o ano de 2025.

A NR6 sobre modelos de regulação tarifária é outra cujo prazo para adesão das ERIs está previsto para 2025. Entre as respostas sobre adesão às normas de referência, ela é uma das que apresenta o maior percentual de agências em processo de adesão (55,9%), refletindo os desafios técnicos associados à implementação de metodologias tarifárias. Com números similares, as NRs 8, sobre metas de progressivas de universalização, e 9, sobre indicadores operacionais, têm, respectivamente, 52,9% e 55,9% das ERIs em adaptação. Destaca-se que a 8, assim como as NRs 3, 5 e 6, tem 2025 como prazo para a adesão das ERIs.

A NR10 sobre reajustes tarifários mostra uma distribuição entre os três estágios: 35,3% das ERIs se declaram aderentes, 35,3% não aderidas e 29,4% em processo de elaboração. No entanto, 70,6% das ERIs afirmaram possuir normativo sobre reajuste tarifário, o que indica que muitas terão que adaptar suas normas para se adequar aos preceitos da harmonização regulatória estabelecidos pela ANA.

Por outro lado, a NR11 sobre condições gerais apresenta o maior grau de aderência já consolidada entre as normas avaliadas: 44,1% das ERIs afirmam estar aderidas, enquanto 38,2% estão em fase de elaboração e apenas 17,6% não aderidas. Apesar disso, também nesse caso há um contraste em relação as respostas quanto a existência de normativo sobre o tema, pois 88,2% afirmam possuir normativo.

As eventuais divergências entre respostas sobre aderência as normas de referência e a existência de normativos relacionados podem indicar uma percepção crítica por parte das agências quanto ao grau de compatibilidade entre suas normas locais e os parâmetros estabelecidos nacionalmente. A existência de normativo próprio não implica, por si só, conformidade com a norma de referência — sendo comum que sejam necessários ajustes de conteúdo, estrutura ou metodologia para assegurar a adesão plena.

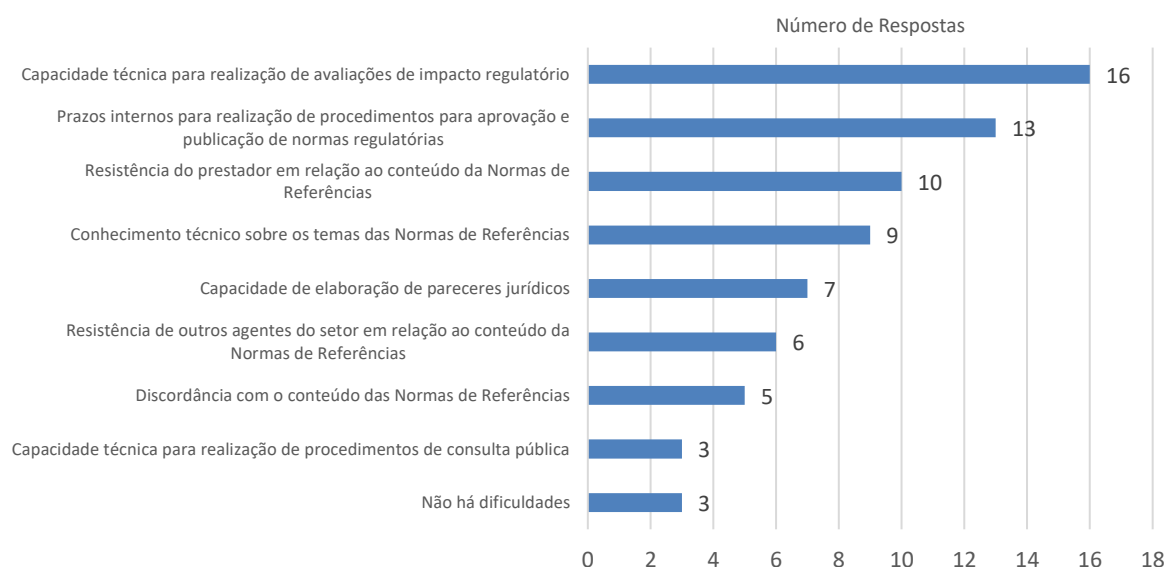
Esse conjunto de respostas aponta para um processo ativo e complexo de revisão regulatória, em que as ERIs buscam alinhar seus instrumentos à orientação da ANA, considerando as especificidades locais e a capacidade institucional de cada agência. O estágio atual de “em processo de adesão”, predominante nas respostas, confirma o avanço e a relevância conferida pelas ERIs ao processo de harmonização regulatória no setor de saneamento básico.

5.1. Desafios e Iniciativas para Adesão às Normas de Referência

Além da autopercepção das ERIs quanto ao estágio de adesão às Normas de Referência da ANA, o questionário incluiu perguntas para identificar as principais dificuldades enfrentadas pelas agências infranacionais nesse processo, bem como investigar as principais medidas que elas têm tomado para lidar com essa nova demanda.

O Gráfico 11 apresenta o número de respostas quanto aos possíveis desafios para adesão às Normas de Referência elencados na pergunta. Muitas ERIs indicaram múltiplos desafios entre a lista apresentada, por isso a quantidade de respostas é maior que o número de respondentes.

Gráfico 11 – Respostas quanto aos desafios enfrentados para a adesão às Normas de Referência da ANA



Fonte: elaboração própria

As respostas indicam que as dificuldades enfrentadas pelas agências são majoritariamente relacionadas à capacidade técnica para lidar com o processo de adesão às normas de referência. O desafio mais citado é a capacidade técnica para elaborar as avaliações de impacto regulatório (47,1% das ERIs), instrumento fundamental da boa governança regulatória que subsidia os processos de participação pública e a decisão das agências reguladoras a partir da análise técnica e comparação do custo-benefício de diferentes medidas. Nesse mesmo sentido, observa-se nove respostas indicando como desafio o conhecimento técnico sobre os temas das normas de referência.

O segundo desafio em destaque é quanto aos prazos internos para realização dos procedimentos para aprovação e publicação de normas regulatórias, citado por 38,2% das ERIs participantes. A partir de 2024, houve um significativo aumento de normas de referência publicadas pela ANA, o que potencialmente sobrecarregou as ERIs no processo de adesão.

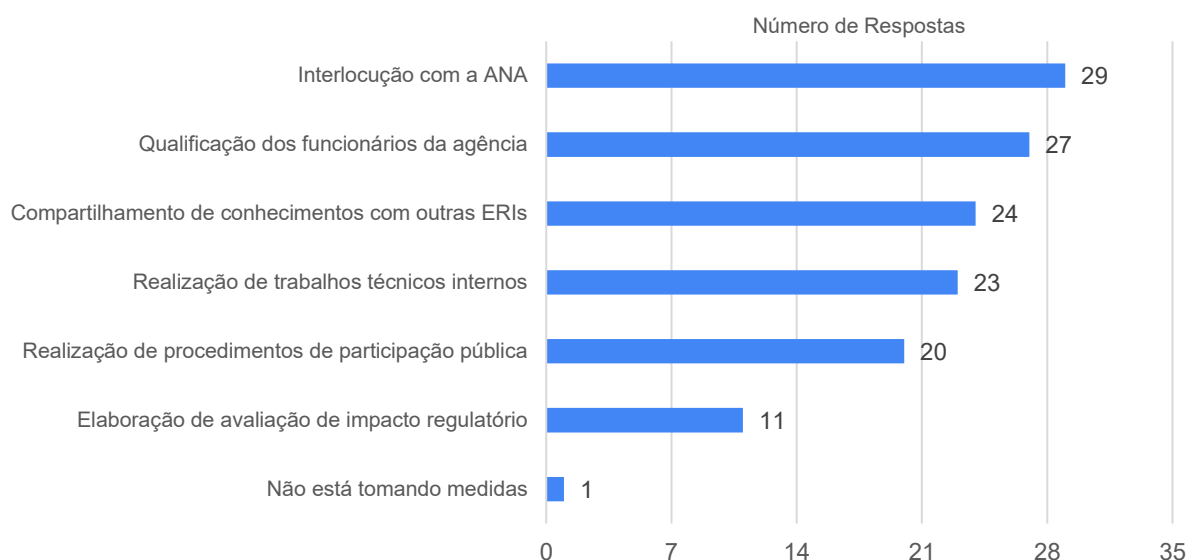
Cabe ressaltar que o questionário incluiu um campo aberto para que os participantes citassem outros desafios para esse processo e o problema de limitação do corpo técnico das agências foi amplamente citado como um grande desafio. Ao menos 14 ERIs indicaram dificuldades nesse sentido com respostas como: “número reduzido de funcionários (técnicos)”; “quadro de pessoal enxuto e que necessita de atender as demandas regulatórias rotineiras além de promover as adequações para atendimento às Normas de Referência”; “grande número de normativas a serem implantadas ou alterados devido quadro reduzido de funcionários”. Esses comentários corroboram os principais desafios apontados quanto a capacidade técnica de elaboração de AIR e capacidade de atender aos prazos de adesão.

Outros desafios relevantes incluem: déficit de conhecimento técnico específico sobre as normas (26,5%), dificuldades na elaboração de pareceres jurídicos (23,5%) e resistência de outros agentes do setor (17,6%). A discordância com o conteúdo das normas e a capacidade técnica para realizar consultas públicas foram apontadas por apenas 11,8% das ERIs, sugerindo que os problemas enfrentados são mais operacionais que conceituais. Apenas 3 agências (8,8%) declararam não encontrar dificuldades, o que reforça a percepção de que os obstáculos são amplamente difundidos.

Algumas outras dificuldades citadas no campo em aberto do questionário foram: i) a questão da não aplicabilidade das normas de referência sobre os contratos previamente licitados, o que pode explicar as respostas relacionadas a discordância quanto ao conteúdo das NR; ii) o desafio relatado de atender a muitos municípios, resposta que reforça o problema da limitação de corpo técnico; e iii) o baixo grau de autonomia da agência, que pode ser um obstáculo para a implementação efetiva das novas regulações.

Frente a esses desafios, as respostas quanto as medidas tomadas pelas ERIs para se adequar às Normas de Referência demonstram que a maioria dos respondentes está mobilizada no processo de harmonização regulatória e tem tomado múltiplas medidas para alcançar esse objetivo, conforme se observa no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Respostas quanto às medidas tomadas pelas ERIs para a adesão às Normas de Referência da ANA



A interlocução direta com a ANA, citada por 29 ERIs (85,3%), é a principal medida adotada, indicando a relevância das ações de apoio às entidades infranacionais da agência nacional, o esforço de alinhamento vertical e a busca por diretrizes claras para a adequação normativa. Em segundo lugar, a qualificação de servidores, mencionada por 26 ERIs (76,5%), reflete o diagnóstico de que a capacitação técnica é um pré-requisito fundamental para o avanço da regulação e o maior desafio para o alcance da harmonização regulatória. A troca de experiências com outras ERIs, citada por 25 agências (73,5%), revela uma estratégia de aprendizado horizontal, que tem potencial para acelerar a curva de adequação regulatória e nivelar boas práticas.

Outras iniciativas incluem trabalhos técnicos internos (64,7%), procedimentos de participação pública (61,8%) e, em menor proporção, a elaboração de AIRs (35,3%). Essa última reforça a percepção das ERIs de que a capacidade técnica para elaboração desse instrumento é o maior problema enfrentado. Isso também demonstra que as iniciativas de qualificação dos funcionários ainda são limitadas e não permitem o enfrentamento pleno desse que é um dos grandes desafios do processo de adesão às normas de referência.

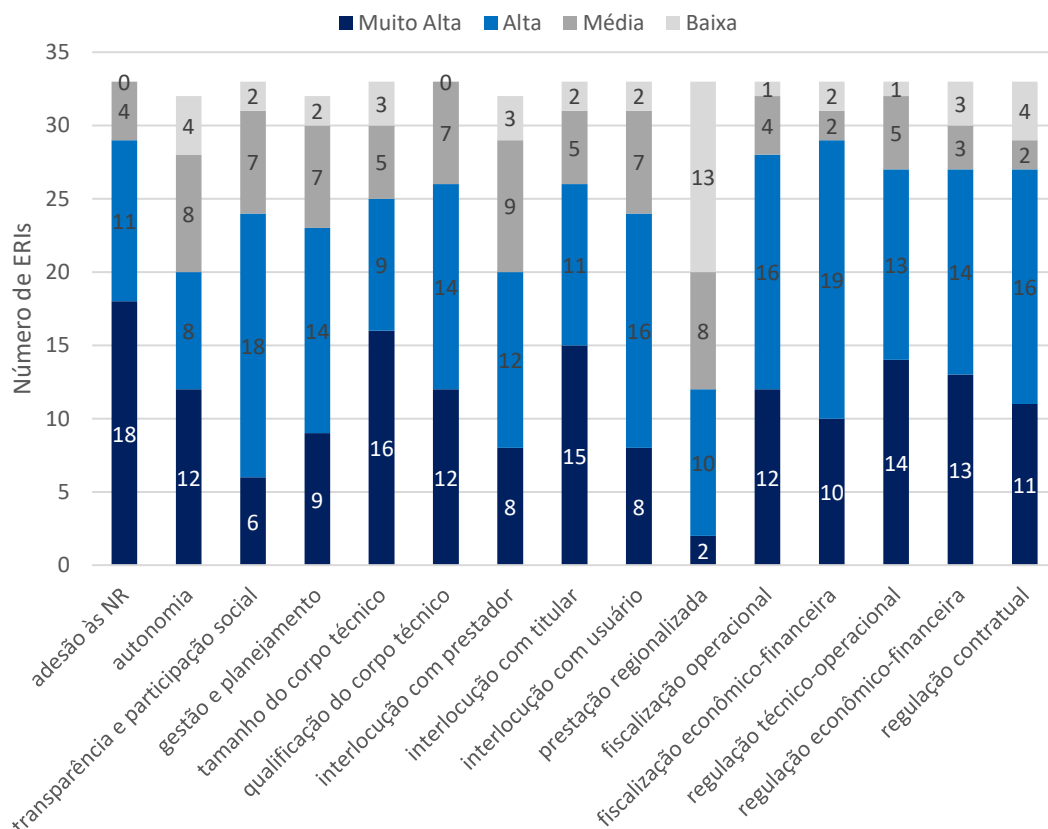
No campo em aberto dessa questão, destacam-se as menções dos participantes à contratação de novos servidores, uma ação direta para lidar com o problema de limitação de corpo técnico.

6. Prioridades da Regulação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

Esta seção apresenta a análise das perguntas da terceira parte do questionário, em que as ERIs classificaram as prioridades para o desenvolvimento da regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A análise está dividida em duas partes: a primeira aborda as prioridades para a atuação da própria ERI, e a segunda, as prioridades para o desenvolvimento da regulação no Brasil. As prioridades foram classificadas como “Baixa”, “Média”, “Alta” ou “Muito Alta”.

De modo geral, as ERIs revelam um alinhamento quanto às prioridades internas, conforme se observa no Gráfico 13. A adesão às Normas de Referência da ANA aparece com destaque: 52,9% classificou a prioridade como “Muito Alta” e 32,4% como “Alta”. Outros dois aspectos prioritários para as ERIs, diretamente relacionados aos desafios da adesão às normas de referência, são a ampliação e qualificação do corpo técnico, elementos centrais para o fortalecimento institucional das agências. Enquanto para a ampliação do corpo técnico, 47% designaram como “Muito Alta” prioridade e 26,5% como “Alta”, para a qualificação esses percentuais foram de 35,3% e 41,2%, respectivamente.

Gráfico 13 – Temas prioritários para o desenvolvimento da atuação das ERIs na regulação e fiscalização de abastecimento de água e esgotamento sanitário



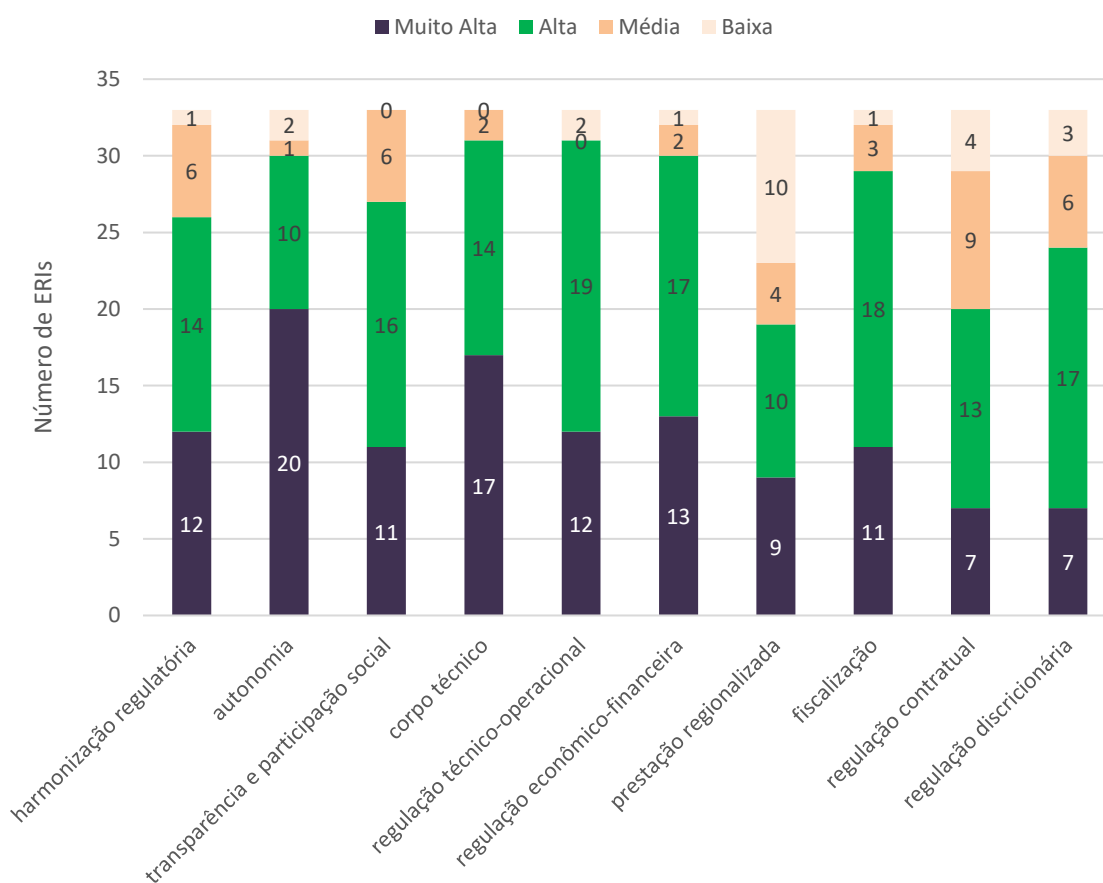
Elaboração: Quantum

Outros eixos relevantes referem-se à regulação técnica-operacional e à regulação econômico-financeira, que também são consideradas de alta ou muito alta prioridade por cerca de 80% das agências. A fiscalização operacional (82,4% entre “Alta” e “Muito Alta”) e a fiscalização econômico-financeira (85,3%) acompanham essa percepção, demonstrando que há uma preocupação crescente em aprimorar os mecanismos de controle e acompanhamento dos serviços regulados.

A autonomia técnica, administrativa e financeira, apesar de ser mais enfatizada na avaliação das ERIS quanto às prioridades da regulação nacional, ainda é apontada por 58,8% das ERIs como prioridade “Alta” ou “Muito Alta” em sua própria atuação. Já o tema da regulação da prestação regionalizada recebe menor ênfase: 38,2% classificou como “Baixa” prioridade, o que possivelmente se reflete na pouca normatização desse tema no âmbito das ERIs.

Na perspectiva do desenvolvimento nacional da regulação, o consenso em torno da ampliação da autonomia das ERIs é ainda mais expressivo: 88,2% a classificam como “Alta” ou “Muito Alta”, sendo o item de maior concordância entre as agências, conforme se observa no Gráfico 14. Essa resposta corrobora a percepção de que a fragilidade institucional e a dependência política e financeira ainda limitam a efetividade da atuação regulatória.

Gráfico 14 – Temas prioritários para o desenvolvimento da regulação de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil



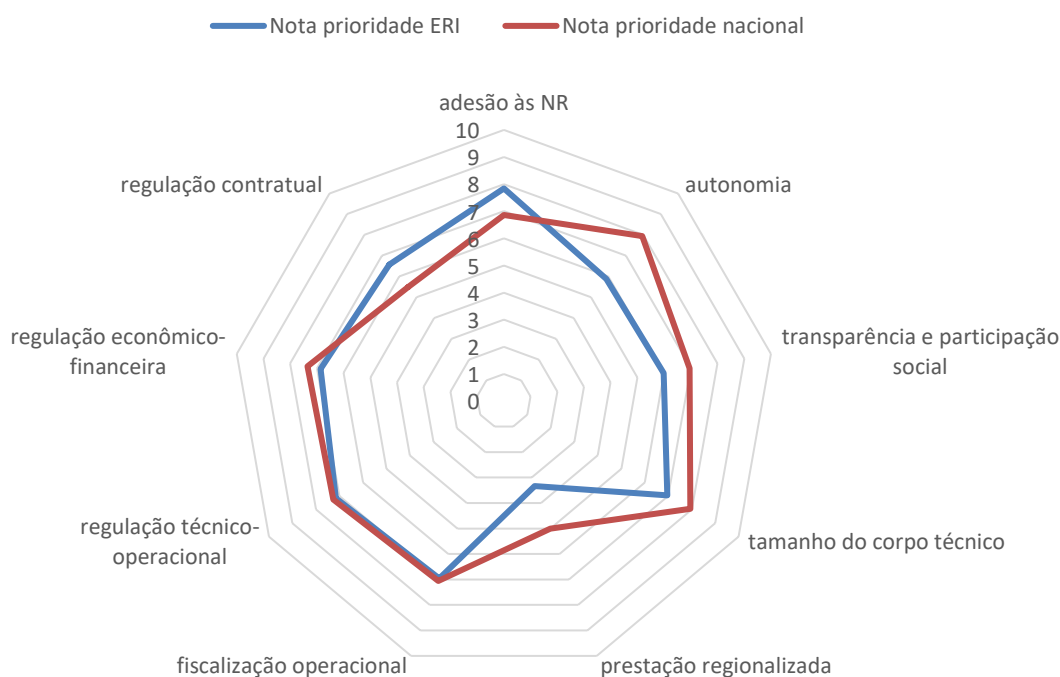
Elaboração: Quantum

Outros temas que concentram elevado grau de prioridade nacional incluem: qualificação do corpo técnico (91,2%), aperfeiçoamento da regulação econômico-financeira (88,2%), aperfeiçoamento da regulação técnico-operacional (91,2%), e reforço da fiscalização (85,3%). Esses dados confirmam que o fortalecimento institucional e técnico das agências é considerado condição essencial para o avanço regulatório do setor.

A harmonização da regulação nacional, tema diretamente relacionado às funções da ANA, também aparece como prioridade relevante: 76,5% das ERIs a consideram “Alta” ou “Muito Alta”. Já tópicos como o modelo de prestação regionalizada e a adoção do modelo de regulação contratual apresentam respostas mais dispersas. A prestação regionalizada, por exemplo, teve 29,4% de avaliações como “Alta”, mas o mesmo percentual considerou a prioridade “Baixa”.

Para realizar uma comparação entre as diferentes prioridades da regulação no âmbito das ERIs e no âmbito nacional, foi calculada uma nota para cada tema avaliado, em que foi atribuída nota 3 para a priorização “Muito Alta”, 2 para “Alta”, 1 para “Média” e 0 para “Baixa”. O Gráfico 15 mostra a nota de prioridade de cada tema nos dois âmbitos. As notas foram normalizadas para variar de 0 a 10.

Gráfico 15 – Consolidação das prioridades regulatórias no âmbito das ERIs e no âmbito nacional



Elaboração: Quantum

Nota-se que no âmbito das ERIs a adesão às normas de referência foi considerada a principal prioridade, com nota 7,8. Outro tema prioritário no âmbito das ERIs, que recebeu nota superior a 7, foi o aperfeiçoamento da regulação técnico-operacional.

Já no âmbito nacional a principal prioridade apontada foi a autonomia técnica, financeira e administrativa das agências, com nota 7,94, mesma nota atribuída a ampliação do corpo técnico. Destaca-se que em relação a autonomia, as ERIs avaliam ser uma prioridade de ação para a regulação nacional muito mais que para sua própria realidade. Esse resultado talvez indique uma percepção de

que o avanço nesse tema dependa mais de políticas nacionais ou regionais que promovam a autonomia das agências do que de seu próprio esforço.

Alguns pontos de convergência quanto a alta prioridade tanto no âmbito interno como no espectro nacional são a ampliação do corpo técnico e o aperfeiçoamento da regulação técnico-operacional, da fiscalização operacional e da regulação econômica.

A prestação regionalizada se destaca como o tema menos prioritário tanto no âmbito interno das ERIs (nota 3,3) como no âmbito nacional (nota 5), embora fique claro que as agências percebem ser tema menos importante no âmbito das ações internas do que do ponto de vista da regulação nacional. Outro tema que não se destaca entre as principais prioridades nos dois âmbitos são a transparência e participação social, com nota 6 em ambos.

A análise das respostas revela que as ERIs reconhecem a necessidade de fortalecer sua capacidade institucional como passo fundamental para aderir às Normas de Referência e exercer uma regulação efetiva. O tripé formado por autonomia, corpo técnico qualificado e instrumentos regulatórios eficazes sustenta as prioridades apontadas.

Apesar disso, nota-se relativa baixa priorização e reconhecimento de desafios relacionados à prestação regionalizada e a regulação contratual. Como se observou na seção 4 desse relatório, esses são temas em relação aos quais poucas ERIs possuem normativos, o que provavelmente é um reflexo desse relativo menor grau de urgência atribuído. Não obstante, são aspectos prioritários do Novo Marco Legal do Saneamento Básico e elementos essenciais para a viabilização da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dentro dos prazos legais.

7. Incorporação de Diretrizes Legais

Esta seção avalia a incorporação, pelas ERIs, das diretrizes da política federal de saneamento previstas no art. 48 da Lei nº 11.445/2007. A análise se baseia nas respostas a 14 perguntas específicas e está ilustrada no Gráfico 16, que apresenta a distribuição das respostas quanto à incorporação de cada diretriz.

O cenário geral é de baixa adesão normativa. Apenas três diretrizes — *equidade social e territorial, melhoria da qualidade de vida e saúde pública e colaboração para o desenvolvimento urbano e regional* — foram incorporadas por mais de 20% das ERIs, sendo que nenhuma ultrapassou 50% de adesão.

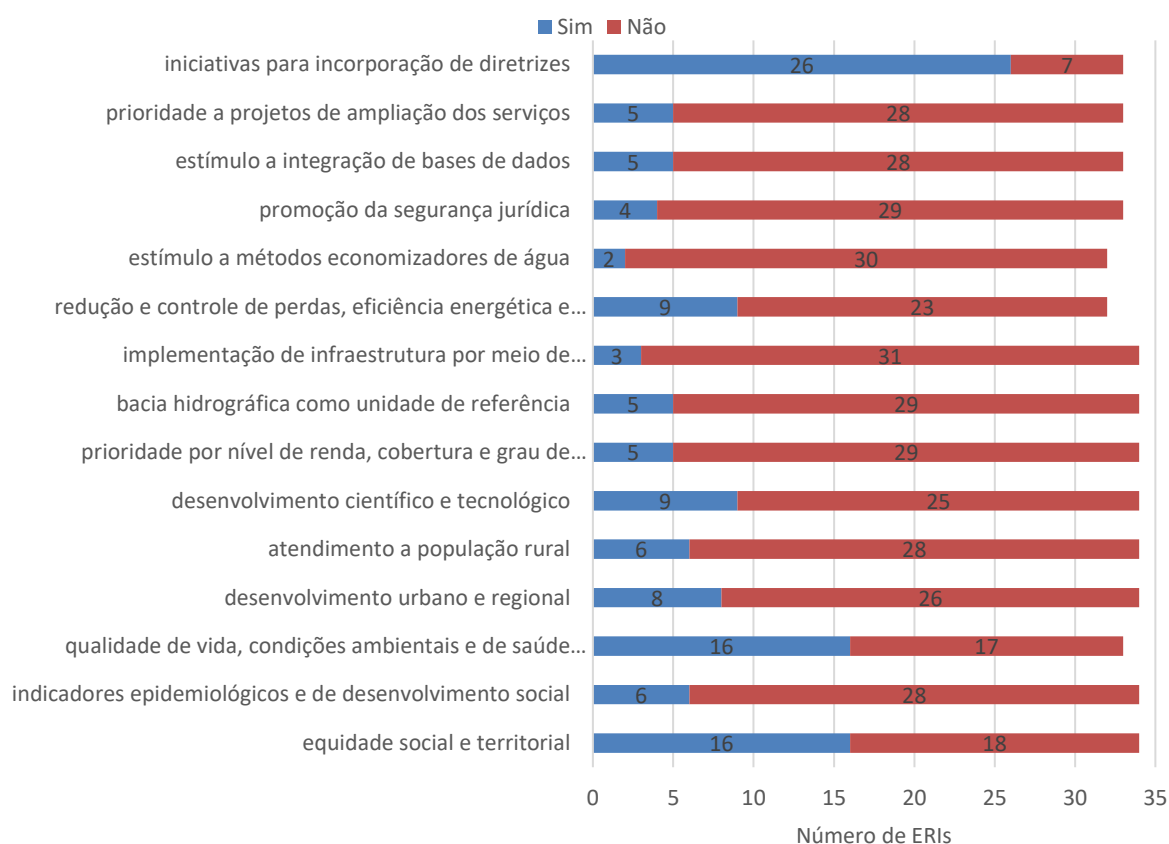
Entre as diretrizes com maior percentual de incorporação, destacam-se:

- Equidade social e territorial: 47,1% das ERIs afirmam tê-la incorporado.
- Melhoria da qualidade de vida e saúde pública: também incorporada por 47,1%.
- Colaboração para o desenvolvimento urbano e regional: 23,5% de incorporação.

Na outra ponta, algumas diretrizes apresentam índices particularmente baixos:

- Adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento: 85,3% das ERIs não incorporaram.
- Estímulo à cooperação entre entes federados: 91,2% não incorporaram.
- Estímulo a equipamentos economizadores de água: 88,2% não incorporaram.
- Adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade: 85,3% não incorporaram.
- Promoção da segurança jurídica e redução de riscos: 85,3% não incorporaram.

Gráfico 16 – Respostas quanto à incorporação de diretrizes legais da Lei 11.445/2007



Fonte: elaboração própria

Em relação à diretriz de colaboração para o desenvolvimento urbano e regional, verificou-se que entre as agências estaduais e intermunicipais que atuam em contextos de prestação regionalizada institucionalizada (20), apenas 4 (20%) afirmaram já ter incorporado a diretriz, enquanto 16 (80%) ainda não o fizeram.

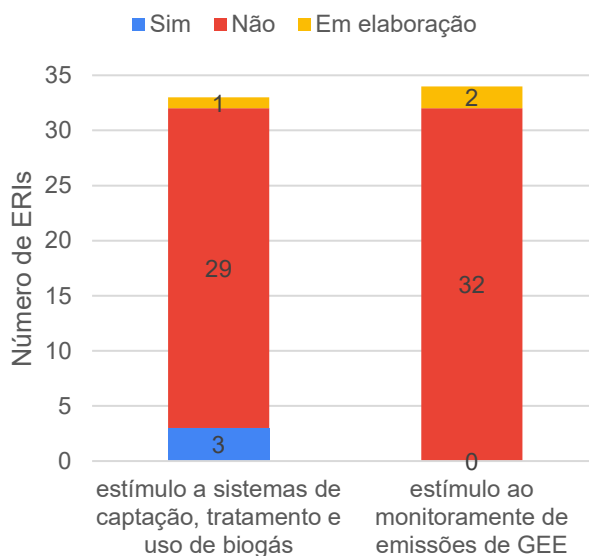
A leitura desses dados indica que, embora as diretrizes estejam formalmente estabelecidas na Lei nº 11.445/2007, sua internalização pelas agências reguladoras subnacionais ainda está em estágio incipiente. Esse descompasso pode decorrer de diferentes fatores, como limitações técnicas, restrições institucionais, falta de incentivos ou dificuldade de operacionalizar diretrizes amplas em normativos aplicáveis às realidades locais.

Apesar disso, 76,5% das ERIs afirmam estar tomando medidas para incorporar pelo menos parte dessas diretrizes, o que revela ao menos um desejo de alinhamento com os delineamentos da política nacional de saneamento. Assim, há uma oportunidade estratégica para indução e apoio institucional às ERIs no sentido de que incorporem de forma efetiva e prática as diretrizes do novo marco promovendo os objetivos por ele definidos, tais como contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda, a inclusão social e a promoção da saúde pública.

8. Promoção da Mitigação das Mudanças Climáticas

A última seção de análise de respostas do questionário volta-se para a avaliação do grau de institucionalização de diretrizes voltadas à sustentabilidade e à mitigação das mudanças climáticas no âmbito da regulação infranacional do saneamento. Os resultados estão apresentados no Gráfico 17, que sintetiza a existência de normativos regulatórios voltados ao estímulo de práticas sustentáveis.

Gráfico 17 – Respostas quanto a existência de normativos para estímulo a iniciativas para mitigação das mudanças climáticas



Fonte: elaboração própria

Os dados revelam um quadro de baixa normatização ambiental entre as ERI's, com destaque para dois temas centrais. Em relação à captação e uso de biogás, apenas 3 ERI's (8,8%) afirmaram possuir normativo sobre o tema, enquanto a ampla maioria, 29 (85,3%), declarou não dispor de nenhuma norma. Uma agência (2,9%) está elaborando um normativo e outra não respondeu. Já quanto ao monitoramento de emissões de gases de efeito estufa (GEE), nenhuma ERI declarou possuir normativo vigente sobre o tema. Apenas 2 (5,9%) informaram estar elaborando algum instrumento regulatório, e 32 (94,1%) afirmaram não ter qualquer normativo.

Esse panorama evidencia que, apesar da crescente centralidade das agendas climáticas e ambientais nos debates sobre saneamento, os aspectos voltados à sustentabilidade permanecem marginais nas práticas das entidades reguladoras infranacionais. A quase total ausência de normativos sobre uso de biogás e monitoramento de emissões sugere que essas questões ainda não foram incorporadas como elementos estratégicos da ação regulatória.

A ausência de normativos nessa área pode estar associada à escassez de capacidade técnica e de incentivos específicos, o que reforça a necessidade de articulação entre os órgãos responsáveis pela política de mitigação e adaptação às mudanças climáticas do governo federal e dos estados e as agências reguladoras para a estruturação de diretrizes e modelos regulatórios que incorporem, de forma prática, as metas de sustentabilidade e de transição climática.

9. Considerações Finais

A análise das respostas ao questionário apresentada ao longo deste relatório revela um panorama complexo e em transição da regulação infranacional do saneamento no Brasil. As respostas das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) demonstram um setor que busca se consolidar institucionalmente e se alinhar às exigências do novo marco legal, especialmente por meio da adesão às Normas de Referência (NRs) da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Esse processo de convergência normativa, no entanto, ainda se encontra em estágio incipiente em muitas áreas estratégicas. Entre as Normas de Referência cujos processos de verificação de adesão se iniciam em 2025 — NR3 (indenização de ativos), NR4 (governança), NR5 (matriz de riscos), NR6 (modelos de regulação tarifária) e NR8 (metas de universalização) — os dados revelam que a maioria das ERIs ainda se encontra em processo de adesão. Por exemplo, mais da metade das agências relatam estar no processo de elaboração de norma sobre modelos de regulação tarifária para adesão à NR6, enquanto apenas cerca de 18% se declaram aderidas. Situação semelhante se verifica em relação à NR8, com predominância do status “em elaboração”, o que indica que o cumprimento das obrigações a partir de 2025 exigirá esforços significativos de adequação técnica, normativa e institucional por parte das entidades reguladoras.

Essa lacuna entre a normatização já existente e a aderência às NRs não se limita a temas pouco consolidados. Mesmo assuntos com maior grau de normatização, como governança das ERIs (NR4) e reajustes tarifários (NR10), apresentam discrepâncias expressivas: enquanto 70,6% das ERIs afirmam possuir normativo sobre reajustes, apenas 35,3% se consideram aderentes à NR10. No caso da NR4, embora 88,2% declarem possuir normas sobre governança, apenas 44,1% indicam aderência à norma de referência correspondente. Isso reforça a constatação de que a existência de um normativo local não garante, por si só, sua compatibilidade com os padrões estabelecidos pela ANA, sendo necessária uma revisão substancial de conteúdos e práticas.

As razões para essa defasagem são múltiplas e algumas foram identificadas pelas próprias ERIs. As principais dificuldades relatadas incluem a falta de capacidade técnica para condução de Análises de Impacto Regulatório (AIR), a necessidade de ampliação dos corpos técnicos, os entraves processuais internos para aprovação e publicação de normativos e em alguns casos até a resistência de prestadores e outros agentes às novas diretrizes. Tais obstáculos convergem com as prioridades apontadas pelas ERIs, destacando a qualificação e ampliação do corpo técnico, o fortalecimento da autonomia institucional e o aperfeiçoamento da regulação técnico-operacional e econômico-financeira como áreas estratégicas para o avanço da regulação.

Por meio dessa análise, é possível buscar um alinhamento entre as dificuldades diagnosticadas, as prioridades estabelecidas e os níveis ainda baixos de normatização e adesão às NRs. Diante disso, algumas ações prioritárias para acelerar a transição para um modelo regulatório aderente às diretrizes nacionais incluem:

1. Investimentos estruturados em capacitação técnica, com foco na formação continuada de servidores em áreas-chave como análise de impacto, regulação contratual e regulação tarifária.
2. Revisão e atualização dos normativos existentes, com apoio técnico da ANA e de redes colaborativas entre ERIs, para garantir conformidade de conteúdo com as Normas de Referência.
3. Fortalecimento da autonomia financeira e administrativa das ERIs, por meio de mecanismos legais e institucionais que garantam sua sustentabilidade e independência.

4. Fomento à cooperação interinstitucional, incentivando o compartilhamento de boas práticas, modelos normativos e soluções operacionais entre agências de diferentes portes e regiões.
5. Desenvolvimento de ferramentas e plataformas de apoio, que facilitem o monitoramento de indicadores, a avaliação de riscos e a gestão de informações regulatórias.

Por fim, os dados aqui analisados mostram que, apesar das fragilidades identificadas, as ERIs que responderam ao questionário proposto estão mobilizadas, com autoconsciência institucional e disposição para construir uma regulação mais robusta, transparente e alinhada às exigências do novo marco legal. O papel indutor do Governo Federal, a continuidade do apoio técnico e o fortalecimento das capacidades locais serão determinantes para que essa transição se concretize de forma efetiva e equitativa em todo o território nacional.