





Universalização do Saneamento Básico: os desafios regulatórios no Brasil

Universalization of Basic Sanitation: the Crisis of Social Rights and Regulatory Challenges in Brazil

Vitória Batista Santos Silva¹ 
Wagner Roberto Ramos Garcia Junior² 
Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo³ 
Gabrielle Jacobi Kölling⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.51806

Recebido em: 13/04/2020
Aprovado em: 20/10/2020

Resumo: Este artigo analisa alguns dos mecanismos de incentivo econômico do novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil, já aprovado pelo Senado Federal em junho de 2020, e aguardando sanção presidencial. É apresentada a situação real de milhões de brasileiros que têm os seus direitos sociais mitigados pelas falhas da atual regulação econômica, não atendendo as demandas básicas da população, e colocando em risco direitos sociais garantidos constitucionalmente. A questão norteadora desta pesquisa é: quais as principais mudanças do novo marco regulatório do saneamento básico que promete maior eficiência na sua universalização? Para respondê-la são utilizados dados do IBGE, estatísticas do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), e a literatura econômica e jurídica acerca dos aspectos da regulação e dos direitos sociais no Brasil e dos marcos regulatórios do Saneamento Básico (Lei 11.445/07 e PLC 3261/19). O presente artigo compara as principais mudanças regulatórias advindas da nova legislação (PLC 3261/19) em relação ao marco regulatório atual (Lei 11.445/07). Finalmente, a pesquisa apresenta dados estatísticos que mostram a difícil realidade de milhares de brasileiros que ainda não têm acesso à água tratada e nem ao tratamento de esgoto em suas residências apesar de todas as garantias constitucionais que fundamentam a República Federativa do Brasil.

¹ Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: vit_batista@hotmail.com

² Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: wagnergarcia@gmail.com

³ Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: clayton.araujo@mackenzie.br

⁴ Universidade Municipal de São Caetano do Sul. E-mail: koll.gabrielle@gmail.com

Palavras-chave: Saneamento Básico; Regulação; Direitos Sociais.

Abstract: This article analyzes some points related to the economic incentive mechanisms of the new regulatory framework of basic sanitation in Brazil, which was approved by the Senate in June, 2020, and it is now awaiting the presidential sanction. Besides that, this work presents the real situation of millions of Brazilians who have their social rights mitigated by the failures of the current economic regulation, that do not meet basic demands of the population, and that endanger the constitutionally guaranteed social rights. The guiding question is: what are the main changes of the new regulatory framework of basic sanitation that promises greater efficiency in its universalization? To answer the guiding question, the research is based on data from IBGE, on the statistics from the National Sanitation Information System (SNIS), besides the economic and legal literature on aspects of regulation and social rights in Brazil and the regulatory frameworks of Basic Sanitation (Law 11.445/07 and PLC 3261/19). The comparative method is used. Therefore, the research presents some statistical data that illustrate the difficult reality of thousands of Brazilians who still do not have access to treated water or sewage treatment in their homes, despite all the constitutional guarantees of Brazil.

Keywords: Sanitation; Regulation; Social Rights.

1. Introdução

O acesso à água tratada e à coleta de resíduos nos municípios estão contemplados no que se pode definir como saneamento básico, e estão associados ao direito fundamental à saúde, no artigo 6º e 196 da Constituição Federal de 1988. Em última análise trata-se de direito, e não de bem-estar ou caridade. No Brasil ainda há um sério problema no que se refere ao fornecimento desses serviços para a população. Segundo dados do SNIS (2018a), quase 40 milhões de brasileiros ainda não possuem acesso ao serviço de água tratada, e mais de 100 milhões de brasileiros não têm acesso à coleta de esgoto. Esses dados são extremamente preocupantes, pois prover saneamento básico de qualidade é o mínimo que se pode esperar de um Estado.

No momento em que este estudo é escrito, já está aprovado no Senado o mais recente marco regulatório do saneamento básico no Brasil, que tem como principais objetivos o fornecimento de serviços relativos ao saneamento básico também pelo setor privado, tendo como agência responsável por essa fiscalização a Agência Nacional de Águas (ANA) (Senado Federal, 2019). Neste contexto, este trabalho tem como objetivo analisar quais as consequências do marco regulatório do saneamento básico, e quais as relações dessa questão com as responsabilidades que devem ser coordenadas pelo poder público.

O trabalho será composto por quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, será feita uma análise sobre o que seria o mínimo existencial de responsabilidade do Estado, considerando o contexto de globalização no qual o Brasil está inserido. É válido ter como premissa a ideia de que o acesso a bens que não são tão essenciais – como é o caso do acesso à internet, por exemplo – parece estar mais facilmente disponível para determinada parcela da população mais carente quando comparado ao acesso a serviços básicos, como água tratada e coleta de esgoto. Segundo dados da PNAD Contínua (2017), 74,9% dos domicílios tiveram acesso à internet no ano de 2017.

A segunda seção do trabalho explora a realidade brasileira no que diz respeito ao saneamento básico, buscando caracterizar o atual cenário vivenciado pelo país, e apresentando dados que ilustram as atuais condições da prestação do serviço de coleta de esgoto e de disponibilidade de água tratada. A terceira seção retoma a questão teórica da regulação dos serviços de utilidade pública, e situa o novo marco regulatório do saneamento que, se aprovado em todas as esferas, irá fornecer as diretrizes para a prestação desses serviços também pelo setor privado, evidenciando o que é esperado por parte da agência reguladora que ficará responsável pelo setor. Neste tópico serão apresentadas comparações entre o marco regulatório atual e o novo marco proposto, que consistem na Lei 11.445/07 e no Projeto de Lei da Câmara 3261/19.

Por fim, a seção de discussão irá destacar as principais alterações na regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, e o que se pode inferir da discussão a respeito da posição do governo no desempenho do papel de provedor do mínimo existencial. Espera-se contribuir para a questão da regulação no referido setor, pautando o estudo no arcabouço teórico da regulação dos serviços de utilidade pública e de infraestrutura.

2. Paradoxo entre a Globalização Econômica e a Garantia do Mínimo Existencial

Os avanços tecnológicos advindos do processo de globalização econômica propiciam inúmeras vantagens e benefícios atinentes à comodidade e ao bem-estar do ponto de vista da sociedade de consumo. No entanto, apesar de toda inventividade e disrupção tecnológica, muitos problemas de ordem social não conseguem ser resolvidos somente pela tecnologia, algo que é possível de observar no funcionamento do setor de saneamento básico do Brasil.

É possível observar uma verdadeira “complexificação” dos problemas, e o resultado disso é a necessária aproximação das disciplinas. Isso, na saúde, é demasiadamente forte, pois se tem uma realidade transdisciplinar ou transetorial: há a ética, a ecologia, a epidemiologia, a política, o direito, a estratégia (Chaves, 2018).

O atual debate acerca da atuação do setor privado em serviços essenciais públicos causa divergências no campo político, haja vista o papel inerente do Estado em promover políticas públicas e concretização de direitos sociais. No atual mundo globalizado, o intercâmbio de capitais e a eficiência econômica dos mercados tornam-se meios de suprir as dificuldades da atuação do setor público. Ademais, há de se ressaltar que a inovação tecnológica é um dos alicerces do desenvolvimento humano e se sobrepõe às narrativas políticas. Nesse sentido, Acemoglu (2012) explica que a inovação tecnológica é um dos elementos presentes no que se refere aos avanços econômicos e sociais, mas esclarece que nesse processo são perdidos alguns privilégios, tanto do ponto de vista econômico, quanto político.

A possibilidade de ingresso do setor privado nas licitações atinentes ao saneamento básico invoca pressupostos inerentes ao sistema de inovação tecnológica. Além disso, a situação atual dos serviços públicos no Brasil necessita do apoio tecnológico, sejam eles públicos ou privados.

A atuação do setor privado em serviços essenciais está diretamente relacionada aos aspectos que afligem a operacionalidade dos Estados de Bem-Estar Social (Bauman, 2008). Além disso, as modificações sociais oriundas da sociedade de consumo, mostram-se cada vez mais presentes com a difusão da necessidade de mecanismos regulatórios mais eficientes que aumentem a capacidade de atender toda a população. No entanto, Bauman (2010) pondera que o processo de globalização cria externalidades negativas transformando tudo e todos em mercadoria. A própria concessão de um serviço essencial (água) seria mais uma característica do consumismo que norteia a sociedade de consumo.

A crítica de Bauman (2010) ao processo desenfreado de globalização é no sentido de que nem todos os indivíduos possuem acesso ao mercado ou aos adventos tecnológicos. Nesse sentido, pondera-se que a efetivação de políticas públicas referentes aos direitos sociais não pode ser dogmática, isto é, de que a fé desenfreada no setor privado resolverá todas as mazelas e problemas sanitários que a falta de saneamento acarreta no desenvolvimento humano brasileiro.

Conforme ressaltam Leoneti, Prado e Oliveira (2011), o aumento da dinâmica nas atividades da sociedade, e da população em si, gera maior necessidade em termos de água potável para consumo e para produção, necessidade essa que para ser suprida precisaria de aumento equivalente da disponibilidade, o que não acontece, visto que a água é um recurso escasso. O investimento em saneamento básico, por meio do tratamento de água e de esgoto, é uma forma de ajudar na preservação dos recursos já existentes.

Nessa linha de raciocínio, é pertinente ressaltar a evidente necessidade de atuação do Estado na ordem econômica e social na efetivação de políticas públicas que propiciem alternativas de combate à desigualdade social, miséria, violência e a pobreza e também no acesso aos direitos sociais básicos que estão, por exemplo, elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Constituição Federal, 1988).

Embora tais direitos estejam elencados na Lei de maior força impositiva do Estado brasileiro, a realidade econômica e os pressupostos básicos da economia (escassez, oferta e demanda) não podem ser alterados, principalmente no que tange o princípio norteador da escassez. Isso significa que os recursos são escassos e, portanto, a alocação deles deve ser eficiente propiciando o que a ciência jurídica chama de “mínimo existencial”. A noção de mínimo existencial pode ser entendida “como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de uma vida saudável” (Sarlet, 2012, p. 62).

Essa noção de “mínimo existencial” possui lastro no artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 da ONU. Trata-se de um dispositivo jurídico internacional que norteou a Constituição Federal de 1988 em garantir dignidade humana para qualquer cidadão independente de raça, cor, gênero ou religião. Assim versa o artigo 25 da DUDH:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Apesar de toda robustez jurídica que dá suporte à efetividade de direitos sociais no Brasil, a realidade que fica em evidência é a de falta de serviços básicos para a

população, na qual direitos construídos nacional e internacionalmente são completamente mitigados.

O paradoxo até aqui demonstrado é instigante. Enquanto o acesso e a democratização de bens de consumo possuem algumas facilidades para a população mais vulnerável – seja na forma de pagamento ou de contratação – o Poder Público permanece relativamente inerte em garantir o mínimo para o cidadão. A universalização do saneamento básico no Brasil é um dos exemplos disso. Em mais de trinta anos de democracia e Estado de Direito, 46,8% da população sequer possui acesso a um sistema de esgoto (SNIS, 2018a).

Na mais recente era de globalização econômica, o papel do Estado em formular políticas públicas é colocado em evidência. Pochmann (2017) analisa o papel do Estado na realização de políticas públicas a partir do início da Nova República⁵, e identifica três determinantes para a atuação do governo nesse período. O primeiro deles é o que o autor chama de realinhamento ao velho centro global com foco na soberania nacional, que consistia em uma posição menos passiva do Brasil em relação aos Estados Unidos, e maior ênfase na relação Sul-Sul, o que inclui países da América Latina e demais países em desenvolvimento.

O segundo determinante apontado por Pochmann (2017) é o maior alinhamento aos propósitos da reforma do Consenso de Washington, além da responsabilidade da federação com relação a dívidas dos estados e dos municípios. Por fim, são evidenciados aspectos que contribuíram para gerar maior distanciamento do quesito de sociedade inclusiva, como o percentual da carga tributária ter aumentado mais para as classes que ganham menos. Nesse sentido, é relevante a reflexão sobre os impactos da globalização em face aos direitos sociais.

Sob o impacto da globalização, o Estado se debilita, na medida em que vai perdendo o domínio sobre as variáveis que influem na sua economia. Deteriora-se a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, de regulamentação e fiscalização do seu mercado interno, e com isso o seu poder de garantir a eficácia dos direitos sociais (Sarmiento, 2001, p. 154).

A evolução histórica do Estado Liberal para o Estado Social é observada pela preocupação não mais com a liberdade do cidadão, mas também com o seu bem-estar (Sarmiento, 2001). É nesta toada que a Constituição Federal de 1988 constituiu seus

⁵ Nova República é o nome dado ao período que teve início após o final do regime militar.

alicerces logo em seu primeiro artigo ao mencionar o princípio da dignidade da pessoa humana como um fundamento da República. Do ponto de vista conceitual, o princípio da dignidade da pessoa humana é um valor imutável que está positivado na Constituição como proteção a qualquer cidadão.

É um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar (Moraes, 2002, p. 50).

Embora haja previsões legais e morais acerca da obrigação do Estado em promover a dignidade da pessoa humana, ao analisar os dados atuais acerca do tratamento de água e do acesso ao saneamento básico, é possível notar que a situação do Brasil se mostra crítica. O atual marco regulatório do saneamento parece estar defasado e não atingir os critérios mais elementares como a universalização e a eficiência.

O marco atual é regido pela Lei 11.445/2007, também conhecida como Lei do Saneamento Básico. Nela estão elencados alguns princípios fundamentais em seu primeiro artigo, como a universalização, a eficiência e sustentabilidade econômica e a segurança e qualidade do serviço. A problemática se dá na questão da titularidade do serviço, uma vez que a Lei do Saneamento fornece autonomia para todos os estados e municípios criarem a sua respectiva regulação desde que se cumpra uma série de requisitos administrativos dispostos a partir do Capítulo II, da Lei 11.445/2007.

Essa regulação⁶ deve ter como base um plano municipal que estabeleça as diretrizes para o segmento. O estudo de Lisboa, Heller e Silveira (2013) realiza uma pesquisa com os gestores de 15 municípios da região da Zona da Mata em Minas Gerais, com a finalidade de realizar um levantamento sobre como são elaborados os planos municipais sobre o serviço de saneamento básico. Foi levantado que alguns gestores não

⁶ O Estado com a concentração da produção das fontes do direito é uma realidade em desconstrução. Estamos diante do esfacelamento da regulação jurídica. Chevallier introduz a ideia de que a regulação jurídica já não é mais uma, ou seja, ela não deriva exclusivamente do Estado e agora dá vazão a uma série de outros atores. Está-se diante de um direito plural e (re)ordenado, visto que “a relação entre esses espaços [de criação do direito] não é mais comandada pelo princípio da hierarquia”. O aspecto plural é o (novo) direito, na medida em que presentes elementos de extraestatalidade jurídica, supraestatalidade e infraestatalidade. A primeira (extraestatalidade do direito) está desenhada a partir de elementos globalizadores das regulações internacionais (crescimento do emprego de *incoterms*, *forumshopping* e notadamente a presença maior da *lex mercatoria* – enfim, a preponderância do Direito Internacional Privado); a segunda (supraestatalidade do direito) está fundamentada na regulação pública do Direito Internacional (tratados, convenções e acordos); por fim, a terceira possibilidade (infraestatalidade) presente no crescimento de regulações privadas do direito e na aparição de responsabilidade de atores locais na produção jurídica (Chevallier, 2009).

dão a devida importância ao planejamento, o que faz com que sejam tomadas mais decisões discricionárias, que podem resultar em uma eficiência menor quando comparada à gerada sob uma política focada no setor, pesquisando quais as reais necessidades de cada município.

Essa capacidade discricionária dos estados e dos municípios que pode acabar por prejudicar a eficiência. Entretanto, não é uma característica de quem exerce o poder, mas sim da forma como ele é planejado. De acordo com Motta (2007), a importância maior deve ser dada aos instrumentos regulatórios que são utilizados, que são responsáveis por fornecer a um mercado monopolizado os incentivos que estariam presentes em um mercado com características concorrenciais.

Turolla e Ohira (2007) explicitam também a ideia de que o exercício da regulação pela esfera estadual ou pela municipal não interfere na eficiência das políticas, invalidando o argumento de que a regulação municipal atende melhor às necessidades de cada localidade, em razão das divergências entre os operadores estaduais e municipais.

Uma das principais falhas do marco regulatório é lidar com a existência de monopólios naturais de empresas públicas no mercado, que ficam reféns de decisões políticas em detrimento do verdadeiro interesse público da população. No caso do setor de saneamento estão presentes falhas de mercado como as externalidades e o monopólio natural, que são objeto da regulação econômica. Planejar a atuação de mais de uma empresa no mesmo trecho pressupõe uma redução significativa da eficiência, e é necessário pensar que o saneamento é um serviço que deve atingir a população como um todo, independente das condições de renda (Madeira, 2010).

No Brasil, a maior parte das companhias de saneamento são públicas e, por isso, estão à mercê da idiosincrasia política que em grande parte renega tais considerações econômicas no momento de tomar as decisões de investimento em infraestrutura e na universalização dos serviços (Candido, 2013, p. 3).

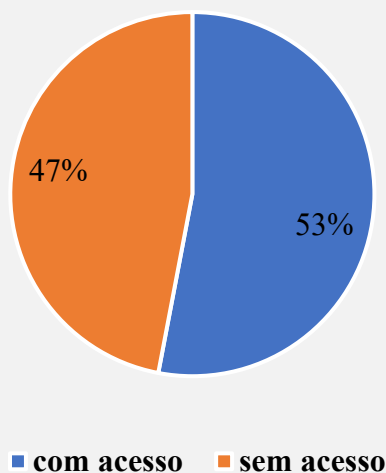
Diante da problemática da captura, o novo marco regulatório do saneamento prevê regras mais transparentes nas modalidades licitatórias de concorrência, adotando critérios mais claros para a prestação de serviços.

3. Saneamento Básico

A realidade brasileira revela que, apesar do processo de globalização estar em evidência no país, principalmente com os aplicativos de tecnologia que propiciam

inventividade, inúmeras facilidades de mobilidade urbana e alternativa de renda para inúmeras pessoas economicamente ativas, a implementação de políticas públicas voltadas à qualidade de vida e de direitos básicos do cidadão mostra-se ausente no dia a dia da população. Os instrumentos de política pública aplicados à realidade de cada município são essenciais para que haja melhores resultados na prestação de serviços de saneamento (Capanema & Pimentel, 2018).

Gráfico 01: População Brasileira com acesso a Saneamento Básico em 2018



Fonte: SNIS (2018b).

A realidade brasileira apresenta dados preocupantes considerando as perspectivas sociais e econômicas. Utilizando as estatísticas disponíveis no SNIS (2018), observa-se que 100 milhões de brasileiros (47% da população) não possuem acesso ao sistema de esgoto sanitário, e que 16% da população brasileira – isto é 16 milhões de brasileiros não possuem acesso à água tratada (SNIS, 2018b).

Uma das estratégias para reverter essa realidade é a possibilidade da atuação do setor privado na prestação dos serviços públicos de saneamento bem como a elaboração de um plano de metas na regulação aprovada em junho de 2020. O recente marco regulatório do saneamento estabelece um plano de metas ambicioso, que almeja alcançar praticamente a universalidade dos serviços até 2033, com as marcas de 99% da população com acesso à água potável e 90% da população com acesso ao tratamento e à coleta de esgoto (Senado Federal, 2020).

A relevância social do debate acerca da universalização do saneamento básico incide em critérios econômicos relevantes, principalmente no que tange à saúde pública

em âmbito global. Nesse sentido, estima-se que a cada dólar investido em água e saneamento, economiza-se US\$ 4,3 em saúde global (OMS, 2020).

Segundo dados do SNIS (2018a), em 2018 era 89,5% o percentual da população do Norte do Brasil não tem acesso a coleta e tratamento de esgoto, que estimam ser necessário mais de quarenta anos para que a universalização do saneamento básico possa se concretizar, considerando o ritmo atual.

Tabela 01: Basic Sanitation Indicators

Localidade	População sem Acesso à Água (%)	População sem Coleta de Esgoto (%)	Sem Cobertura de Coleta Domiciliar de Resíduos Sólidos (%)	Água Potável Disponibilizada Não Contabilizada ou Perdida na Distribuição (%)	% do Esgoto Gerado que foi Tratado
Brasil	16,40	46,80	7,90	38,00	46,30
Norte	42,90	89,50	16,40	55,50	21,70
Nordeste	25,80	72,00	13,90	46,00	36,20
Sudeste	9,00	20,80	3,80	34,40	50,10
Sul	9,80	54,80	8,50	37,10	45,40
Centro-Oeste	11,00	47,10	7,10	35,70	53,90

Fonte: Painel do Saneamento, SNIS (2018a).

Os dados ilustram a realidade brasileira do ponto de vista social. A evidente ausência de políticas públicas se choca com um paradoxo no mínimo curioso levantado pelo IBGE (2017) em estudo recente. Por outro lado, no Brasil em 92,3% dos domicílios há pelo menos um residente que possua ao menos um *smartphone*, enquanto em 66% das residências do país não há sequer tratamento de esgoto (Costa, 2017).

O processo de globalização propicia a facilidade no acesso de utensílios tecnológicos, todavia não resolve problemas eminentemente de ordem social, visto que as novas tecnologias não exigem o Estado em fomentar políticas públicas voltadas a qualidade de vida do cidadão e a efetivação de direitos constitucionais positivados.

4. Regulação dos Serviços de Utilidade Pública: o marco regulatório do saneamento básico

Após a discussão teórica referente à questão do saneamento básico no contexto da globalização, será feita uma comparação entre o marco regulatório atual do saneamento no Brasil, expresso por meio da Lei 11.445/07, o novo marco regulatório proposto para o setor, que se configura pelo PLC 3261/19. De acordo com Fachin (2017), o método comparativo pode ser utilizado entre séries ou fatos de natureza análoga, de forma que

nessa pesquisa serão utilizados a já mencionada Lei 11.445/07 e o PLC 3261/19, com a finalidade de identificar semelhanças e diferenças entre ambos.

As fontes de informação que serão utilizadas para ilustrar o atual panorama do segmento do saneamento básico no Brasil são o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que é o órgão responsável por reunir informações oficiais acerca do funcionamento do setor. Além disso, o presente estudo se apoia na legislação relativa ao setor, bem como na Constituição Federal de 1988, e demais materiais sobre direitos sociais e suas principais características.

Esta seção está dividida em dois tópicos, além deste breve esclarecimento sobre os procedimentos metodológicos. O primeiro deles apresenta uma revisão da literatura, apresentando os principais autores que abordam a questão da regulação econômica. Já na segunda parte é aprofundada a discussão do marco regulatório do saneamento básico no Brasil, aplicando os conceitos até então mencionados.

4.1. A Regulação Econômica: uma revisão da literatura recente

Os serviços de utilidade pública podem ser entendidos como muito relevantes para a população, estando entre eles o fornecimento de energia elétrica, o transporte coletivo, e o saneamento básico. A concorrência perfeita entre as empresas dificilmente é observada na economia real, mas ela deveria ser considerada como um parâmetro para avaliar o grau de poder de mercado das empresas. É por esse motivo que existem os órgãos de defesa da concorrência.

Schymura (2014) retoma estudos considerados como referência na discussão a respeito da regulação econômica, tais como os de Posner (1974), Stigler (1971), e Peltzman (1976), para explicar a necessidade ou não de regulação nos serviços de utilidade pública. Schymura (2014) explica que é importante o entendimento de que os serviços de utilidade pública muitas vezes são um dos maiores alvos da teoria da captura regulatória, uma vez que seu funciona está diretamente ligado às condições políticas do governo em exercício.

Fiani (2016) explica que a regulação econômica pode ser interpretada como um instrumento institucional, trazendo à tona características tanto da instituição em si quanto dos agentes que nela atuam. Dessa forma, ao omitir os aspectos institucionais da regulação, a teoria fica limitada, pois é preciso saber a quais interesses a regulação busca

atender para compreender seus objetivos. Acrescenta-se ainda que o entendimento a respeito das instituições fornece ferramentas para avaliar o grau de autonomia do regulador e, conseqüentemente, o que determina seus interesses.

No que se refere à estrutura de mercado que é regulada, o setor de saneamento básico se encaixa no que é conhecido como monopólio natural, por ter como característica econômica custos menores quando da administração de um único agente, comparando a uma situação com duas ou mais empresas responsáveis pela prestação do serviço, ou seja, a concorrência não é algo presente no setor, algo comum a muitos dos setores de infraestrutura. Isso presume que a regulação econômica para o setor precisa fazer com que os objetivos sociais sejam buscados por quem administra o monopólio (Candido, 2013).

Aprofundando as características presentes na regulação da estrutura de mercado do setor de saneamento, aparece a questão da transformação tecnológica, que é mencionada por Fagundes, Pondé e Possas (1998) como um dos fatores que faz com que os monopólios naturais desapareçam em alguns setores, principalmente nos de infraestrutura. É ressaltada a presença de *sunk costs* (custos irrecuperáveis) na maioria dos setores de infraestrutura, que podem ser definidos por custos que não podem ser recuperados em nenhum grau após um investimento ser feito. Essa característica faz com que ainda que não houvessem outras barreiras institucionais, empresas potenciais entrantes não pudessem se estabelecer, em razão de vantagens conquistadas pelas empresas que já fazem parte do mercado, em termos de aprendizagem, poder de negociação com fornecedores, investimento inicial demandado, entre outras.

Esses apontamentos direcionam para o também conhecido argumento de que a regulação é necessária em um ambiente no qual há falhas de mercado. Bregman (2006) menciona essas falhas de mercado, como o monopólio natural e as externalidades, e relaciona-as com as falhas de governo, mostrando que este conceito é relevante para selecionar os casos nos quais se faz necessária a regulação.

A necessidade de regulação em setores que prestam serviços de utilidade pública foi questionada por Demsetz (1968), que ilustrou com a prática dos leilões uma forma para que o mercado se coordenasse sem que houvesse necessidade da intervenção. O autor mostrou que nas particularidades do processo de seleção das empresas que seriam responsáveis por oferecer os serviços, o sistema de franquias – como no caso da energia elétrica – sempre haveria uma concorrência entre o número de empresas licitantes, para

que fosse oferecido o serviço com a melhor qualidade possível e o menor preço. O autor explicava que os leilões eram uma forma de reduzir a intervenção estatal no funcionamento do setor.

Ao retomar a Crítica de Demsetz, a teoria dos mercados contestáveis, e a questão da captura regulatória, Basso e Silva (2000) observam que, em muitos casos, a desregulamentação dos setores é algo que pode ser mais vantajoso a quem utiliza os serviços, explicando que nem mesmo em casos de monopólio natural as empresas devem ser impedidas de entrar no mercado, principalmente pelo fato de que é muito difícil identificar quando o monopólio natural de fato existe.

Coutinho (2017) ressalta a importância de que a regulação sirva a ambições sociais, funcionando como algo que traga maior igualdade do ponto de vista econômico. É destacado, portanto, o papel da regulação econômica podendo funcionar até mesmo como um instrumento aliado à uma melhor distribuição de renda, e a políticas de desenvolvimento, para o caso de países em desenvolvimento, embora as limitações dessa interpretações da chamada “regulação redistributiva” também sejam bastante exploradas na literatura.

O estudo de Sampaio (2009), por exemplo, discute o setor de saneamento básico brasileiro à luz da interpretação da regulação como um conceito redistributivo. É explicado que a universalização do acesso ao saneamento seria buscada por meio de instrumentos redistributivos, o que é algo difícil de se concretizar no Brasil, que é um país com grandes dimensões, e o serviço de saneamento sequer atinge todas as localidades, além de serem pouco atrativos investimentos no setor do ponto de vista privado, em razão de elementos como os elevados custos fixos e os custos irrecuperáveis.

Especificamente para o setor de saneamento básico, a regulação é feita pela Agência Nacional de Águas (ANA), conforme já mencionado, e o órgão responsável por reunir informações a respeito do funcionamento do setor é o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que disponibiliza séries históricas a respeito de variáveis como coleta de resíduos sólidos, tratamento de água e esgoto, entre outras (MDR, 2020).

Diante do exposto até aqui, o próximo tópico busca identificar os aspectos da regulação dos serviços de utilidade pública no que foi proposto para a questão do saneamento básico no Brasil por meio do novo marco regulatório.

4.2. O novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil

O novo marco regulatório do saneamento básico do Brasil está elencado no PLC 3261/2019 e já foi aprovado no Senado Federal no primeiro semestre do ano de 2020. Os avanços trazidos pelo PLC 3261/2019 são bastante significativos. Do ponto de vista regulatório, a nova regulação irá transferir para a Agência Nacional de Águas (ANA) o poder de regular e de fiscalizar o saneamento básico no Brasil impondo diretrizes mais transparentes em caráter universal. Atualmente, compete aos estados e municípios a tarefa de regular o serviço de saneamento básico – o que torna a regulação completamente ineficiente, haja vista que as regras mudam de município para município, e de estado para estado.

Conforme descrevem Turolla e Ohira (2007), o conflito de competências de gestões municipais e estaduais não consegue nortear e nem garantir a efetividade do serviço, pois há diversidades significativas tanto no grupo dos operadores locais quanto nos regionais. Com o novo marco regulatório, a ANA poderá estabelecer ditames universais e maior transparência para as regras de mercado.

Outro ponto interessante acerca do PLC 3261/2019 é a necessidade de se abrir licitação na modalidade concorrência para empresas privadas competirem e oferecerem as melhores condições de tarifa e serviço. Atualmente, a prestação de serviço de saneamento é feita sem licitação – o que acaba incidindo em captura regulatória e corrupção em detrimento do interesse público e do melhor serviço ao consumidor.

O novo marco regulatório do saneamento básico traz mudanças substanciais com relação a lei atual do saneamento. A inclusão da ANA como órgão regulador principal; a possibilidade de licitação em modalidade concorrência na concessão de serviço público, e questões atinentes à governança prometem dar maior eficiência e transparência na prestação e também na universalização do serviço público. As principais mudanças podem ser conferidas no quadro 1.

O novo marco regulatório prevê maior participação das empresas privadas na execução do serviço de saneamento básico no país, em detrimento da modalidade atual dos consórcios públicos. Os dados supracitados na seção 2 do presente artigo mostram estatisticamente que a execução do serviço de saneamento nesse modelo atual fracassou, haja vista a imensa quantidade de pessoas sem acesso sequer à água tratada. Todavia, em que pese haja espaço para maior participação das empresas privadas, ainda é incipiente avaliar se será positivo ou não, visto que serão necessárias pesquisas quali-quantitativas

para melhor mensurar o desempenho do setor privado e verificar se houve significativa melhora no saneamento ou não. E mais: ter-se-á, no futuro, a discussão sobre o acesso. A maior participação do setor privado de fato promoverá acessibilidade ao saneamento básico para as populações mais vulneráveis?

Quadro 01: Comparação do Marco Regulatório Atual e do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil

Mudanças	Marco Regulatório Atual	Novo Marco Regulatório
Ente governamental responsável pela regulação	Estabelece que é responsabilidade dos estados e municípios a regulação do serviço.	Transfere para a Agência Nacional de Águas (ANA) a responsabilidade de regular o serviço em nível nacional.
Políticas públicas de governança	Não possui política pública de governança.	Cria o CISB (Comitê Intermunicipal de Saneamento Básico) que promoverá políticas públicas de governança no setor permitindo efetiva alocação de recursos nas demais municipalidades
Modalidade de concessão	A concessão é feita em regra por empresas públicas sem licitação.	Fica obrigatória a licitação na modalidade concorrência permitindo que empresas privadas prestem serviço público de saneamento
Previsão de multa	Não há previsão de multa para os usuários que não se conectam à rede de esgoto.	Prevê multa ao cidadão que não aderir ao serviço de conexão de rede de esgoto.
Ocorrência de crise hídrica ou situação de calamidade	Não há responsabilidade da União em caso de colapso ou crise hídrica.	Em caso de crise hídrica ou colapso, a União é responsável por adotar as medidas cabíveis para a alocação e distribuição no serviço de água.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao permitir a entrada de empresas privadas na prestação do serviço, o marco regulatório tenta consolidar o princípio norteador da Eficiência na Administração Pública – elencado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. As iminentes discussões no Congresso Nacional acerca desse ponto específico tendem a causar certo alvoroço pelas preferências ideológicas dos legisladores, pondera-se, no entanto, que a discussão em tela não versa sobre ideologias políticas, mas sim em concretização de direitos humanos.

5. Discussão

Retomando a questão das mudanças no marco regulatório do saneamento no Brasil, é preciso levar em conta algumas consequências dessa alteração. A transferência da fiscalização de uma determinada atividade para uma agência reguladora – no caso do saneamento, para a ANA – pode trazer o risco da captura regulatória.

Entretanto, a princípio, é preciso considerar se parece melhor delegar a tarefa de regular o saneamento a uma agência que já existe e conserva outras responsabilidades relacionadas, além da que viria com o controle do serviço de saneamento, em relação a migrar para a proposta de criação de uma agência reguladora específica para a atividade do saneamento, não deixando de lado a questão de que a existência de muitas agências amplia ainda mais as chances de captura. É preciso levar em conta que o saneamento é algo de extrema importância para a manutenção das condições mínimas de qualidade de vida da população, se fazendo necessária uma atenção significativa a esse segmento.

Além disso, vale ressaltar a questão das independências das agências reguladoras, ainda que haja uma agência específica para se responsabilizar pela questão do saneamento básico no Brasil, uma vez que essa característica colabora para a redução dos riscos da captura do órgão regulador, quanto maior o grau da independência. Essa independência, entretanto, não deve ser total, a fim de evitar que o objetivo da agência se distancie da defesa do interesse de que usufrui dos serviços regulados, e passe a tratar do interesse próprio do órgão (Santos, 2013).

Forman (2016) ressalta ainda que quanto maiores os riscos e as incertezas presentes em determinado governo, maior deve ser a independência das agências reguladoras. É preciso considerar também que a presença de uma agência reguladora em âmbito federal poderia mitigar os conflitos entre as esferas de controle atuais – estaduais e municipais.

Com relação à governança do segmento, o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) teria como principal função a coordenação do Plano Nacional de Saneamento Básico, que já constava na Lei Nacional do Saneamento de 2007, mas ainda não foi implementado. O objetivo central desse plano seria construir um panorama da situação do saneamento básico no Brasil, mapeando as principais necessidades da população, e discutindo a forma como seriam postas em práticas as medidas que melhorariam a qualidade de vida neste sentido, buscando uma melhor alocação dos recursos disponíveis. O exercício da governança estaria na ligação com outros órgãos

federais, como o relacionamento com o Ministério das Cidades, ao qual o CISB seria vinculado, além da própria agência reguladora do setor, com ênfase nas necessidades locais.

Ao aderir à prática de licitações para a prestação do serviço do saneamento, sem dúvida é possível verificar um grande avanço em termos concorrenciais. Conforme explicitado na discussão sobre a Crítica de Demsetz (1968), a prática dos leilões nos serviços de utilidade pública permite que a empresa que irá prestar o serviço ofereça o melhor pacote, isto é, o menor preço aliado à maior qualidade de serviço.

A presença de empresas privadas nesses leilões fomenta ainda mais a competição, permitindo que a qualidade dos serviços seja mais elevada. Ademais, é possível que a necessidade de regulação no setor diminua com o passar do tempo após a adesão dessa prática, uma vez que já há uma regulação preliminar quando da escolha da empresa que irá se responsabilizar pela prestação do serviço de saneamento. Com uma maior concorrência, a pressão para que as empresas licitantes ofereçam uma melhor qualidade de serviço certamente irá aumentar, o que resultará em benefícios aos usuários.

No que se refere à aplicação da multa para os usuários que não estiverem interligados aos sistemas de esgoto e tratamento de água, já há sanções aplicadas em alguns municípios. Estudo do Instituto Trata Brasil (2015) realizou uma pesquisa com municípios brasileiros, enviando questionários a respeito do serviço do saneamento, e obtendo resposta de 490 deles. A amostra foi dividida em duas, sendo que a Amostra 1 contou com 47 municípios dentre os 100 maiores do país, e Amostra 2 contabilizou os dados dos demais municípios. Os resultados indicaram que em 44% dos municípios da Amostra 1 havia multa ou alguma outra forma de sanção para os munícipes que não se aderissem ao sistema interligação à rede de esgoto. Com este tipo de sanção estando previsto no novo marco regulatório, certamente haverá um movimento no sentido ampliar a cobertura, e evitar a ociosidade, que é justamente o fenômeno conceituado por munícipes que não participam da rede de cobertura de saneamento quando há disponibilidade dos serviços em sua região.

Por fim, sobre a questão da ocorrência de crise hídrica, no novo marco regulatório, aparece a responsabilidade da União, o que é algo mais do que necessário, uma vez que é preciso haver um agente ao qual recorrer no caso de uma crise hídrica, sendo que esta pode ser causada por fatores climáticos ou também por má gestão dos recursos disponíveis. Em uma situação como essa, a população sozinha não teria a mesma eficácia

ao realocar os recursos necessários para a solução do problema. Além disso, o planejamento por parte da União pode evitar que ocorram crises como essas, o que transfere ainda mais a responsabilidade sobre esses aspectos para um ente que possui maior controle sobre fatores relacionados, como a influência em atores tais quais a indústria, agricultores, além de mais informações sobre condições climáticas e fenomenológicas.

Dessa forma, é possível dizer que, de uma maneira geral, o novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil traz benefícios à sociedade como um todo, pois possibilita uma melhor e maior cobertura do serviço para a população, além de abrir espaço para regulamentações mais claras por parte de uma única agência de regulação. Também se nota maior fomento à competição por meio da possibilidade de realizar licitações, o que provoca maiores incentivos para o incremento da qualidade na prestação de serviços, bem como na busca de melhor atender as necessidades dos cidadãos.

6. Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo analisar alguns das principais modificações presentes no novo marco regulatório do segmento do saneamento básico no Brasil (PLC 3261/19), comparado à atual Lei Nacional do Saneamento, que data de 2007. A fundamentação teórica para tal discussão retoma autores de destaque no campo da regulação econômica, e o método empregado consistiu no levantamento de dados de órgãos como o IBGE e o SNIS.

Foi possível encontrar evidências preliminares de que o marco traria melhores benefícios à população, responsabilizando a União por eventuais crises hídricas e suas consequências, reduzindo conflitos entre as esferas de fiscalização – estados e municípios – e concentrando a regulação em uma única agência, de controle federal, a Agência Nacional de Águas (ANA).

Uma das maiores conquistas contidas no novo marco regulatório é o incentivo concorrencial promovido pela prática das licitações, na qual a empresa que ganhar o leilão será a que oferecer o melhor pacote, isto é, o menor preço com a maior qualidade. Ademais, tornou-se possível a participação de empresas privadas nas licitações, para que também possam prestar o serviço de saneamento básico.

Para pesquisas futuras, é pertinente o debate sobre a agência reguladora que deve exercer o controle da atividade do saneamento: se deve ser a ANA ou se deve ser criada

uma agência reguladora própria para o saneamento básico. Além disso, uma questão interessante é qual a melhor forma de realizar a transição para o novo marco regulatório, visto que há uma série de agências reguladoras a nível municipal e estadual, que possuem diferentes planejamentos para o segmento do saneamento – ou não possuem planejamento, conforme foi evidenciado no estudo de Lisboa, Heller e Silveira (2013).

Finalmente, se faz necessário considerar que o objetivo central da discussão sobre a mudança no marco regulatório no saneamento é se ele traz mudanças substanciais para o atual panorama da cobertura desse serviço no Brasil, visto que a situação do país é alarmante nesse quesito, conforme foi ressaltado por meio dos dados explicitados nesta pesquisa.

Referências

Acemoglu, D.; Robinson, J. A. (2012). *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus.

Bauman, Z. (2010). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar.

Bauman, Z. (2008). *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: J. Zahar.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília: Senado Federal. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Assembleia Geral da ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Recuperado em 27 Setembro, 2019, de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf

Basso, L. F. C., & Silva, M. R. (2000). Reflexões sobre a regulamentação. *Revista de Administração Contemporânea*, 4(2), 67-85. doi.org/10.1590/S1415-65552000000200005

Bregman, D. (2006). Algumas questões sobre a captura regulatória. *Seminário Internacional Reestruturação e regulação do setor de energia elétrica e gás natural*, Rio de Janeiro. Recuperado em 24 Setembro, 2019, de http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/seminariointernacional/2006/artigos/pdf/Daniel_Bregman.pdf

Capanema, L., & Pimentel, L. B. (2018). Saneamento e Resíduos Sólidos. In Ferrari, M. et al. *O BNDES e as agendas setoriais: contribuições para a transição de governo* (pp. 31-44). Rio de Janeiro: BNDES.

Candido, J. L. (2013). Falhas de Mercado e Regulação no Saneamento Básico. *Revista Eletrônica Informe Econômico*, 1(1), 85-89. <https://revistas.ufpi.br/index.php/economiaufpi/article/view/1281>

Chaves, M. (2018). *Complexidade e transdisciplinaridade: uma abordagem multidimensional do setor da saúde*. Recuperado em 16 Novembro, 2019, de <http://rho.uesc.br/cpa/artigos/transdisciplinaridade.pdf>

Coutinho, D. R. (2017). *Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos*. São Paulo: Saraiva.

Demsetz, H. (1968). Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, 11(1). 55-65.

Fachin, O. (2001). *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva.

Fiani, R. (2016). Afinal, a quais interesses serve a regulação? *Economia e Sociedade*, 13(2), 81-105. Recuperado em 22 de junho, 2020, de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643054>

Forman, J. (2016). As agências reguladoras no Brasil e sua involução. *FGV Energia, Caderno Opinião*, Recuperado em 4 Novembro, 2019, de http://www.fgv.br/fgvenergia/coluna_opiniao_john_forman/files/assets/common/downloads/publication.pdf

Lisboa, S. S., Heller, L., & Silveira, R. B. (2013). Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Revista Engenharia Sanitária*, 18(4), 341-348. doi.org/10.1590/S1413-41522013000400006

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *PNAD Contínua*. Recuperado em 20 Setembro, 2019, de https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631_informativo.pdf

Instituto Trata Brasil (2015). *Ociosidade das Redes de Esgotamento Sanitário no Brasil*. Recuperado em 4 Novembro, 2019, de <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ociosidade/relatorio-completo.pdf>

Leonati, A. B., Prado, E. L., & Oliveira, S. V. W. B. (2011). Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. *Revista de Administração Pública*, 45(2), 331-348. doi.org/10.1590/S0034-76122011000200003

Madeira, R. F. (2010). O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. Recuperado em 30 Junho, 2020, de https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4782/1/RB%2033%20O%20setor%20de%20saneamento%20b%C3%A1sico%20no%20Brasil_P.pdf

Ministério do Desenvolvimento Regional (2020). *SNIS – Série histórica*. Recuperado em 22 de junho, 2020, de <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica>

Moraes, A. (2002). *Direito Constitucional* (12 ed). São Paulo: Atlas.

Motta, R. S. (2007). As opções de marco regulatório de saneamento no Brasil. In Salgado, L. H.; Motta, R. S. (orgs). *Regulação e Concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência* (pp. 177-196). Rio de Janeiro: IPEA.

Organização Mundial da Saúde. (2014). UN-water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2014. Recuperado em 30 Junho, 2020, de https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/glaas_report_2014/en/

Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *The Journal of Law and Economics*, 19, 211-240. doi.org/10.3386/w0133

Pochmann, M. (2017). Estado e capitalismo no brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. *Educação & Sociedade*, 38(139), 309-330. doi.org/10.1590/es0101-73302017176603

Posner, R. A. (1974). Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(1), 335-358. doi.org/10.3386/w0041

Projeto de Lei da Câmara n. 4162, de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Recuperado em 30 Junho, 2020, de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>

Sampaio, L. S. (2009). Considerações sobre a regulação para a universalização dos serviços de saneamento. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 104, 665-680. Recuperado em 22 de junho, 2020, de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67874/70482>

Santos, C. S. G. (2013). *Agências Reguladoras de Saneamento Básico: uma análise à luz dos princípios regulatórios da Lei 11.445/2007* (Dissertação de Mestrado Profissional em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil.

Sarlet, I. W. (2012). *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988* (9. ed). Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Sarmiento, D. (2001). Direitos Sociais e Globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, 223, 153-168. doi.org/10.12660/rda.v223.2001.48317

Senado Federal (2019). *Marco Regulatório do Saneamento Básico é aprovado no Senado e vai à Câmara*. Recuperado em 20 Setembro, 2019, de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/06/marco-regulatorio-do-saneamento-basico-e-aprovado-no-senado-e-vai-a-camara>

Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (2018b). *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto*. Recuperado em 29 Junho, 2020, de http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf

Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (2018a). *Painel de Informações sobre Saneamento*. Recuperado em 30 Junho, 2020, de <http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/>

Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economic and Management Science*, 2(1), 3-21. doi.org/10.2307/3003160

Turolla, F. A.; Ohira, T. H. (2007). Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: Salgado, L. H.; Motta, R. S. (orgs). *Regulação e Concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência* (pp. 197-215). Rio de Janeiro: IPEA.