

O MODELO DE GOVERNANÇA FEDERATIVA NA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO E O MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

THE MODEL OF FEDERAL GOVERNANCE IN THE NATIONAL WATER AND SANITATION AGENCY AND THE LEGAL FRAMEWORK OF SANITATION

Gabrielle Jacobi Kölling¹

Professora da Graduação em Direito (Mackenzie, São Paulo/SP, Brasil)

Joedson de Souza Delgado²

Doutor em Direito (UnB, Brasília/DF, Brasil)

Renato Lira Miler Silva³

Mestre em Direito, Mercado, *Compliance* e Segurança Humana (CERS, Recife/PE, Brasil)

ÁREA(S): direito administrativo; direito constitucional; direito regulatório.

RESUMO: A criação das agências reguladoras no Brasil começou quando

o Estado assumiu a gestão dos serviços, em decorrência do reconhecimento, pela Constituição Federal, da sua função normativa na economia. Este artigo tem como finalidade delinear

¹ Doutora e Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos, São Leopoldo/RS, Brasil) com estágio pós-doutoral em Direito no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF, Brasília/DF, Brasil). Docente da Graduação em Direito da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS, São Caetano do Sul/SP, Brasil) e do Programa de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF, Brasília/DF, Brasil). *E-mail:* koll.gabrielle@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/4913726405596681>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2225-555X>.

² Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB, Brasília/DF, Brasil). Servidor Público Federal. *E-mail:* joedson.delgado@hotmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3574246621121538>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0968-2058>.

³ Mestre em Direito, Mercado, *Compliance* e Segurança Humana pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (Faculdade CERS, Recife/PE, Brasil). Servidor Público Federal. *E-mail:* renato.miler@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/4466420727452300>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-3307-7833>.

as estruturas ou medidas de governança pública que são fundamentais para o bom funcionamento das funções da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), considerando as responsabilidades que lhe foram atribuídas com a implementação do Marco Legal do Saneamento Básico. A investigação hipotético-dedutiva busca identificar os obstáculos à universalização dos serviços de saneamento, tendo em vista os desafios impostos pela Constituição Federal, dado que esta é uma competência partilhada por todos os níveis de governo e inclui as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS) – Saneamento (que pode ser visto como um direito social) em contraposição à Saúde Pública. Adicionalmente, a pesquisa compara a governança e regulação das experiências internacionais da África do Sul e da Índia. Constatou-se que a transferência deste serviço público do Estado para o setor privado não assegura automaticamente uma melhoria na qualidade do serviço prestado; é necessário haver uma regulação que garanta não apenas a competitividade entre os prestadores de serviços, mas também a proteção e o atendimento adequado aos cidadãos.

ABSTRACT: *The creation of regulatory agencies in Brazil began when the state took over the management of services, due to the recognition by the Federal Constitution of its normative function in the economy. This article aims to outline the structures or public governance measures that are fundamental for the proper functioning of the functions of the National Water and Sanitation Agency (ANA), considering the responsibilities assigned to it with the implementation of the Basic Sanitation Legal Framework. The hypothetical-deductive research seeks to identify the obstacles to the universalization of sanitation services, in view of the challenges imposed by the Federal Constitution, since this is a shared competence by all levels of government and includes the attributions of the Unified Health System (SUS) – Sanitation (which can be seen as a social right) in contrast to Public Health. In addition, the research compares the governance and regulation of international experiences from South Africa and India. It was found that the transfer of this public service from the state to the private sector does not automatically ensure an improvement in the quality of the service provided; there is a need for regulation that guarantees not only the competitiveness between but also the protection and adequate care of citizens.*

PALAVRAS-CHAVE: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; governança federativa; normas de referência; Marco Legal do Saneamento Básico; universalização dos serviços de saneamento.

KEYWORDS: *National Water and Basic Sanitation Agency; governance; reference standards; Legal Framework for Basic Sanitation; universalization of sanitation services.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Políticas públicas de universalização dos serviços de saneamento; 2 A governança pública na ANA e sua capacidade regulatória; 3 Dificul-

dades práticas enfrentadas pela ANA na implementação do Marco Legal do Saneamento Básico; 4 Governança e regulação dos serviços de saneamento básico: uma análise comparativa; Considerações finais; Referências.

SUMMARY: Introduction; 1 Public policies for the universalization of sanitation services; 2 Public governance in the ANA and its regulatory capacity; 3 Practical difficulties faced by the ANA in implementing the basic Sanitation Legal Framework; 4 Governance and regulation of basic sanitation services: a comparative analysis; Final considerations; References.

INTRODUÇÃO

As agências reguladoras surgiram no final do século XIX nos Estados Unidos, em um contexto em que o Estado começou a intervir por meio da regulação. Esse mecanismo foi desenvolvido para enfrentar monopólios e práticas de concorrência desleal, tendo a sua real evolução ocorrido na década de 1930, durante a Grande Depressão.

Nessa altura, funcionaram como uma ferramenta do New Deal de Franklin Roosevelt, em contraste com o modelo liberal clássico que enfrentava uma crise. Dessa forma, a criação das agências reguladoras representou o estabelecimento do Estado Regulador e originou-se do reconhecimento das limitações do Estado tradicional na satisfação das necessidades sociais.

De forma semelhante, as agências reguladoras surgiram no sistema jurídico brasileiro nos anos 90, exercendo uma função fundamental para o progresso do país. Essas instituições têm a responsabilidade de monitorizar e regular produtos e serviços de interesse público, representando uma das consequências mais relevantes da privatização de empresas estatais e substituindo o monopólio estatal em certas atividades econômicas.

O saneamento básico constituiu uma área de serviço público em que se manifestou a preocupação da então Agência Nacional de Águas (ANA), por meio da Lei nº 9.984/2000, incumbida de implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos, além de regulamentar o acesso à água. Essa missão procura promover um uso sustentável da água, beneficiando tanto as gerações atuais quanto as futuras, e garantir o acesso aos serviços públicos que compõem o saneamento básico. Apesar dos avanços obtidos pela atuação da ANA e das diretrizes nacionais para o saneamento básico definidas na Lei nº 11.445/2007 e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecida pela Lei nº 12.305/2010, a população brasileira ainda

enfrenta grandes dificuldades no que diz respeito ao acesso aos serviços públicos relacionados com o saneamento básico.

Com a intenção de tratar da escassez de recursos financeiros e resolver as controvérsias relacionadas às titularidades dos serviços, bem como a ausência de políticas públicas formalmente estabelecidas e regulamentadas, e ainda capacitar as entidades federativas para uma formação técnica apropriada dos gestores públicos, com o objetivo de alcançar a universalização do saneamento básico no Brasil – uma questão que afeta gravemente a população –, o Congresso Nacional, em parceria com o Poder Executivo Federal, começou a discutir o Marco Legal do Saneamento Básico.

Neste contexto, a ANA desempenha um papel de supervisão e regulação a nível nacional sobre todos os serviços de saneamento básico. Assim, é fundamental analisar as estruturas ou medidas de governança pública necessárias para o exercício eficaz das atividades da ANA, considerando as competências que lhe foram conferidas com a promulgação do Marco Legal do Saneamento Básico, bem como a maneira como isso pode facilitar a implementação da política pública de universalização do saneamento no País. Utilizando um método hipotético-dedutivo e fontes secundárias, esta investigação tem como objetivo identificar quais são os obstáculos à expansão do acesso aos serviços e qual é a sua viabilidade técnica e econômica.

Relativamente às considerações, pode-se afirmar que: i) O acesso aos serviços públicos de saneamento básico é um direito social consagrado na Constituição Federal e é fundamental para o sistema de saúde pública; ii) A abordagem utilizada no Brasil até agora não se revelou suficientemente eficaz para que os Municípios conseguissem garantir esse direito e alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico; iii) É crucial identificar e superar as dificuldades que têm impedido o avanço do País na prestação desses serviços públicos. Neste contexto, o Congresso Nacional estabeleceu um Marco Legal do Saneamento Básico, fruto de amplos debates e discussões com vários intervenientes e especialistas; iv) Como parte da estratégia delineada para alcançar a desejada universalização, foram ampliadas as atribuições da ANA, que passou a ter a responsabilidade pela regulação e definição de normas referenciais para os serviços de saneamento básico em todo o território nacional.

O artigo será dividido em quatro seções. A primeira seção oferece uma análise mais detalhada das áreas que necessitam de atenção, além de

sugerir possíveis direções futuras para as políticas públicas relacionadas com o saneamento. A segunda seção trata do poder regulatório da ANA e o desenvolvimento da boa governança no âmbito da ANA, reconhecendo a sua relevância para que seja alcançada a universalização do saneamento básico. A terceira seção examina os desafios práticos que a ANA enfrenta devido às mudanças introduzidas pela Lei nº 14.026/2020, que reformula o sistema regulatório do saneamento básico no Brasil. A quarta seção foca na comparação entre a governança e regulação dos serviços de saneamento básico, avaliando a experiência bem-sucedida da África do Sul em contraste com a experiência menos favorável da Índia nesse setor.

Serão apresentadas as conclusões finais que consolidam a análise dos resultados, revelando também desafios significativos, como a necessidade de investimentos substanciais em infraestrutura, a superação das desigualdades regionais e a garantia de que as políticas satisfaçam as necessidades das comunidades mais vulneráveis. A escassez de recursos financeiros e a complexidade do setor constituem obstáculos consideráveis.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

O ciclo da água é o sistema fundamental que assegura a continuidade da vida na Terra. A água é vital para todos os seres vivos. Atualmente, problemas como a poluição e a falta de acesso transformam a água em uma das maiores ameaças aos ciclos ecológicos, à sustentabilidade do planeta e à própria humanidade. Essa questão está intimamente relacionada com o modo capitalista de produção e consumo que prevalece no mundo.

O desenvolvimento do capitalismo, iniciado com a industrialização no século XIX, trouxe mudanças profundas não apenas na estrutura econômica, mas também nas esferas política, ecológica, social e cultural, ao mesmo tempo que alterou as relações de produção. Um dos efeitos mais evidentes dessa transformação é o aumento da pressão provocada pelo ser humano sobre a natureza, levando à mercantilização dos recursos naturais e à sua conversão em bens comerciais. Essa pressão é especialmente visível nos ciclos da água e nos ecossistemas aquáticos. Os desafios relacionados ao acesso à água representam sérias ameaças às pessoas, aos seres vivos e aos ecossistemas, além de criarem oportunidades de lucro para o capitalismo.

A evolução do capitalismo trouxe à tona o processo de globalização, que atualmente se desenvolve em consonância com o neoliberalismo. Juntamente com os avanços nas tecnologias da informação, esse fenômeno gera bens, capital e mobilidade humana em níveis sem precedentes no planeta.

As políticas neoliberais implementadas para assegurar a flexibilidade e fluidez do capital, bem como para remover as barreiras ao movimento de capitais, provocaram uma transformação no papel do Estado, nas relações sociais e nas preferências culturais⁴. As consequências sociais e políticas das alterações econômicas fizeram dos valores e serviços naturais um alvo do livre comércio.

Dentro desse quadro, as políticas relacionadas com a água começaram a ser moldadas pela influência global do neoliberalismo, orientando-se para a comercialização desse recurso⁵. Este processo pavimentou o caminho para uma transformação neoliberal nas políticas hídricas tanto nacionais quanto locais. No âmbito das políticas hídricas locais, práticas como a privatização dos serviços de água, a criação de parcerias público-privadas e a construção de barragens e centrais hidroelétricas, alinhadas com as estratégias energéticas e agrícolas, levaram ao surgimento de movimentos sociais focados na questão da água.

Este tópico discute os desafios que a Constituição Federal apresenta no que diz respeito ao saneamento, o qual pode ser visto como um direito social de maneira indireta. Este assunto é uma competência partilhada entre todos os níveis de governo e está inserido nas atribuições do SUS, tendo ligação com a saúde pública.

A Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU)⁶ reconheceu claramente o acesso à água e ao saneamento como direitos humanos

⁴ VASCONCELOS, A. G. de; LIPOVETSKY, N. O Consenso de Washington e o Estado de Democrático de Direito. In: VASCONCELOS, A. G. de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). *Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público*. Colaboração técnica: Nathalia Lipovetsky e Thais Costa Teixeira Viana. Napoli, Italia: La Città del Sole, 2020. Disponível em: <https://is.gd/a9Pg2X>. Acesso em: 2 out. 2024.

⁵ FRANCO, J.; MEHTA, L.; VELDWSICH, G. J. The global politics of water grabbing. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p. 1651-1675, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843852>. Acesso em: 2 out. 2024.

⁶ UNITED NATIONS. *General Assembly. Resolution: The human right to water and sanitation (A/RES/64/292)*, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml>. Acesso em: 2 out. 2024.

fundamentais. Esse reconhecimento obrigou os Estados a estabelecerem ações afirmativas com o objetivo de garantir a concretização desses direitos de forma progressiva⁷.

A distribuição de água e a oferta de serviços de saneamento básico requerem a colaboração das comunidades e a promoção de hábitos de higiene, com o objetivo de prevenir surtos de doenças relacionadas com a água e a falta de higiene. Aumentar o acesso ao fornecimento de água e aos serviços de saneamento básico não apenas melhora as oportunidades educacionais e a produtividade laboral, mas também contribui para uma vida digna e justa.

A implementação de um sistema de abastecimento de água e serviços de saneamento, aliada a uma gestão eficiente das águas residuais e ao desenvolvimento de infraestruturas apropriadas, contribui indiretamente para um ambiente mais saudável, adaptando-se às alterações climáticas. A avaliação das interdependências e dos benefícios do saneamento é crucial para calcular o valor global dos serviços relacionados com o fornecimento de água e saneamento básico⁸. De qualquer modo, um saneamento bem gerido inclui a manutenção e operação segura das instalações sanitárias, entre outros aspetos.

A água é essencial para diversos fins relacionados com o saneamento e a higiene. Essa necessidade abrange não apenas os lares, mas também as instituições e os espaços públicos, como escolas, unidades de saúde e centros de transporte. A gestão segura do saneamento, assim como a adequada disposição de todos os tipos de resíduos (incluindo resíduos tóxicos, resíduos sanitários e águas residuais), é fundamental para assegurar a qualidade da água⁹.

A criação de uma abordagem integrada para o fornecimento de água e os serviços de saneamento básico pode resultar em melhorias significativas

⁷ ZANCUL, J. de S. Direitos humanos à água e ao saneamento e a Política de Saneamento Básico no Brasil. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 23-46, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17566/ciads.v4i2.151>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁸ BUENO, I. C. *As empresas transnacionais como instrumento em prol do desenvolvimento econômico, social e ambiental diante do novo Marco Legal do Saneamento Básico*. 2023. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Nove de Julho, São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/3228>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁹ SOUZA, C. M. N. *et al.* *Saneamento: promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575415238>. Acesso em: 1º out. 2024.

na saúde. As iniciativas de saneamento, quando administradas de maneira segura, só serão plenamente eficazes se houver um acesso universal garantido e se as necessidades dos indivíduos e grupos vulneráveis forem atendidas.

Quando o direito humano à água e ao saneamento foi adotado em 2010, os Estados-membros das Nações Unidas reconheceram-no como essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos¹⁰. O Conselho dos Direitos Humanos rapidamente acrescentou que o fornecimento de água está indissociavelmente ligado ao direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, bem como ao direito à vida e ao direito à dignidade humana¹¹. Em 2015, a água e o saneamento foram reconhecidos como direitos separados devido a desafios específicos na implementação.

Nem a qualidade de vida nem a dignidade podem ser alcançadas sem acesso aos serviços de água e saneamento. Os direitos humanos refletem os valores de países de todo o mundo e expressam como a implementação dos direitos humanos à água e ao saneamento apoia todos os três pilares do desenvolvimento sustentável (econômico, ambiental, social).

Em 2017, 5,3 mil milhões de pessoas (aproximadamente 71% da população mundial) utilizaram serviços de água potável geridos de forma segura, disponíveis no local, disponíveis quando necessário e livres de contaminação¹². 3,4 mil milhões de pessoas (45% da população mundial) utilizaram serviços de saneamento geridos de forma segura, definidos como banheiros melhorados não partilhados, onde as fezes são eliminadas com segurança no local ou tratadas fora do local¹³.

¹⁰ HELLER, L. *Os direitos humanos à água e ao saneamento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557081693>. Acesso em: 2 out. 2024.

¹¹ ESPADA, G. M. História da evolução do direito humano à água. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 40, v. 1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.83772>. Acesso em: 1º out. 2024.

¹² LEITE, A. N.; BRANCHI, B. A. Vulnerabilidade econômica e o direito à água: o caso dos Municípios da Agência Reguladora ARES-PCJ/SP. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 16, n. 5, p. 2029-2046, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.16n.5-004>. Acesso em: 2 out. 2024.

¹³ MOE, C. L.; RHEINGANS, R. D. Global challenges in water, sanitation and health. *Journal of Water and Health*, v. 4, n. S1, p. 41-57, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.2166/wh.2006.0043>. Acesso em: 2 out. 2024.

Dado que o acesso ao fornecimento de água e aos serviços de saneamento básico é tão fundamental para a vida e a saúde pública, em muitos países tais serviços são considerados da competência dos governos e, por isso, são frequentemente subsidiados mesmo em países desenvolvidos. Dado que os governos dos países subdesenvolvidos não podem fornecer esses serviços por si próprios e o custo não pode ser recuperado do investidor, a ajuda dos doadores e das instituições de caridade é frequentemente utilizada para ajudar a colmatar as lacunas de financiamento¹⁴.

A pandemia de Covid-19 atingiu mais duramente as pessoas mais vulneráveis do mundo, muitas das quais vivem em aglomerados informais e na periferia urbana. As pessoas que vivem nessas áreas densamente povoadas têm enfrentado muitos desafios, incluindo habitação inadequada, poucas instalações de saúde, transportes públicos superlotados, pouca ou nenhuma gestão de resíduos e uma falta geral de serviços municipais básicos¹⁵. Quando disponíveis, os serviços de fornecimento de água e os serviços de saneamento básico são frequentemente intermitentes, de má qualidade e não são fornecidos nas quantidades necessárias para uma boa saúde¹⁶.

O saneamento é uma responsabilidade partilhada entre todos os níveis de governação e faz parte das atribuições do SUS, estabelecendo uma ligação com a saúde pública¹⁷. Portanto, é fundamental combinar informações provenientes de pesquisas e avaliações para aumentar o acesso, a acessibilidade e a sustentabilidade das melhorias em água e saneamento dirigidas às famílias em situação de pobreza. A obtenção de dados sistemáticos e padronizados a nível nacional é imprescindível para compreender as disparidades existentes e medir o progresso na sua redução.

¹⁴ KAYAGA, S. Regulating Public Providers for the Poor. In: FRANCEYS, R.; GERLACH, E. (ed.). *Regulating water and sanitation for the poor: Economic regulation for public and private partnerships*. Gateshead, UK: Earthscan, 2012.

¹⁵ REMEDIO, J. A.; DA SILVA, M. R. O uso monopolista do *big data* por empresas de aplicativos: políticas públicas para um desenvolvimento sustentável em cidades inteligentes em um cenário de economia criativa e de livre concorrência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, p. 671-693, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4966>. Acesso em: 3 out. 2024.

¹⁶ GÜNTHER, W. M. R. Áreas contaminadas no contexto da gestão urbana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 2, p. 105-117, 2006. Disponível em: <https://t.ly/uTrRC>. Acesso em: 2 out. 2024.

¹⁷ ASENSI, F. *Sistema Único de Saúde, Lei nº 8.080/1990 e legislação correlata*. Leya, 2015.

Além disso, são necessárias pesquisas adicionais para desenvolver e avaliar tecnologias de água e saneamento a baixo custo, como o tratamento da água no ponto de uso e soluções ecológicas. Embora essas tecnologias não sejam sempre adequadas para todas as famílias, podem representar oportunidades significativas de progresso, especialmente para os mais desfavorecidos.

Para além da melhoria das tecnologias, é crucial aperfeiçoar as estratégias para a sua disseminação¹⁸. Apesar de muitas inovações no acesso continuarem a decorrer por meio de projetos centralizados ao nível comunitário, abordagens inovadoras de *marketing* social oferecem uma oportunidade valiosa para espalhar soluções relacionadas com o tratamento da água, armazenamento e saneamento em contexto familiar. É necessário realizar investigação aplicada contínua para identificar abordagens específicas baseadas no mercado que sejam mais eficazes na promoção do acesso pelas famílias mais carenciadas.

Finalmente, é essencial conduzir investigações aplicadas que ajudem a identificar e melhorar estratégias que aumentem a acessibilidade dos investimentos familiares em melhorias na água e saneamento, por meio de métodos como compartilhamento de custos, microfinanciamento e acordos poupança. Essas abordagens têm sido utilizadas com sucesso na ampliação do acesso a outros serviços de saúde e podem ser úteis na diminuição das barreiras financeiras ao acesso à água potável e ao saneamento adequado.

2 A GOVERNANÇA PÚBLICA NA ANA E SUA CAPACIDADE REGULATÓRIA

A noção de boa governança, moldada pelo fenômeno do *New Public Management*¹⁹, incorpora os princípios de especialização, despolitização, eficiência, legitimidade, transparência e responsabilização das ações do Estado. Segundo André-Jean Arnaud²⁰, a governança abrange, em síntese, duas significações fundamentais:

¹⁸ REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

¹⁹ MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53 (1), fev. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>. Acesso em: 2 out. 2024.

²⁰ ARNAUD, A.-J. Governança. In: ARNAUD, A.-J.; JUNQUEIRA, E. B. *Dicionário da globalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 233.

- a) sentido amplo: maneira de administrar de forma eficiente; e
- b) sentido restrito: a forma como a sociedade se envolve na formulação de políticas públicas em contextos local, regional ou global.

No que concerne à regulação, é possível afirmar que a governança regulatória representa a procura por instrumentos que garantam uma maior efetividade e legitimidade, promovendo a participação de diversos intervenientes na elaboração da decisão administrativa. Essa governança deve pautar-se pela eficiência, por meio do planejamento e controle dos resultados, bem como pela *accountability* dos reguladores, mediante vigilância social, e pelos órgãos constitucionalmente autorizados.

O exercício do poder normativo por parte das agências reguladoras é uma atividade essencial para o desempenho da sua função regulatória. A criação de normas que abrangem aspectos técnicos, econômicos e sociais é fundamental para assegurar que a prestação indireta dos serviços públicos se realize conforme o plano estabelecido pelo organismo responsável pela titularidade desses serviços.

Uma interpretação errada poderia levar à ideia de que o poder normativo é apenas da responsabilidade do Poder Legislativo, o que tornaria as funções da Administração Pública, seja direta ou indireta, incompatíveis. Aqueles que sustentam essa visão consideram a Administração Pública como um mero órgão executor das leis, funcionando como um braço mecânico do legislador, sem reconhecer qualquer capacidade criativa na ação administrativa²¹.

Trata-se de uma interpretação extremamente rigorosa do dever de conformidade com a lei, que implica que na Administração Pública não existe margem para liberdade. No entanto, é fundamental destacar a possibilidade de exercício do poder normativo por parte da Administração Pública, uma vez que, frequentemente, no âmbito do direito administrativo, se argumenta que o Poder Legislativo detém toda a legitimidade constitucional para definir as diretrizes de atuação da Administração Pública. Nesse sentido, o Poder Legislativo seria o único entre os três poderes com autoridade para estabelecer as normas que devem ser seguidas pela Administração Pública.

²¹ SUNDFELD, C. A. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 137.

No que diz respeito ao saneamento básico, a organização da função regulatória se assenta em vários pilares, com especial destaque para dois: a governança e o poder normativo. O primeiro aspecto, de grande importância para a regulação, refere-se à estruturação e às garantias necessárias para que o regulador possa atuar de maneira legal, independente e eficiente, fundamentando-se em critérios técnicos. O segundo ponto relaciona-se diretamente com a capacidade do regulador de estabelecer normas e definir padrões e metas para o setor regulado, promovendo, assim, um ambiente de colaboração com o regulado em torno de questões que interessem aos serviços, ao prestador e à sociedade que utiliza esses serviços²².

A regulação não pode ser julgada de maneira absoluta como boa ou má apenas com base em uma ideologia. É essencial analisar cada abordagem regulatória de forma pormenorizada e considerar os resultados obtidos. Em suma, é uma perspectiva livre de preconceitos, na qual a qualidade se sobrepõe à quantidade da regulação.

Neste contexto, vários mecanismos podem ser implementados para a efetivação da governança regulatória, como, por exemplo, o desenvolvimento de avaliações por meio de índices de qualidade regulatória; a regulação por meio de incentivos ou “empurrões” (*nudge*); a juridicidade dos acordos decisórios ou substitutivos na regulação; o fortalecimento da participação e do planejamento, conferindo, assim, maior legitimidade às decisões regulatórias; bem como a institucionalização e expansão da Análise de Impacto Regulatório (AIR), entre outros²³.

A análise do perfil institucional da ANA é fundamental para se obter um diagnóstico preciso da qualidade dos seus serviços e para a formulação de propostas de melhoria no âmbito da sua regulação. A natureza autárquica da ANA proporciona-lhe uma autonomia administrativa considerável, dado que foi estabelecida por lei como uma pessoa jurídica de direito público e detém personalidade jurídica própria, característica que não se verifica nos

²² WINDHOLZ, E.; HODGE, G. A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 13-56, set./dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v264.2013.14076>. Acesso em: 2 out. 2024.

²³ OLIVEIRA, R. C. R. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ministérios, nas secretarias e em outros órgãos estatais, os quais estão mais expostos a influências e intervenções externas.

No entanto, o caráter autárquico, por si só, não garante uma autonomia administrativa total, especialmente considerando que os dirigentes da ANA são nomeados pelo Chefe do Executivo Federal e submetidos a uma sabatina no Senado Federal. Essa situação não deve ser encarada necessariamente de forma negativa, pois tanto o Presidente da República, responsável pela indicação, quanto os senadores que realizam a sabatina são representantes eleitos pelo povo e atuam em conformidade com o seu mandato. É importante reconhecer que esta dinâmica pode levar à politização da agência reguladora, o que exige a implementação de mecanismos sólidos de governança para assegurar que a agência disponha dos instrumentos necessários ao desempenho eficaz das suas funções.

O exercício da capacidade normativa é um aspecto fundamental na função regulatória, especialmente no que diz respeito ao saneamento básico. As normas criadas dentro dos parâmetros do art. 23 da Lei nº 11.445/2007 têm uma importância significativa e podem abranger uma vasta gama de temas, como: condições gerais para a prestação de serviços, critérios para reajustes e revisões em contratos de concessão e parcerias público-privadas, requisitos para o cumprimento das regras de controle social, entre muitas outras possibilidades previstas na legislação.

A normatização no setor de saneamento tem como objetivo melhorar a regulamentação, considerando as especificidades locais, tarefa que cabe às agências de cada entidade da federação, conforme suas competências e abrangência. No entanto, esse modelo regulatório revelou-se ineficaz em relação aos resultados esperados, enfrentando críticas e solicitações de mudanças, devido a diversas fragilidades identificadas na regulação e fiscalização dos serviços.

Entre os problemas apontados estão a falta de padronização provocada pelo grande número de entidades, criando normas com conteúdo regulatório variado, o que resulta em uma multiplicidade de tratamentos jurídicos, técnicos e econômicos para uma mesma atividade. Também existem diferentes níveis de maturidade institucional e normativa entre os reguladores subnacionais e dificuldades na conformidade das normas por parte dos prestadores que operam sob a supervisão de várias agências reguladoras regionais ou nacionais.

Isso gera ineficiências quando prestadores com atuação regional ou nacional são obrigados a seguir regras distintas para questões semelhantes.

3 DIFICULDADES PRÁTICAS ENFRENTADAS PELA ANA NA IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

Uma parte do conjunto de soluções sugeridas para os serviços de saneamento básico está incluída na elaboração de normas de referência pela ANA. No entanto, é evidente que a simples criação dessas normas, por si só, não será bastante para atrair todas as soluções necessárias à implementação nos serviços públicos de saneamento básico. A situação é dinâmica e complexa, o que requer uma intervenção coordenada entre várias entidades e agentes sociais, como sublinhou Charles Corrêa Schramm²⁴:

Convivemos em um ambiente administrativo complexo e, não raro, muito confuso. Por décadas, convivemos com uma regulação excessivamente descentralizada e, por vezes, contraditória entre diferentes localidades; os programas de investimentos não observados pelas companhias e, com frequência, tarifas orientadas politicamente, para citar somente alguns dos desafios. Difícil olhar para o setor e não enxergar um grande emaranhado de situações e soluções casuísticas, quando não um caos instalado por ineficiências escondidas no famoso “jogo de empurra”.

A reforma da legislação brasileira sobre saneamento básico, realizada em 2020, trouxe consigo três diretrizes principais: a uniformização da regulação, o incentivo à concorrência na prestação dos serviços e a regionalização, que é entendida como uma forma de cooperação e coordenação. Dessa forma, as normas de referência estabelecidas pela ANA têm como objetivo dar credibilidade ao sistema, assegurando segurança jurídica e previsibilidade nas ações futuras, além de melhorar as relações técnico-jurídicas entre os prestadores de serviços, os titulares e a sociedade.

²⁴ SCHRAMM, C. C. Investimentos em saneamento: será o novo marco regulatório capaz de nos levar ao atingimento da meta de universalização do saneamento básico no Brasil? *In*: DAL POZZO, A. *O novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 100-101.

As normas de referência têm uma função importante na orientação da política pública para a universalização do saneamento básico. No entanto, quando analisadas de forma isolada, costumam revelar-se ineficazes na resolução dos problemas que o novo marco regulatório para o saneamento básico procura abordar²⁵. É relevante considerar o impacto que as normas de referência a serem desenvolvidas poderão ter, sendo importante definir algumas expectativas em relação à estratégia para um modelo apropriado que, dentro das suas restrições, possa ajudar eficazmente na melhoria dos serviços públicos de saneamento.

É essencial evitar dois fatores para assegurar um resultado satisfatório. Em primeiro lugar, a norma não deve converter-se em um instrumento burocrático de difícil aplicação, que provoque efeitos negativos e lacunas na regulação; deve ser clara e ter custos baixos de implementação ou adaptação, criando normas que possuam a tecnicidade necessária para uma execução eficiente. Em segundo lugar, a política regulatória de padronização da ANA deve seguir uma abordagem de política pública que fomente e incentive o aprimoramento da qualidade regulatória dos serviços no Brasil.

É fundamental melhorar os modelos existentes e garantir a sua uniformização em todo o País, mediante uma colaboração próxima com todos os envolvidos²⁶. A cooperação entre os setores privado e público não deve ser prejudicada por normas que sejam implementadas de maneira vertical, evitando, assim, a adoção do indesejável modelo clássico de comando e controle como alicerce das suas ações.

A preocupação em análise é relevante para a base da norma de referência, dado que a supervisão regulatória tem como propósito definir um padrão mínimo na oferta dos serviços de saneamento. Esse processo pretende promover, por meio da demonstração das suas vantagens, que aqueles que ainda não desempenham essas atividades de maneira adequada busquem a sua regularização.

²⁵ SANTOS, G. R. dos; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. de. *Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas*. Brasília: Ipea, 2020 (Texto para Discussão nº 2587), p. 57. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058-/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em: 13 maio 2022.

²⁶ MELO, P. L. M. de J.; PARDO, F. de J. A. Análise do novo Marco Legal do Saneamento Básico Lei nº 14.026/2020. *International Seven Journal of Multidisciplinary*, [s.l.], v. 2, n. 5, p. 1172-1191, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/isevmjv2n5-028>. Acesso em: 2 out. 2024.

Uma normatização demasiado rígida, que desconsidere as particularidades e os desafios locais, focando apenas na imposição de penalizações, poderá afastar diversos reguladores do padrão estabelecido e desmotivar os Municípios que ainda não estão sob regulação. Desse modo, é crucial que a intervenção regulatória seja gradual e compatível com a realidade técnica das agências, orientando o processo de elaboração normativa de forma fundamentada nas teorias dos estudos de Análise de Impacto Regulatório. Essa abordagem holística, que se preocupa com a realidade, é destacada por Freitas e Rogoginsky²⁷:

[...] em âmbito doutrinário, atualmente, uma das principais vertentes da análise qualitativa da intervenção regulatória diz, justamente, com uma avaliação dos custos regulatórios, como se extrai da Teoria da *Responsive Regulation*. De modo com uma de suas nuances, expostas por Ayres e Braithwaite, os reguladores não devem primar por intervenções coercitivas, considerando os altos custos impostos por uma regulação verticalizada, notadamente os de fiscalização.

As estratégias definidas para assegurar a conformidade com a regulamentação devem ser desenvolvidas tendo em conta a análise do comportamento passado dos sujeitos regulados. Isso significa que diferentes agentes necessitam de respostas variadas, sendo essencial que estas se reflitam em ações que combinem intervenções dissuasivas e persuasivas.

Ayres e Braithwaite²⁸ defendem que, contrariamente à ideia popular, a forma mais eficaz de realizar um acompanhamento adequado é não abordar ações semelhantes de maneira homogênea. Em vez disso, é necessário adotar uma abordagem regulatória que vise assegurar o cumprimento de normas e a concretização de padrões. Isso pode ser alcançado por meio da adoção de diversas medidas, como educação, orientação, recolha e análise de dados,

²⁷ FREITAS, R. V. de; ROGOGINSKY, F. S. Análise de Impacto Regulatório na Lei de Liberdade Econômica. In: CUNHA FILHO, A. J. C.; PICCELLI, R. R.; MACIEL, R. M. (coord.). *Lei de Liberdade Econômica anotada*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, v. 2, 2020. p. 107.

²⁸ AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

além da divulgação de informações e resultados referentes ao desempenho dos regulados e do setor em geral.

Um dos documentos fundamentais para essa mudança de paradigma é o *Regulatory Enforcement and Inspections – Best Practice Principles for Regulatory Policy*, publicado pela OCDE em 2014 (GARREN; GOVAERE, 2018). Esse documento apresenta doze princípios de boas práticas regulatórias, que incluem: Fiscalização baseada em evidências; Seletividade; Ênfase em risco e proporcionalidade; Regulação responsiva; Perspectiva de longo prazo; Coordenação e consolidação; Governança transparente; Integração de informações; Processos claros e equitativos; Estímulo à conformidade; Profissionalismo; e Verificação da realidade.

É importante ter em conta mais dois aspectos que foram incluídos no Marco Legal do Saneamento Básico, os quais influenciarão, de forma significativa, a eficácia da supervisão das normas de referência definidas pela ANA. Esses aspectos dizem respeito ao papel dos incentivos econômicos que estimulam a adesão às políticas públicas e à forma de medir o modelo mais eficiente de progressividade das normas, considerando o contexto regulatório vigente.

A teoria do *spending power*²⁹ materializa-se por meio de instrumentos de indução que visam direcionar comportamentos de outros entes da Federação, com o objetivo de implementar determinadas políticas públicas consideradas prioritárias. Na sua maior parte, trata-se de iniciativas da União que procuram estimular e uniformizar condutas a nível nacional, promovendo estruturas fundamentais.

No que diz respeito às modificações introduzidas na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, observa-se uma significativa pressão para que a regulamentação se alinhe com as orientações estabelecidas pelas normas de referência da ANA. Adicionalmente, essas mudanças visam promover a regionalização, incentivar as práticas competitivas e estabelecer a contratualização de metas nos serviços públicos relacionados ao saneamento básico.

²⁹ KONG, H. L. The Spending Power in Canada. In: OLIVER, P.; MACKLEM, P.; DES ROSIERS, N. (ed.). *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. Oxford Handbooks, 2017. p. 433. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law/9780190664817.001.0001>. Acesso em: 1º out. 2024.

A proposta representa uma significativa alteração no modelo jurídico anteriormente vigente, o qual permitia, na ausência de execução direta pelo titular do serviço, a adoção de práticas não concorrenciais na prestação dos serviços públicos. No entanto, nesse novo modelo, estabelece-se a imprescindível observância do art. 175 da Constituição Federal, obrigando que, na falta de prestação direta pelo titular, seja seguido o procedimento licitatório com a necessária concorrência para a realização dos serviços de saneamento.

Anova interpretação do comando constitucional surge como consequência das falhas históricas verificadas no setor, incluindo na discussão o contexto das regiões metropolitanas e dos centros urbanos. Segundo Hovenkamp³⁰, a concorrência entre as empresas que oferecem serviços permite aos contratantes acederem a preços mais baixos, o que incentivaria as empresas a serem mais inovadoras e produtivas. Como afirmam Araújo e colaboradores³¹:

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 prestará 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 a essa 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

³⁰ HOVENKAMP, H. *The antitrust enterprise: principle and execution*. Cambridge: Harvard University Press, 2005. p. 78.

³¹ ARAÚJO, C. V. P. de *et al.* Direito humano à saúde e o novo marco regulatório do saneamento básico. In: MARTINI, S. R.; CAVALCANTI, A. E. L. W.; GALVÃO, F. A. G. (org.). *Os desafios dos direitos humanos na sociedade da informação*. Porto Alegre/RS: Fi, v. 2 [recurso eletrônico], 2020. p. 81-98. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1dcIKVNrhYZx8g2ARQj3i7VmG7MAB4XcH/view>. Acesso em: 1º out. 2024.

maior concorrência, a pressão para que as empresas licitantes ofereçam uma melhor qualidade de serviço, certamente, aumentará, o que resultará em benefícios aos usuários.

As modificações trazidas pela Lei federal nº 14.026/2020 levantam diversas questões, que vão desde a incerteza sobre a sua eficácia, em virtude da complexidade das normas e do contexto consolidado, marcado por exemplos negativos de gestão, até as dificuldades políticas e de persuasão que têm sido mobilizadas e que estão a tornar a questão política. Apesar dos desafios referidos, é crucial que determinados aspectos sejam levados em conta no processo de aplicação das normas.

Caso os mecanismos de incentivo e indução sejam implementados de forma excessivamente rígida, com metas e condições vagamente definidas, além da falta do apoio técnico e da formação adequados, poderemos testemunhar um efeito oposto ao pretendido. Em vez de impulsionar a qualidade regulatória a nível nacional, existe o perigo de uma regressão no número de agências infranacionais, resultando na inclusão na ilegalidade de certos Municípios e agências reguladoras já estabelecidas.

A inclusão de práticas bem-sucedidas já consolidadas na norma de referência, assim como a definição de um ritmo adequado e a progressividade na sua aplicação, tem como finalidade encorajar os reguladores a realizarem as adaptações necessárias. Essa estratégia visa alinhar o quadro regulatório e reduzir os impactos negativos para os reguladores e para os prestadores de serviços.

A introdução de uma nova prática ou norma que se aplique a todo o setor exigirá um esforço abrangente, que simultaneamente preserve e suporte as práticas já existentes, desde que estas respeitem os requisitos e parâmetros técnicos e visem garantir a adequada prestação dos serviços públicos de saneamento. Dessa maneira, será fundamental ajustar apenas as partes do setor que ainda não incorporaram as práticas adequadas. Em resumo, potenciar as práticas consolidadas requer um ambiente regulatório mais dinâmico e eficiente, o que levará a uma diminuição dos custos de regulação.

Outro aspecto de grande relevância é que a norma de referência deve permanecer centrada no seu objetivo principal, que é assegurar as condições

adequadas para a universalização e o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos de saneamento básico³². É fundamental que busque sempre simplificar as ações e aumentar a eficácia, pois, do contrário, corre-se o risco de afundar todo o setor nacional em uma complexidade e burocracia excessivas, prejudicando, assim, a sua finalidade.

Um fator a ter em conta no contexto do cenário desejado – que visa assegurar segurança jurídica e uniformidade na regulação para promover a universalização dos serviços – é o efeito de uma possível austeridade burocrática sobre os financiamentos imprescindíveis para garantir investimentos no setor. É crucial recordar que a falta de conformidade com as normas estipuladas impacta negativamente a obtenção de recursos por meio de financiamentos e transferências públicas.

A diminuição nas opções disponíveis levará a uma maior complexidade em um contexto que já enfrenta sérias restrições, marcado por linhas de crédito limitadas e poucas conquistas na busca por financiamentos públicos. Além disso, muitos Municípios apresentam uma procura reduzida por fontes de financiamento público, consequência da fraca capacidade de endividamento tanto dos Municípios quanto dos Estados da Federação.

O elevado endividamento das autarquias tem levado os gestores a buscarem alternativas para conseguir recursos, dando especial atenção a emendas parlamentares e doações, com o objetivo de resolver as dificuldades que enfrentam nos seus serviços locais:

O alto grau de endividamento municipal registrado, por exemplo, pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é uma barreira preocupante, pois grande número de municípios se mantém por vários anos dependente de repasses, doações e iniciativas das empresas estaduais de saneamento, por incapacidade de contrair recursos para investimentos. Esse aspecto de endividamento tende a exercer papel fundamental em insucessos de

³² PEREIRA, F. A. de A.; MEDEIROS, M. Q. As diretrizes regulatórias do novo marco legal do saneamento sob uma perspectiva do desenvolvimento como liberdade. *Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 131, n. 1, p. 173-187, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2448-2307.2022.251487>. Acesso em: 1º out. 2024.

ações estruturantes no saneamento, inclusive com frustrações de medidas regulatórias, ao induzir comportamentos não convergentes, a depender do grupo político no poder. Isso permite que as empresas alternem períodos de alta lucratividade com outros de déficit e, constantemente, recorrem a recursos do Estado com o objetivo de viabilizar parte dos componentes que deveriam ser custeados pela tarifa.³³

Essas alternativas têm sido alvo de críticas substanciais, na medida em que não representam fontes fiáveis e permanentes para lidar com o importante desafio da universalização, conforme definido pela Lei federal nº 14.026/2020 e pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que fixa o ano de 2033 como prazo para a universalização³⁴⁻³⁵.

Os Municípios que não fazem parte da prestação regionalizada ou que têm um regulador que não segue as normas de referência deverão procurar fontes de financiamento alternativas. Essa situação pode ser abordada por meio do autofinanciamento, utilizando as tarifas relacionadas com a água e o esgoto, assim como por meio de outras formas de financiamento.

Essa situação pode levar o Município a recorrer ao conjunto de normas técnicas da ANA, com o objetivo de facilitar a prestação dos serviços nas áreas sob a sua jurisdição. Neste cenário, é viável estabelecer acordos administrativos ou até mesmo um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a ANA e o regulador local, criando uma etapa intermediária entre a avaliação da conformidade e a aplicação de sanções.

³³ SANTOS, G. R. dos; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. de. Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. *Texto para Discussão*, n. 2587, p. 57, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em: 1º out. 2024.

³⁴ RÜCKERT, F. Q. *O saneamento e a politização da higiene no Rio Grande do Sul (1828-1930)*. 2. ed. [E-book]. São Leopoldo: Oikos, Unisinos, 2023. Disponível em: <https://is.gd/Vrwakx>. Acesso em: 1º out. 2024.

³⁵ BRASIL. *Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab*. Ministério das Cidades. Publicado em 28.07.2023 e atualizado em 22.08.2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab>. Acesso em: 1º out. 2024.

4 GOVERNANÇA E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

4.1 EXPERIÊNCIA SUL-AFRICANA DE SUCESSO NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Os desafios que o primeiro governo democrático enfrentou em 1994 foram consideráveis, levando à adoção de políticas e iniciativas para lidar com as desigualdades nos serviços herdadas do período do *apartheid*. O Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP) constituiu a estrutura política do novo governo, que se dedicou a “satisfazer as necessidades básicas”³⁶. Este objetivo era um dos quatro pilares do RDP, com particular ênfase na garantia de acesso à água potável e aos serviços de saneamento para todos os cidadãos.

Em 1994, estimou-se que cerca de 14 milhões de cidadãos sul-africanos não tinham acesso a um fornecimento adequado de água, enquanto aproximadamente 21 milhões – uma parte significativa da população total do país nesse ano – não possuíam instalações sanitárias adequadas³⁷. A gravidade desses problemas era particularmente evidente em áreas rurais empobrecidas, contrastando com as zonas urbanas mais ricas.

Além das importantes lacunas nos níveis de serviço, os dispositivos institucionais fragmentados criados durante o *apartheid* na África do Sul apresentavam um desafio considerável. De acordo com a nova Constituição adotada em 1996, o País necessitou ser reorganizado em nove novas províncias, resultantes da fusão de quatro províncias e dez bantustões que eram considerados “independentes” e “autogovernados”³⁸.

Relativamente aos serviços de fornecimento de água e saneamento, o sistema anterior não previa a criação de um departamento específico responsável por essas áreas. Assim, a responsabilidade ficou a cargo de cada Governo

³⁶ CAMERON, R. The reconstruction and development programme. *Journal of Theoretical Politics*, v. 8, n. 2, p. 283-294, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0951692896008002009>. Acesso em: 1º out. 2024.

³⁷ LOUBSER, C.; CHIMBANGA, B. M.; JACOBS, H. Intermittent water supply: a South African perspective. *Water SA*, v. 47, n. 1, p. 1-9, 2021. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/wsa/article/view/204516>. Acesso em: 1º out. 2024.

³⁸ SOUTHALL, R. The centralization and fragmentation of South Africa’s dominant party system. *African Affairs*, v. 97, n. 389, p. 443-469, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a007966>. Acesso em: 1º out. 2024.

nacional e Município local para decidir quem deveria assumir tal encargo. A nova Constituição da África do Sul, que foi aprovada como Lei nº 108, de 1996, resultou de um processo cuidadoso de negociações bem-sucedidas e elaboração minuciosa por parte de especialistas em Direito Constitucional, tendo desde então recebido reconhecimento a nível internacional³⁹.

Embora o direito à água e ao saneamento esteja consagrado na Constituição, é amplamente reconhecido que este não é um direito absoluto⁴⁰. É importante entender que a plena concretização desses direitos ocorrerá de forma progressiva ao longo do tempo, e não de imediato.

As responsabilidades e os encargos das diferentes entidades governamentais na realização desses direitos estão igualmente descritos na Constituição, que faz uma distinção das funções relacionadas com questões do Governo local. Nessa ótica, é declarado que os serviços de água e saneamento, limitados a sistemas de abastecimento de água potável e sistemas de tratamento de águas residuais e esgotos domésticos, são classificados como uma responsabilidade do Governo local⁴¹.

A Constituição consagrou o “direito à água suficiente”; no entanto, essa definição não era suficientemente específica para permitir uma implementação prática eficaz. A Water Services Act (WSAct) – Lei nº 108, de 1997 – representou um passo importante ao definir os conceitos atualmente reconhecidos de “abastecimento básico de água” e “saneamento básico”⁴². Além disso, a WSAct clarificou a responsabilidade constitucional dos Municípios, deixando evidente que essas entidades devem assegurar que o acesso à água potável e ao saneamento se torne uma realidade concreta.

³⁹ VAN HEERDEN, M. The 1996 Constitution of the Republic of South Africa: Ultimately supreme without a number. *Politeia*, v. 26, n. 1, p. 33-44, 2007. Disponível em: <https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/EJC88176>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁴⁰ THIELBÖRGER, P. *The right(s) to water: the multi-level governance of a unique human right*. Bochum, Germany: Springer Science & Business Media, 2013.

⁴¹ HAIGH, E. H. *et al.* The role of local government in integrated water resources management linked to water services delivery. *Water Research Commission Report*, n. 1688/1, p. 8, 2008. Disponível em: <https://www.wrc.org.za/wp-content/uploads/mdocs/1688-1-081.pdf>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁴² MULLER, H. The South African experience on legal, institutional and operational aspects of the rights to water and sanitation. *Aquatic Procedia*, v. 2, p. 35-41, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.aqpro.2014.07.006>. Acesso em: 1º out. 2024.

Devido à forte concorrência pelas escassas fontes de água na África do Sul, os responsáveis pela formulação de políticas e os legisladores sentiram a necessidade de garantir que a legislação sobre recursos hídricos, ao ser revista, também protegesse o direito fundamental ao acesso à água. Assim, a Lei Nacional da Água, que foi implementada em 1998, introduziu o conceito de “reserva” como prioridade na distribuição dos recursos hídricos, assegurando que exista uma quantidade adequada de água para satisfazer as necessidades humanas básicas. Na referida lei, “reserva” é definida como englobando tanto as necessidades essenciais das pessoas quanto uma reserva ecológica destinada à proteção do ambiente aquático⁴³.

Após a promulgação da WSAAct, o Governo sul-africano estabeleceu formalmente padrões nacionais relacionados com os serviços de água, assim como normas e diretrizes para tarifas e regulamentos que regem a contratação de prestadores de serviços hídricos. Para facilitar a implementação da nova legislação, foram também elaborados estatutos, contratos e outras orientações detalhadas que serviram como “instrumentos”⁴⁴.

Embora esse processo tenha sido longo, principalmente devido ao abrangente trabalho de consulta, que incluiu a maioria dos Municípios e várias partes interessadas no setor, os resultados foram encorajadores. Após a sua divulgação no jornal oficial, os padrões conseguiram uma aceitação generalizada e mostraram-se práticos, demonstrando capacidade para resistir a decisões judiciais.

Uma das consequências mais relevantes das novas políticas e legislações foi um forte compromisso político que envolveu desde o Presidente da África do Sul até ministros responsáveis, primeiros-ministros provinciais e governantes municipais. Esse compromisso foi acompanhado por significativas alocações financeiras do orçamento nacional, as quais foram ainda reforçadas pelo financiamento de diferentes programas de doadores internacionais.

⁴³ PERRET, S. R. Water policies and smallholding irrigation schemes in South Africa: A history and new institutional challenges. *Water Policy*, v. 4, n. 3, p. 283-300, 2002. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S1366-7017\(02\)00031-4](https://doi.org/10.1016/S1366-7017(02)00031-4). Acesso em: 1º out. 2024.

⁴⁴ WOODHOUSE, P.; MULLER, M. Water governance - An historical perspective on current debates. *World Development*, v. 92, p. 225-241, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.014>. Acesso em: 1º out. 2024.

Houve uma mobilização total de todos os recursos disponíveis em uma escala sem precedentes no País, facilitada pela atribuição de fundos para serviços essenciais que chegaram ao Governo local sob a forma de subsídios de capital do departamento nacional de finanças. Essa distribuição financeira foi determinada pelo número de cidadãos em Municípios específicos que ainda careciam da infraestrutura hídrica necessária.

O Departamento de Água e Florestas (Department of Water Affairs and Forestry, DWAF) desempenhou o papel principal na implementação dessas medidas, se beneficiando de uma significativa experiência técnica e de uma robusta rede de escritórios provinciais e locais em quase todas as regiões da África do Sul. Inicialmente, o DWAF utilizou recursos financeiros provenientes do fundo especial RDP e, posteriormente, também recorreu aos fundos da sua própria alocação orçamental, assim como ao financiamento Masibambane, um projeto criado em colaboração com agências financiadoras, principalmente da União Europeia⁴⁵.

O avanço na provisão de água a essas comunidades sem acesso foi notável segundo quaisquer parâmetros. Após a primeira década de democracia, em 2004, foi relatado que 13,4 milhões de pessoas passaram a ter acesso a um fornecimento básico de água graças aos programas governamentais implementados; destes, 10 milhões se beneficiaram diretamente dos esforços do DWAF entre 1994 e março de 2004⁴⁶.

No que diz respeito ao saneamento, este frequentemente não acompanhou o ritmo da oferta hídrica na África do Sul; as comunidades tendem a subestimar a necessidade urgente de saneamento em comparação com a demanda por água potável. Apesar dessa diferença de percepção, em 2004 constatou-se que 6,9 milhões de pessoas passaram a ter acesso a instalações sanitárias

⁴⁵ JONES, D.; WILLIAMSON, T. Review of Sector Collaboration in the Water Services Sector, South Africa. *South Africa, Pretoria*: Department of Water Affairs, 2005. Disponível em: <https://www.dws.gov.za/Masibambane/documents/SectorCollaborationReviewJul05.pdf>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁴⁶ GOOL, S. *Water supply and sanitation services in South Africa: a cluster analysis approach*. 2013. 123p. Thesis (Master of Civil Engineering). University of Cape Town, November 2013. Disponível em: <https://open.uct.ac.za/server/api/core/bitstreams/2a983305-b570-43a5-84cc-26aacc511506/content>. Acesso em: 1º out. 2024.

adequadas; a maioria delas recebeu esses serviços como parte dos programas habitacionais⁴⁷.

A Organização Mundial da Saúde⁴⁸ enumerou os principais fatores que tornaram possíveis essas importantes realizações, assim como a identificação clara dos desafios e riscos que começam a emergir na África do Sul.

- A sólida vontade política e o comprometimento de todas as esferas governamentais, em níveis nacional, provincial e local, encontravam-se harmonizados e podiam direcionar-se para um objetivo comum;
- Foi realizada uma avaliação abrangente desde o início, com o intuito de identificar o estado atual e as necessidades existentes, bem como a sua localização;
- Equipes robustas foram constituídas a partir de uma combinação de especialistas locais e internacionais, que desenvolveram políticas e estratégias nacionais adaptáveis e pragmáticas, as quais contribuíram para a focalização dos esforços. Realizou-se uma consulta significativa com diversos intervenientes do setor, incluindo políticos, autoridades municipais, conselhos de água, agências financiadoras, organizações não governamentais, consultores e a sociedade civil em geral. Adicionalmente, essas políticas e estratégias foram devidamente comunicadas ao público;
- As recentes políticas, juntamente com as normas e os padrões nacionais, foram integrados na legislação com o intuito de torná-los vinculativos. A referida legislação apresenta uma quantidade adequada de detalhes que elucidam as ações a serem adotadas, ao mesmo tempo que oferece flexibilidade suficiente para se adaptar às particularidades locais;
- Os responsáveis políticos mantiveram o seu compromisso ao prever um financiamento significativo para os serviços de abastecimento de água, proveniente do orçamento nacional. Este montante foi disponibilizado

⁴⁷ MULLER, H. The South African experience on legal, institutional and operational aspects of the rights to water and sanitation. *Aquatic Procedia*, v. 2, p. 35-41, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.aqpro.2014.07.006>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁴⁸ WORD HEALTH ORGANIZATION. *Progress on drinking water and sanitation: 2014 Update*. Joint Water Supply; Sanitation Monitoring Programme. Geneva, Switzerland: Unicef, 2014. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/112727/9789241507240_eng.pdf. Acesso em: 1º out. 2024.

tanto na forma de capital quanto de subsídios operacionais concedidos pelo Governo central às entidades locais. A dimensão dos recursos alocados revelou-se adequada para provocar uma alteração significativa na problemática em questão;

- Foi estabelecido um sistema de monitorização e relatórios contínuos sobre o progresso, além da criação de programas nacionais específicos, os quais contam com uma equipe dedicada à implementação dos projetos de capital;
- A implementação gradual dos direitos relacionados ao fornecimento de água e ao saneamento deve ser amplamente divulgada e comunicada a todas as partes interessadas;
- É fundamental garantir não apenas o acesso ao abastecimento de água e ao saneamento, mas também promover uma melhoria contínua na qualidade desses serviços. Por exemplo, a água disponibilizada deve ser adequada para consumo humano e as interrupções no fornecimento devem ser reduzidas ao mínimo possível;
- Conforme as nações progridem e um número crescente de indivíduos se eleva da condição de pobreza para a classe média, constata-se um aumento significativo na procura por serviços aprimorados e padrões mais elevados de qualidade, como o acesso à água potável nas residências e a disponibilidade de instalações sanitárias com descarga.

A África do Sul tem feito progressos significativos na disponibilização de serviços básicos de abastecimento de água à sua população, o que é motivo de orgulho para o país. Contudo, existem ainda diversos desafios a serem enfrentados, sobretudo devido à rápida urbanização que tem gerado o surgimento de assentamentos informais nas zonas periféricas das cidades. Nestes contextos, a realização do direito ao acesso à água encontra barreiras consideráveis, uma vez que áreas com elevada densidade populacional convivem com condições de pobreza extrema.

Para garantir a sustentabilidade desse desenvolvimento, torna-se imprescindível assegurar uma manutenção adequada de toda a nova infraestrutura implementada nos últimos vinte anos; caso contrário, há um risco real de que elementos relativamente recentes se tornem disfuncionais. Nos próximos dez anos, é essencial concentrar esforços na revisão das políticas vigentes e na

proposta de medidas corretivas, assim como no fortalecimento dos avanços já obtidos até este momento.

4.2 EXPERIÊNCIA INDIANA NA FALHA NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Apesar dos investimentos significativos em água potável e saneamento na Índia, o acesso à água potável segura continua a ser um desafio (JANNUZZI, 2018). As dificuldades institucionais ligadas à água potável e ao saneamento, tanto em zonas rurais quanto urbanas, permanecem como um obstáculo significativo. A falta de sucesso na expansão da cobertura e do acesso pode resultar de uma combinação de programas e políticas ineficazes, bem como do agravamento das condições de vida das comunidades mais vulneráveis, enquanto a elite se apropria dos recursos e capitais disponíveis.

Atualmente, a Índia abriga a população que mais cresce no mundo, mas ainda enfrenta alguns dos desafios mais significativos para sistemas de saneamento, haja vista que mais de 50% dos sistemas de saneamento falharam e 60% da população não tem acesso a saneamento gerenciado com segurança (O'REILLY, 2014). O Governo central indiano respondeu com iniciativas nacionais ambiciosas para aumentar o acesso ao saneamento e pediu maior participação de ONGs locais e internacionais para atingir essas metas (UNITED NATIONS, 2018).

O acesso universal ao saneamento seguro ainda não foi alcançado na Índia. Nos últimos 5 anos (2014-2019), esforços significativos foram feitos para a *Swachh Bharat Mission*, criando vários movimentos sociais e programas de conscientização para melhorar a cobertura de banheiros em toda a Índia⁴⁹. Mais de 100 milhões de banheiros foram construídos até o final da primeira fase da *Swachh Bharat Mission* (Gramin) em 2 de outubro de 2019 na Índia, ainda assim quase metade da população rural (52,1%) defeca a céu aberto⁵⁰.

⁴⁹ STORY, B. 2 India's March towards Sanitation: The Swachh. In: *Administration in India: Challenges and Innovations*. Chennai, India: Deanta Global, 2023.

⁵⁰ DAS, S. Health and sanitation conditions in rural India-An overall study. *Asian Journal of Multidimensional Research (AJMR)*, v. 7, n. 8, p. 266-280, 2018. Disponível em: <https://www.indianjournals.com/ijor.aspx?target=ijor:ajmr&volume=7&issue=8&article=026>. Acesso em: 1º out. 2024.

A falta de abastecimento de água encanada, a construção precária de subestruturas de banheiros e a concepção errônea entre as pessoas sobre o uso de banheiros continuam sendo os principais desafios para a realização da missão de saneamento da Índia. A mudança comportamental relacionada ao saneamento e a melhoria nas instalações sanitárias devem ser priorizadas para garantir o uso de banheiros construídos e, eventualmente, podem acelerar o acesso universal ao saneamento e atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do Milênio⁵¹.

O Relatório Global de Nutrição de 2018 destaca a importância do saneamento seguro para o desenvolvimento infantil, a diminuição das doenças infecciosas, a dignidade humana, a saúde e o bem-estar, assim como para a equidade de gênero. Contudo, na Índia, apenas 25% da população mundial tem acesso a essa infraestrutura⁵². O relatório também enfatiza a necessidade urgente de enfrentar a desnutrição, apresentando uma análise alarmante da situação global e propondo medidas essenciais para acelerar os avanços necessários.

Apesar dos avanços significativos que a Índia alcançou em termos de cobertura de saneamento, há ainda indivíduos, famílias e comunidades de grupos desfavorecidos, como aquelas lideradas por mulheres, pessoas sem terra, trabalhadores migrantes e pessoas com deficiência, que não dispõem de casas com banheiros ou cujos banheiros são considerados inacessíveis. É fundamental apoiar essas populações negligenciadas, tanto do ponto de vista dos direitos humanos quanto da saúde pública, uma vez que esses grupos marginalizados já enfrentam a falta de serviços básicos e diversos problemas de saúde. Além disso, instituições educacionais, creches, hospitais e outras instalações governamentais precisam ser melhoradas em termos de práticas de saneamento.

Dados desagregados de cobertura de saneamento em instalações públicas e entre as seções desfavorecidas da sociedade exigem inovação para cobrir a população perdida, o que será vital neste contexto. Para que a Índia consiga atingir o ODS, ou seja, garantir acesso à água e ao saneamento para todos até

⁵¹ NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁵² UNITED NATIONS. *2018 Global Nutrition Report: Shining a light to spur action on nutrition*. 2018. Disponível em: <https://www.unscn.org/uploads/web/news/2018-Global-Nutrition-Report.pdf>. Acesso em: 1º out. 2024.

2030, uma série de fatores precisa ser considerada. Um país como a Índia, que é vasto em sua diversidade, cultura e população, onde 60% da população total reside em áreas rurais, apenas o acesso ao banheiro não garante práticas de saneamento higiênicas e seguras⁵³.

O Governo central também está se concentrando em como mudar a mentalidade das pessoas para adotar saneamento aprimorado e interromper a defecação a céu aberto. Ele também enfatiza o resultado adverso para a saúde que resulta de práticas sanitárias inseguras. O *Relatório de Situação Swachha* do GoI afirma que, em áreas rurais, apenas 45,3% das famílias relataram acesso a banheiros sanitários que garantem práticas higiênicas de saneamento e descarte seguro de fezes⁵⁴.

A defecação a céu aberto, tal como muitos outros problemas sociais, é uma questão complexa que exige uma abordagem integrada⁵⁵. Construir banheiros, por mais que seja necessário, não resolverá o problema de forma eficaz se outras questões interligadas não forem também tratadas. É fundamental implementar programas de redução da pobreza, garantir o acesso a produtos de higiene menstrual e fornecer outras infraestruturas básicas, como iluminação adequada, água potável e fechaduras para assegurar a privacidade.

Além disso, promover a educação sobre higiene e desmistificar tabus associados a este tema são mudanças essenciais que devem ocorrer em conjunto com a melhoria das instalações sanitárias. Não basta compreender por que as mulheres necessitam de banheiros; é igualmente crucial identificar quais fatores as impedem de utilizá-los, mesmo com o suporte governamental disponível.

⁵³ BISWAS, S *et al.* *Toilet Adoption in Rural India: Social Norms and Behavioural Changes*. Chennai, India: Deanta Global, 2024.

⁵⁴ PRAKASH, S. *et al.* Correlates of access to sanitation facilities and benefits received from the Swachh Bharat Mission in India: analysis of cross-sectional data from the 2018 National Sample Survey. *BMJ Open*, v. 12, n. 7, p. e060118, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-060118>. Acesso em: 1º out. 2024.

⁵⁵ SANTOS, W. L. de. *A gestão de soluções/sistemas descentralizados em esgotamento sanitário: (des)encontros conceituais e o compartilhamento de responsabilidades entre atores sociais*. 2022. 106f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Orientadora: Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima. Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/56026>. Acesso em: 1º out. 2024.

É fundamental que o Governo indiano se envolva na discussão entidades cívicas e organizações não governamentais que englobem diferentes representações, permitindo um trabalho conjunto e uma supervisão mútua. A governança colaborativa tem sido há muito tempo uma solução para essa questão, especialmente em uma altura em que a desconexão entre o Governo e os cidadãos está a aumentar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante recordar que o problema de pesquisa consistiu em identificar as estruturas ou os mecanismos de governança pública essenciais para assegurar o adequado desempenho das funções da ANA, tendo em vista as responsabilidades atribuídas a essa entidade com a publicação do Marco Legal do Saneamento Básico, e como isso pode favorecer a aplicação da política pública de universalização do saneamento no País.

A pesquisa e a comparação com os contextos da África do Sul e da Índia são fundamentais, pois oferecem suporte para decisões informadas e a criação de políticas eficazes. Os estudos apresentados exploram várias dimensões do saneamento básico, proporcionando consideráveis informações que podem guiar as futuras intervenções.

Um outro ponto que se destaca nas investigações é a relevância do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, considerado um elemento essencial do sistema de saúde pública e reconhecido como um direito social assegurado pela Constituição Federal. O modelo implementado no Brasil até agora não se mostrou suficientemente eficaz para que os Municípios pudessem efetivamente cumprir essa garantia e atingir a universalização dos serviços de saneamento básico.

É imprescindível identificar e resolver os obstáculos que impediam o progresso do País na oferta desses serviços públicos. Para tal, o Congresso Nacional promulgou um Marco Legal do Saneamento Básico, após um extenso debate que envolveu diversos atores e especialistas. Como parte da solução proposta para alcançar a desejada universalização, foram ampliadas as competências da ANA, concedendo-lhe a responsabilidade pela regulação e pelo estabelecimento de normas de referência para os serviços de saneamento básico em todo o território nacional.

É importante considerar como a ANA irá agir em face das suas novas responsabilidades, assegurando os recursos indispensáveis para uma organização e instrumentalização adequadas da agência no desempenho das suas funções. Isso é particularmente relevante tendo em vista o seu papel crucial na busca pela universalização dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, ao assumir a nova função de regulação e estabelecer normas de referência para que os Municípios prestem adequadamente os serviços de saneamento básico no Brasil, a ANA deve reforçar o conceito de governança pública e destacar a sua importância como uma ferramenta eficaz nas agências reguladoras.

Ao examinar o cenário do poder normativo da ANA, constatou-se que, para garantir a eficácia das normas de referência, foram implementados diversos instrumentos. Entre eles, destaca-se a condição de acesso a recursos federais apenas para aqueles que cumpram as normas estabelecidas, sublinhando a importância e a pressão para que essas diretrizes voluntárias sejam respeitadas pelos órgãos reguladores locais. Caso contrário, poderá haver restrição no acesso aos recursos federais destinados aos seus prestadores de serviços regulados.

A delegação do exercício do poder normativo à ANA visa integrar mais um interveniente na política pública de saneamento, com o objetivo de garantir segurança jurídica e uma abordagem técnica racional. Essa inclusão procura estimular a atração de investimentos, visando alcançar a universalização dos serviços e implementar tarifas justas para os utilizadores. Neste contexto, identificou-se a necessidade de observar determinadas diretrizes para assegurar uma normatização eficaz por parte da ANA.

Verifica-se, portanto, que existem diversos fatores que suscitam preocupações quanto à organização do exercício do poder regulatório das agências brasileiras. Isso é especialmente relevante no que diz respeito à real capacidade da ANA em cumprir, de forma eficiente, os objetivos a ela atribuídos. Para tal, é necessário que a agência disponha de um instrumento de governança pública que permita consolidar estruturalmente todos os seus atos, tanto internos quanto externos. É fundamental assegurar uma estrutura adequada para o pleno desempenho das suas atividades, desenvolver normas técnicas eficazes para cumprimento, envolver entidades reguladoras subnacionais e representantes da sociedade civil em grupos e comissões técnicas na elaboração dessas normas, garantir transparência e publicidade no processo normativo, realizar análises de

impacto regulatório das normas criadas, promover a capacitação dos reguladores e da sociedade civil, bem como acompanhar a adesão às referidas normas.

Em face da realidade do saneamento básico no Brasil, é evidente que a legislação vigente e a complexidade necessária para a criação de normas eficazes, juntamente com as expectativas e metas estipuladas, requerem atenção. A análise superficial realizada pelo TCU revelou irregularidades que podem comprometer a implementação adequada do Marco Legal do Saneamento Básico. Assim, torna-se imprescindível que a legislação federal estabeleça uma estrutura padronizada para a Política de Governança Pública nas Agências Reguladoras. Além disso, deve ser viabilizada a criação de diretorias especializadas dentro dessas agências, permitindo que cada uma delas, com conhecimento específico em suas áreas e uma organização voltada para uma gestão eficiente, consiga exercer plenamente o seu poder regulatório.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. V. P. de *et al.* Direito humano à saúde e o novo marco regulatório do saneamento básico. In: MARTINI, S. R.; CAVALCANTI, A. E. L. W.; GALVÃO, F. A. G. (org.). *Os desafios dos direitos humanos na sociedade da informação*. Porto Alegre/RS: Fi, v. 2 [recurso eletrônico], 2020. p. 81-98. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1d cIKVNrhYZx8g2ARQj3i7VmG7MAB4XcH/view>. Acesso em: 1º out. 2024.

ASENSI, F. *Sistema Único de Saúde, Lei nº 8.080/1990 e legislação correlata*. Leya, 2015.

BISWAS, S. *et al.* *Toilet Adoption in Rural India: Social Norms and Behavioural Changes*. Chennai, India: Deanta Global, 2024.

ARNAUD, A.-J. Governança. In: ARNAUD, A.-J.; JUNQUEIRA, E. B. *Dicionário da globalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 1º out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000*. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, 17 de julho de 2000.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm. Acesso em: 1º out. 2024.

BRASIL. *Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab*. Ministério das Cidades, publicado em 28.07.2023 e atualizado em 22.08.2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab>. Acesso em: 1º out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ato2007-20102007/LEIS/L11445.htm>. Acesso em: 1º out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o artigo 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, 15 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2020/L12026.htm. Acesso em: 1º out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/Lei/L12305.htm. Acesso em: 1º out. 2024.

BUENO, I. C. *As empresas transnacionais como instrumento em prol do desenvolvimento econômico, social e ambiental diante do novo Marco Legal do Saneamento Básico*. 2023. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Nove de Julho, São Paulo. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/3228>. Acesso em: 1º out. 2024.

CAMERON, R. The reconstruction and development programme. *Journal of Theoretical Politics*, v. 8, n. 2, p. 283-294, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/095169289608002009>. Acesso em: 1º out. 2024.

DAS, S. Health and sanitation conditions in rural India-An overall study. *Asian Journal of Multidimensional Research (AJMR)*, v. 7, n. 8, p. 266-280, 2018. Disponível em: <https://www.indianjournals.com/ijor.aspx?target=ijor:ajmr&volume=7&issue=8&article=026>. Acesso em: 1º out. 2024.

FREITAS, R. V. de; ROGOGINSKY, F. S. Análise de Impacto Regulatório na Lei de Liberdade Econômica. In: CUNHA FILHO, A. J. C.; PICCELLI, R. R.; MACIEL, R. M. (coords.). *Lei de Liberdade Econômica Anotada*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, v. 2, 2020.

ESPADA, G. M. História da evolução do direito humano à água. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 40, v. 1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.83772>. Acesso em: 1º out. 2024.

FRANCO, J.; MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J. The global politics of water grabbing. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p. 1651-1675, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.843852>. Acesso em: 2 out. 2024.

GÜNTHER, W. M. R. Áreas contaminadas no contexto da gestão urbana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 2, p. 105-117, 2006. Disponível em: <https://t.ly/uTrRC>. Acesso em: 2 out. 2024.

LOUBSER, C.; CHIMBANGA, B. M.; JACOBS, H. Intermittent water supply: a South African perspective. *Water SA*, v. 47, n. 1, p. 1-9, 2021. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/wsa/article/view/204516>. Acesso em: 1º out. 2024.

HAIGH, E. H. *et al.* The role of local government in integrated water resources management linked to water services delivery. *Water Research Commission Report*, n. 1688/1, p. 8, 2008. Disponível em: <https://www.wrc.org.za/wp-content/uploads/mdocs/1688-1-081.pdf>. Acesso em: 1º out. 2024.

HELLER, L. *Os direitos humanos à água e ao saneamento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557081693>. Acesso em: 1º out. 2024.

HOVENKAMP, H. *The antitrust enterprise: principle and execution*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

GOOL, S. *Water supply and sanitation services in South Africa: a cluster analysis approach*. 2013. 123p. Thesis (Master of Civil Engineering). University of Cape Town, november 2013. Disponível em: <https://open.uct.ac.za/server/api/core/bitstreams/2a983305-b570-43a5-84cc-26aacc511506/content>. Acesso em: 1º out. 2024.

JONES, D.; WILLIAMSON, T. Review of Sector Collaboration in the Water Services Sector, South Africa. *South Africa, Pretoria*: Department of Water Affairs, 2005. Disponível em: <https://www.dws.gov.za/Masibambane/documents/SectorCollaborationReviewJul05.pdf>. Acesso em: 1º out. 2024.

LEITE, A. N.; BRANCHI, B. A. Vulnerabilidade econômica e o direito à água: o caso dos municípios da Agência Reguladora ARES-PCJ/SP. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 16, n. 5, p. 2029-2046, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.16n.5-004>. Acesso em: 2 out. 2024.

KAYAGA, S. Regulating Public Providers for the Poor. In: FRANCEYS, R.; GERLACH, E. (ed.). *Regulating water and sanitation for the poor: Economic regulation for public and private partnerships*. Gateshead, UK: Earthscan, 2012.

KONG, H. L. The Spending Power in Canada. *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, p. 433, 2017.

MELO, P. L. M. de J.; PARDO, F. de J. A. Análise do novo Marco Legal do Saneamento Básico Lei nº 14.026/2020. *International Seven Journal of Multidisciplinary*, [s.l.], v. 2, n. 5, p. 1172-1191, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/isevmjv2n5-028>. Acesso em: 2 out. 2024.

MOE, C. L.; RHEINGANS, R. D. Global challenges in water, sanitation and health. *Journal of Water and Health*, v. 4, n. S1, p. 41-57, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.2166/wh.2006.0043>. Acesso em: 2 out. 2024.

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53 (1), fev. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>. Acesso em: 2 out. 2024.

MULLER, H. The South African experience on legal, institutional and operational aspects of the rights to water and sanitation. *Aquatic Procedia*, v. 2, p. 35-41, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.aqpro.2014.07.006>. Acesso em: 1º out. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º out. 2024.

OLIVEIRA, R. C. R. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA, F. A. de A.; MEDEIROS, M. Q. As diretrizes regulatórias do novo marco legal do saneamento sob uma perspectiva do desenvolvimento como liberdade. *Revista Acadêmica Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 131, n. 1, p. 173-187, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2448-2307.2022.251487>. Acesso em: 1º out. 2024.

PERRET, S. R. Water policies and smallholding irrigation schemes in South Africa: A history and new institutional challenges. *Water Policy*, v. 4, n. 3, p. 283-300, 2002. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S1366-7017\(02\)00031-4](https://doi.org/10.1016/S1366-7017(02)00031-4). Acesso em: 1º out. 2024.

PRAKASH, S. *et al.* Correlates of access to sanitation facilities and benefits received from the Swachh Bharat Mission in India: analysis of cross-sectional data from the 2018

National Sample Survey. *BMJ Open*, v. 12, n. 7, p. e060118, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-060118>. Acesso em: 1º out. 2024.

REMEDIO, J. A.; DA SILVA, M. R. O uso monopolista do *big data* por empresas de aplicativos: políticas públicas para um desenvolvimento sustentável em cidades inteligentes em um cenário de economia criativa e de livre concorrência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, p. 671-693, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4966>. Acesso em: 3 out. 2024.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

RÜCKERT, F. Q. *O saneamento e a politização da higiene no Rio Grande do Sul (1828-1930)*. 2. ed. [E-book]. São Leopoldo: Oikos, Unisinos, 2023. Disponível em: <https://is.gd/Vrwakx>. Acesso em: 1º out. 2024.

SANTOS, G. R. dos; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. de. Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. *Texto para Discussão*, n. 2587, p. 57, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em: 1º out. 2024.

SOUTHALL, R. The centralization and fragmentation of South Africa's dominant party system. *African Affairs*, v. 97, n. 389, p. 443-469, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a007966>. Acesso em: 1º out. 2024.

SOUZA, C. M. N. *et al.* *Saneamento: promoção da saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788575415238>. Acesso em: 1º out. 2024.

SCHRAMM, C. C. Investimentos em saneamento: será o novo marco regulatório capaz de nos levar ao atingimento da meta de universalização do saneamento básico no Brasil? In: DAL POZZO, A. (coord.). *O novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

STORY, B. 2 India's March towards Sanitation: The Swachh. In: *Administration in India: Challenges and Innovations*. Chennai, India: Deanta Global, 2023.

SUNDFELD, C. A. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

THIELBÖRGER, P. *The right(s) to water: the multi-level governance of a unique human right*. Bochum, Germany: Springer Science & Business Media, 2013.

UNITED NATIONS. *NITI Aayog*. SDG India Index. Baseline Report, 2018. Disponível em: https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2020-07/SDX_Index_India_Baseline_Report_21-12-2018.pdf. Acesso em 30 set. 2024.

UNITED NATIONS. *2018 Global Nutrition Report: Shining a light to spur action on nutrition*. 2018. Disponível em: <https://www.unscn.org/uploads/web/news/2018-Global-Nutrition-Report.pdf>. Acesso em: 1º out. 2024.

UNITED NATIONS. *General Assembly*. Resolution: The human right to water and sanitation (A/RES/64/292), 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml>. Acesso em: 2 out. 2024.

VAN HEERDEN, M. The 1996 Constitution of the Republic of South Africa: Ultimately supreme without a number. *Politeia*, v. 26, n. 1, p. 33-44, 2007. Disponível em: <https://journals.co.za/doi/abs/10.10520/EJC88176>. Acesso em: 1º out. 2024.

VASCONCELOS, A. G. de; LIPOVETSKY, N. O Consenso de Washington e o Estado de Democrático de Direito. In: VASCONCELOS, A. G. de; CHIMURIS, R. (coord. e org.). *Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público*. Colaboração técnica: Nathalia Lipovetsky e Thais Costa Teixeira Viana. Napoli, Italia: La Cittá del Sole, 2020. Disponível em: <https://is.gd/a9Pg2X>. Acesso em: 2 out. 2024.

WINDHOLZ, E.; HODGE, G. A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 13-56, set./dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v264.2013.14076>. Acesso em: 2 out. 2024.

WOODHOUSE, P.; MULLER, M.. Water governance - An historical perspective on current debates. *World Development*, v. 92, p. 225-241, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.014>. Acesso em: 1º out. 2024.

WORD HEALTH ORGANIZATION. *Progress on drinking water and sanitation: 2014 Update*. Joint Water Supply; Sanitation Monitoring Programme. Geneva, Switzerland: Unicef, 2014. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/112727/9789241507240_eng.pdf. Acesso em: 1º out. 2024.

ZANCUL, J. de S. Direitos humanos à água e ao saneamento e a Política de Saneamento Básico no Brasil. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 23-46, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17566/ciads.v4i2.151>. Acesso em: 1º out. 2024.

Submissão em: 01.08.2023

(Avaliador A) Avaliado em: 24.02.2025

(Avaliador B) Avaliado em: 08.08.2024

Aceito em: 26.03.2025