

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ENGENHARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL

Keila Tinoco de Souza

Alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 sob o ponto de vista da regionalização, regulação e privatização: análise de conteúdo à luz de marcos regulatórios de saneamento básico latino-americanos e europeus

Juiz de Fora

2025

Keila Tinoco de Souza

Alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 sob o ponto de vista da regionalização, regulação e privatização: análise de conteúdo à luz de marcos regulatórios de saneamento básico latino-americanos e europeus

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil. Área de concentração: Saneamento e meio Ambiente.

Data de Aprovação: 22/05/2025

Orientadora: Profa. Dra. Nathalia Roland de Souza Ribeiro

Juiz de Fora

2025

Souza, Keila Tinoco de.

Alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 sob o ponto de vista da regionalização, regulação e privatização: : análise de conteúdo à luz de marcos regulatórios de saneamento básico latino-americanos e europeus / Keila Tinoco de Souza. -- 2025.

147 f. : il.

Orientador: Nathalia Roland de Souza Ribeiro

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Engenharia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2025.

1. Privatização. 2. Legislação. 3. Água. 4. Saneamento. 5. Análise documental. I. Ribeiro, Nathalia Roland de Souza, orient. II. Título.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL (PEC)

Keila Tinoco de Souza

Título: Alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 sob o ponto de vista da regionalização, regulação e privatização: análise de conteúdo à luz de marcos regulatórios de saneamento básico latino-americanos e europeus.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil. Área de concentração: Saneamento e Meio Ambiente.

Aprovada em 22/05/2025

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Nathalia Roland de Souza Ribeiro - Orientadora e Presidente da Banca
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima - Membro titular externo
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Rafael Caldeira Magalhães - Membro titular externo
Universidade Federal do Oeste do Pará

Juiz de Fora, 26/05/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Nathália Roland de Souza Ribeiro, Professor(a)**, em 26/05/2025, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Caldeira Magalhães, Usuário Externo**, em 27/05/2025, às 11:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sonaly Cristina Rezende Borges de Lima, Usuário Externo**, em 28/05/2025, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2417224** e o código CRC **8714798A**.

“A água de boa qualidade é como a saúde ou liberdade: só tem valor quando acaba”

Guimarães Rosa

AGRADECIMENTOS

Os obstáculos enfrentados ao longo dessa jornada contribuíram para o meu crescimento acadêmico e para minha evolução como pessoa. Sou profundamente grata pela oportunidade de encerrar esta etapa, que representou um marco importante na minha trajetória. Agradeço a Deus e ao universo por isso.

Agradeço aos meus pais, Sheila e Vander pelo imensurável apoio durante toda a minha caminhada acadêmica, com absoluta certeza a conclusão de mais essa etapa não teria sido possível sem eles. Em especial, agradeço à minha mãe, que esteve ao meu lado em todos os momentos difíceis desses últimos anos.

Agradeço ao meu companheiro e parceiro, Isael, um dos meus maiores incentivadores, que se fez presente em todos os momentos que precisei. Te conhecer no meio desse caminho foi um verdadeiro presente.

Agradeço à professora Nathalia, pela condução neste trabalho, por todo o apoio e pelos ensinamentos que me inspiraram tanto.

Agradeço à Lia e ao Pedro, da Equipe Acequia, que me incentivaram a ingressar no mestrado e sempre acreditaram em mim.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação da Engenharia Civil da UFJF, pelo valioso aprendizado adquirido nesse período, que foi essencial para minha formação.

Agradeço aos professores Sonaly Rezende e Rafael Magalhães, pelas preciosas contribuições no Exame de Qualificação.

Agradeço a todos meus amigos que estiveram comigo nessa caminhada, mesmo que de longe.

E a todos aqueles que, de alguma forma, estiveram presentes em minha trajetória e contribuíram para que esse trabalho se concretizasse.

RESUMO

O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, reconhecido como direito humano pela ONU, é essencial à qualidade de vida. Muitos países, como o Brasil, ainda buscam a universalização do saneamento. No ano de 2020, foi promulgada a Lei Federal 14.026, que atualiza o marco regulatório do setor de saneamento brasileiro. Dentre as principais alterações propostas, evidenciam-se medidas instituídas que viabilizam a atuação de prestadoras privadas, como justificativa para angariar investimentos para o desenvolvimento do setor. Dessa maneira, esta pesquisa tem como objetivo analisar as diretrizes da Lei Federal 14.026/2020 em relação à Lei 11.445/2007, buscando compreender suas implicações para a regionalização, regulação e privatização dos serviços de saneamento, à luz de experiências internacionais. Para a realização deste estudo, foi empregado o método a partir de pesquisa qualitativa, em específico, da análise de conteúdo aplicada em documentos oficiais. Entre os resultados, destaca-se a ênfase na proposta de regionalização, que altera profundamente a conjuntura do setor e impõe grandes desafios aos municípios para adequação às novas exigências. A instituição da ANA como órgão central da regulação também ganha notável destaque, conferindo-lhe grande responsabilidade. No entanto, evidencia-se a falta de clareza quanto à sua articulação com os demais entes reguladores, devido à falta de esclarecimento quanto as competências de cada órgão e como isso se dará na prática. Ressalta-se, ainda, o conjunto de mudanças que facilitam a atuação das concessionárias privadas, muitas vezes em detrimento de outros modelos de gestão. Atesta-se que, em diferentes momentos, as novas disposições são pressionadas aos municípios em troca do acesso a recursos públicos federais, o que gera questionamentos quanto à real aplicabilidade da lei. Além disso, em que pese o volume e a complexidade das alterações, não é previsto qualquer regime de transição para o novo modelo. Após análise, entende-se que a Lei Federal 14.026/2020 coloca a privatização como solução para os problemas enfrentados pelo setor de saneamento brasileiro. Tomando como referência legislações estrangeiras, nota-se que as especificidades da trajetória de cada país exerceram influência significativa em suas disposições legais. Os resultados obtidos ao longo do tempo são particulares a cada cenário, mas verifica-se que os países com forte atuação do setor privado (Chile, França e Inglaterra) ainda enfrentam desafios significativos que não são resolvidos por meio da lei, sobretudo no atendimento a populações mais vulneráveis. Para mais, observa-se que mudanças estruturais demandam tempo para sua completa implementação e mais ainda para que seus impactos sejam plenamente avaliados.

Palavras-chave: Privatização. Legislação. Água. Saneamento. Análise documental.

ABSTRACT

Access to drinking water and sanitation, recognized as a human right by the UN, is essential to quality of life. Many countries, such as Brazil, are still seeking universal sanitation. In 2020, the Federal Law 14.026 was enacted, updating the regulatory framework for the Brazil's sanitation sector. Among the main proposed changes, measures that enable the operation of private providers stand out, as a justification for attracting investments for the development of the sector. Thus, this research aims to analyze the guidelines of Federal Law 14.026/2020 in relation to Law 11.445/2007, seeking to understand their implications for the regionalization, regulation, and privatization of sanitation services, in light of international experiences. To carry out this study, the method used was qualitative research, specifically, content analysis applied to official documents. Among the findings, the emphasis on the regionalization proposal stands out, as it significantly transforms the sector's landscape and poses major challenges for municipalities in meeting the new requirements. The establishment of ANA as the central regulatory body gains prominence, assigning it significant responsibility. However, the coordination with other regulatory entities remains unclear, due to the undefined distribution of powers and the uncertainty regarding how this will be implemented in practice. It is also important to highlight the set of changes that promote the operation of private concessionaires, often at the expense of alternative management models. It is evident that, at various points, the new provisions are imposed on municipalities as a condition for accessing federal public funds, raising concerns about the law's practical applicability. Moreover, despite the scope and complexity of the reforms, no transitional framework is provided to support the implementation of the new model. The analysis suggests that Federal Law 14.026/2020 frames privatization as a key solution to the challenges within Brazil's sanitation sector. Drawing on international legislation, it becomes evident that the unique trajectories of each country have significantly shaped their respective legal frameworks. The outcomes observed over time are specific to each context; however, it is evident that countries with a strong private sector presence – such as Chile, France, and England – continue to face significant challenges that have not been resolved through legislation, particularly in serving the most vulnerable populations. Furthermore, structural changes require time for full implementation and even longer for their impacts to be properly assessed.

Keywords: Privatization. Legislation. Water. Sanitation. Document Analysis.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – LINHA DO TEMPO DOS PRINCIPAIS FATOS DA TRAJETÓRIA DO SETOR DE SANEAMENTO BRASILEIRO.....	13
FIGURA 2 - PROCEDIMENTO DE PESQUISA	66
FIGURA 3 – A REGIONALIZAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS	78

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PROPOSTAS CONTEMPLADAS OU VETADAS NA LEI DO SANEAMENTO E SEUS BENEFICIÁRIOS	31
QUADRO 2 – PAÍSES ESCOLHIDOS PARA A PESQUISA	68
QUADRO 3 – DOCUMENTOS COLETADOS E SÍTIOS OFICIAIS.....	70
QUADRO 4 – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO QUE TANGE À REGIONALIZAÇÃO ..	72
QUADRO 5 - PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO QUE SE REFERE À REGULAÇÃO	82
QUADRO 6 – NORMAS DE REFERÊNCIA PUBLICADAS PELA ANA	89
QUADRO 7 – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO QUE DIZ RESPEITO AOS ASPECTOS CONTRATUAIS E ECONÔMICOS	99
QUADRO 8 – DEMAIS DIFERENÇAS ENCONTRADAS ENTRE AS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
APLA	<i>Agencia de Planificación</i>
APR	<i>Sistemas de Agua Potable Rural</i>
ASSA	<i>Aguas Santafesinas S.A.</i>
AySA	<i>Agua y Saneamientos Argentinos S.A.</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CASAL	Companhia de Saneamento de Alagoas
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CISB	Comitê Interministerial de Saneamento Básico
DGA	<i>Dirección General de Aguas</i>
DHAES	Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário
DOS	<i>Dirección de Obras Sanitarias</i>
ERAS	<i>Ente Regulador de Agua y Saneamiento</i>
ETOSS	<i>Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios</i>
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Informações Geográficas
ICSID	Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
MC	Ministério das Cidades
NOTRe	<i>Nouvelle Organisation Territoriale de la République</i>
OFWAT	<i>Water Services Regulation Authority</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OSN	<i>Obras Sanitarias de la Nation</i>
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNSR	Programa Nacional de Saneamento Rural
PPP	Parceria Público-Privada

RWA	<i>Regional Water Authorities</i>
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SB	Saneamento Básico
SEM	Sociedade de Economia Mista
SENDOS	<i>Servicio Nacional de Obras Sanitarias</i>
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SISS	<i>Superintendencia de Servicios Sanitarios</i>
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
URAE	Unidades Regionais de Água e Esgoto
WSC	<i>Water Services Companies</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	17
1.2	ESTRUTURA DO TEXTO.....	17
2	TRAJETÓRIA DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	19
3	ASPECTOS RELACIONADOS À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO	34
3.1	GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA.....	35
3.2	REGULAÇÃO	38
3.3	PRIVATIZAÇÃO	41
4	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NO QUE TANGE O SANEAMENTO BÁSICO.....	45
4.1	ARGENTINA.....	45
4.2	CHILE	49
4.3	FRANÇA.....	54
4.4	INGLATERRA	60
5	METODOLOGIA	65
5.1	DELIMITAÇÃO DO MÉTODO	66
5.2	SELEÇÃO DE CASOS E DOCUMENTOS	68
6	AVALIAÇÃO ENTRE MARCOS REGULATÓRIOS BRASILEIROS E DISCUSSÃO À LUZ DE MARCOS INTERNACIONAIS	71
6.1	REGIONALIZAÇÃO COMO MEIO À PRIVATIZAÇÃO.....	71
6.2	REGULAÇÃO E O NOVO PAPEL DA ANA.....	82
6.3	ASPECTOS CONTRATUAIS E ECONÔMICOS.....	99
6.4	OUTROS TÓPICOS IDENTIFICADOS.....	118
6.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DOS MARCOS LEGAIS DE SANEAMENTO.....	120
7	CONCLUSÃO	125
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128

1 INTRODUÇÃO

A trajetória do setor de Saneamento Básico - SB no Brasil é marcada por diferentes contextos, que apresentam características majoritariamente atreladas a condicionantes políticos de suas respectivas épocas. Em sua maioria, as soluções propostas para o saneamento contavam com abordagens predominantemente tecnocêntricas, com enfoque em soluções que visavam a construção e operação de sistemas de abastecimento de água e, em menor escala, esgotamento sanitário. É possível dizer que uma das possíveis causas que acarretaram o caráter emergencial de tais soluções foi o rápido crescimento industrial e populacional das cidades, que desencadeou diferentes problemáticas relacionadas à forma como se davam os sistemas de saneamento da época. Entretanto, considerar o saneamento para além de suas infraestruturas é fundamental, dando importância também às suas estruturas organizacionais e arranjos institucionais, que constituem um sistema sociotécnico complexo (Guy *et al.*, 2012). Nesse sentido, é essencial considerar a complexidade e multidimensionalidade que caracterizam o saneamento, para que assim, seja garantida a efetividade das decisões e ações, fazendo com que as carências relacionadas ao acesso a serviços de saneamento básico sejam reduzidas (Heller *et al.*, 2016).

Um exemplo claro dessa dinâmica é um dos grandes marcos da trajetória do setor de saneamento básico no Brasil, o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, implementado durante o regime militar na década de 1970, baseado na centralização da gestão e no financiamento estatal. O plano foi capaz de alcançar indiscutíveis avanços no que se refere a cobertura, planejamento, capacitação técnica e tecnológica para o setor, todavia, é perceptível na mesma grandeza o aumento da desigualdade e da exclusão sanitária, que atingiram sobretudo regiões periféricas urbanas e rurais. Dessa maneira, infere-se que medidas que não contemplam todas as interfaces que o saneamento perpassa tendem a não alcançar êxito em relação à totalidade da questão, podendo gerar avanços significativos, mas que ainda não podem ser considerados meios quando se trata da universalização da prestação desses serviços essenciais (Guy *et al.*, 2012; Heller *et al.*, 2016).

Tendo em vista o saneamento como parte da esfera de política pública que depende da atuação do Estado e demanda formulação, avaliação, organização institucional e participação da população (Heller; Castro, 2007), constata-se que a promulgação da Lei Federal 11.445/2007, também conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico, representou progresso para o setor de saneamento brasileiro. Baseando-se em princípios de direitos sociais e destacando a indispensabilidade de planos, programas e projetos, o marco regulatório tinha como objetivo implantar e desenvolver o saneamento para a população de menor poder

aquisitivo. Cita-se aqui também a elaboração do PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico, no ano de 2013, e do PNSR - Programa Nacional de Saneamento Rural, no ano de 2019, ferramentas que têm como intuito instruir o processo de tomada de decisão e foram desenvolvidas a partir de metodologias participativas que buscavam entender a realidade do setor, com suas respectivas especificidades, e, a partir do planejamento, propor medidas efetivas para que as metas de universalização pudessem ser alcançadas.

Em sequência, no ano de 2020, foi promulgada a Lei Federal 14.026, que com o objetivo central de alcançar a universalização dos serviços de saneamento, abriu espaço para a prestação privada. Salienta-se que esse não foi o primeiro episódio de participação privada no setor de saneamento brasileiro, sendo as primeiras concessões à iniciativa privada datando de meados do ano de 1860. Ainda que a atuação de concessionárias privadas não tenha sido consideravelmente expressiva no Brasil, tanto no século XIX quanto nas últimas décadas, nota-se que o movimento em direção à maior participação privada não se iniciou na promulgação do novo dispositivo legal.

Britto e Rezende (2017) destacam que, entre os anos de 2007 e 2014 foram observados avanços no sentido de se construir uma política universalista e democrática, em contrapartida, observou-se também o fortalecimento da participação privada e da lógica de mercantilização do saneamento. Isso pode ser percebido através do aumento do número de concessões privadas de serviços de saneamento e no processo de abertura de capital de algumas companhias estaduais, como a SABESP (Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo), a COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) e a SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná), companhias referência no território nacional.

Com a instituição da nova regulamentação, o clássico debate acerca da prestação pública *versus* prestação privada ganhou mais visibilidade. Tal comparação é alvo de diversas pesquisas que buscam analisar o desempenho e eficiência dos diferentes modelos, não só nos dias atuais (Estache; Rossi, 2002; Heller, 2012; Moreira; Souza; Faria, 2005; Scriptore; Toneto Júnior, 2012; Sena Neto, 2019; Seroa da Motta; Moreira, 2004). Todavia, essa comparação não é simples e diferentes aspectos necessitam ser avaliados para além de indicadores quantitativos. A estrutura institucional do setor de saneamento, as articulações necessárias com órgãos de distintos setores que conversam com o setor de saneamento (como os setores de recursos hídricos e de planejamento urbano, principalmente, como aborda Grangeiro, Pinheiro e Miranda (2020), o papel ocupado pelo Estado nessa conjuntura e a participação da sociedade civil, são alguns exemplos de fatores que impactam diretamente no êxito da nova regulamentação.

Para mais, a análise de experiências internacionais também se torna imprescindível nesse momento, a fim de enriquecer a discussão. Na literatura, múltiplos estudos que mencionam e avaliam os processos e experiências de outros países em busca do desenvolvimento de suas políticas de saneamento podem ser encontrados. Amparo e Calmon (2000) discorrem sobre a história e o contexto que levou à privatização do saneamento na Inglaterra e no País de Gales, que podem ser considerado um dos precursores dessa tendência, a partir de um longo processo e que contou com a presença de um governo central forte. Já Vargas e Gouvello (2011) tratam do processo de privatização que ocorreu na Argentina na década de 1990 e abriu portas para os investimentos privados nos serviços de saneamento básico nos países latino-americanos.

Dessa forma, entende-se que o processo pelo qual o setor de saneamento brasileiro está passando, já se sucedeu de forma similar em outros países, cada qual com suas respectivas particularidades, que contém extrema relevância e precisam ser levadas em consideração. Ainda que incipientes, as alterações determinadas pela Lei Federal 14.026/2020 representam grandes transformações e precisam ser alvo de estudos que busquem gerar contribuições fundamentadas sobre as políticas públicas de saneamento, a fim de contribuir para maior qualidade das reflexões e debates que envolvem esse campo. Nesse cenário, interpreta-se que o futuro do setor de saneamento brasileiro é incerto, tendo em mente as profundas modificações em seus arranjos legais e as ambiciosas metas a serem atingidas.

Portanto, verifica-se a importância da análise do contexto e da legislação vigente, de forma a auxiliar no desenvolvimento de soluções que melhor se adequem aos múltiplos cenários brasileiros. A disparidade entre os municípios brasileiros é um grande desafio para a universalização do saneamento básico. Tomando em conta essa realidade e as profundas alterações propostas pela Lei Federal 14.026/2020, questiona-se: quais as principais mudanças propostas pelo novo dispositivo legal do saneamento básico no Brasil em relação à proposta de regionalização, à estrutura de regulação e à privatização? Analisando as legislações internacionais, como as experiências já vivenciadas por eles podem auxiliar na discussão do atual processo que transita o setor de saneamento brasileiro?

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo central é analisar as diretrizes introduzidas pela Lei Federal 14.026/2020 em relação às disposições estabelecidas pela Lei Federal 11.445/2007, buscando compreender suas implicações para a regionalização, regulação e privatização dos serviços de saneamento e discuti-las à luz de experiências internacionais.

Dentre os objetivos específicos a serem investigados nesta pesquisa, estão:

- Comparar os marcos regulatórios brasileiros que tratam das diretrizes para o setor de saneamento básico, a fim de destacar as alterações propostas pela Lei Federal 14.026/2020.
- Analisar as regulamentações vigentes no setor de saneamento básico na Argentina, no Chile, na França e na Inglaterra com foco na identificação de dispositivos relacionados à privatização, regulação e aspectos contratuais e econômicos.
- Analisar as disposições instituídas pela Lei Federal 14.026/2020 em relação a outras regulamentações internacionais, visando entender como o novo dispositivo legal se relaciona com o cenário internacional.

1.2 ESTRUTURA DO TEXTO

Essa dissertação está dividida em oito capítulos. O primeiro capítulo traz uma introdução ao tema, destacando o momento em que a pesquisa é realizada, sua relevância frente ao cenário atual, suas questões norteadoras e objetivos. O segundo capítulo apresenta uma revisão bibliográfica que aborda a trajetória do setor de saneamento básico do Brasil, destacando os principais pontos que culminaram na atual dinâmica do setor. O terceiro capítulo versa sobre conceitos relacionados à prestação dos serviços de saneamento, apresentando o estado da arte e uma análise de tópicos relevantes à discussão da pesquisa.

Em sequência, o quarto capítulo menciona a história e os processos de quatro países em estudo no que se refere ao desenvolvimento de seus setores e políticas de saneamento, a fim de contextualizar os atuais dispositivos legais que estão em vigor e serão avaliados nesta pesquisa. O quinto capítulo aborda a metodologia adotada para essa pesquisa e suas delimitações, com a finalidade de alcançar os objetivos traçados anteriormente.

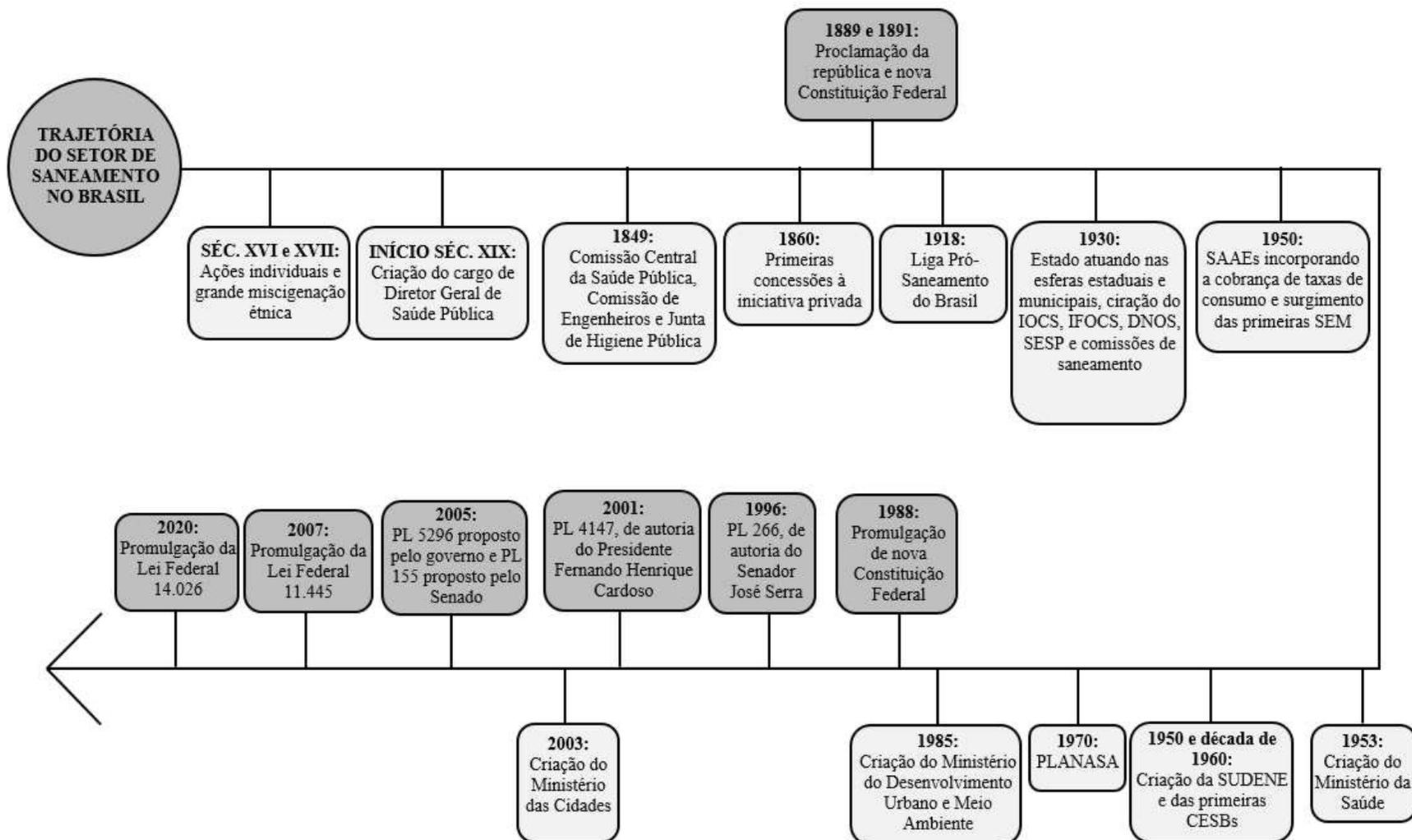
Por conseguinte, o capítulo seis traz os resultados obtidos a partir da comparação dos marcos regulatórios de saneamento brasileiros, bem como a discussão levando em consideração os marcos regulatórios de saneamento estrangeiros contemplados nesta pesquisa. No capítulo sete são apresentadas as conclusões atingidas com o estudo. Por fim, o capítulo oito menciona as referências bibliográficas utilizadas em toda a pesquisa.

2 TRAJETÓRIA DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Para o desenvolvimento deste capítulo, tomou-se como referências principais a dissertação da Prof^a. Dr^a. Sonaly Rezende, intitulada “O Saneamento no Brasil: Evolução histórica e aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais”, defendida no ano de 2000, e o livro que dela se originou, nomeado “O saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces”, de autoria da Prof. Dra. Sonaly Rezende e do Prof. Dr. Léo Heller, publicado em 2008. Ambas obras desempenham um papel fundamental na literatura ao preencherem uma lacuna significativa sobre a trajetória do setor de saneamento no Brasil. Por meio de uma bibliografia ampla e abrangente, os autores evidenciam os condicionantes que marcaram os diversos períodos históricos do país nesse contexto. Dada sua relevância e contribuição ao entendimento do tema e ao cenário atual do setor, as referidas obras serão amplamente referenciadas nesta seção.

A fim de facilitar o entendimento desta trajetória, apresenta-se na Figura 1 a linha do tempo com os principais fatos históricos que participaram do desenvolvimento do setor.

Figura 1 – Linha do tempo dos principais fatos da trajetória do setor de saneamento brasileiro



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

O êxodo rural provocado pelo exponencial crescimento industrial na década de 70, acarretou significativo aumento na demanda por água de qualidade nos centros urbanos, cenário que acabou alavancando os sistemas de saneamento no Brasil. Entretanto, a trajetória das ações de saneamento inicia-se décadas antes e é influenciada por diferentes aspectos econômicos, políticos e sociais. Rezende (2000) aponta que ao analisar o processo de estruturação da sociedade brasileira e, em paralelo, o desenvolvimento das ações de saneamento, é possível delimitar períodos com características consistentes. Sendo assim, pode-se dizer que a organização do setor de saneamento no país se dá no entendimento dos modelos de gestão vigentes em cada fase, ao longo de sua trajetória político-institucional.

O primeiro contato do Brasil com o mundo civilizado se dá a partir da chegada dos europeus. Por muitos anos, o país se tornou uma fonte de riquezas a ser explorada e, em decorrência disso, não há o desenvolvimento de políticas que busquem a melhoria das condições de vida para os residentes. Esse período pode ser identificado até o início do século XIX, onde a política é majoritariamente voltada para atender as necessidades do comércio exterior (Rezende, 2000). Durante os séculos XVI e XVII, as ações voltadas às práticas sanitárias são predominantemente individuais e advindas de uma grande miscigenação étnica entre as culturas indígena, europeia e negra. Essas ações, principalmente em contextos de expedições, que tinham como objetivo desbravar o interior do país, muitas vezes aconteciam sob condições precárias, como cita Mello e Souza (1997):

Mais uma vez, violou-se o caráter privado de atos íntimos, os doentes tendo de fazer suas necessidades corporais onde fosse possível, uns tentando se esconder nos matos, outros, desfalecidos e sem poder se movimentar, tendo que ser carregados em redes ou removidos pelos sãos. (Mello e Souza, 1997, p.70)

Com a descoberta do ouro, no final do século XVII, o Brasil se tornou destino de número expressivo de imigrantes, acarretando o aumento populacional nas vilas e cidades existentes. Esse fenômeno, conseqüentemente, aumentou também a demanda pela provisão de água e destinação dos dejetos nesses locais. Rezende (2000) cita que as ações coletivas desenvolvidas na época, sobretudo nas cidades litorâneas e vilarejos de Minas Gerais, eram destinadas apenas a uma parcela reduzida da população. Dentre essas ações citam-se a criação de chafarizes e a coleta de dejetos realizada manualmente por escravos ou trabalhadores pagos. Contudo, essas

ações se tornaram inoperantes rapidamente, dada sua pouca eficácia e precariedade. Ressalta-se também que esse cenário serviu de base para o surgimento de epidemias.

No início do século XIX, com a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, o poder central inicia sua rota rumo às primeiras políticas sanitárias. Em um novo cenário, onde o país é fornecedor de mercadoria para diferentes países, entre esses alguns melhores estruturados, constatou-se a necessidade de reparações nas condições de higiene dos portos com o objetivo de preservar as relações comerciais. Nesse período, foi criado o primeiro cargo instituído a fim de atender às demandas sanitárias, o Diretor Geral de Saúde Pública. Entretanto, as ações eram realizadas predominantemente na capital, Rio de Janeiro, e eram delimitadas às demandas da Corte Portuguesa, possuindo viés notoriamente econômico (Rezende; Heller, 2008).

Dessa maneira, as ações coletivas de saneamento eram centralizadas e tratadas como suporte para manutenção das atividades de comércio, deixando de lado a premissa de atendimento à população. Isso fez com que ficasse a cargo do poder local as responsabilidades quanto às práticas sanitárias de seu povo, o que, mais uma vez, favorecia aqueles com mais poder na hierarquia colonial. Em decorrência disso, um cenário de calamidade se instaurou nas cidades brasileiras, dada tamanha insalubridade (Rezende, 2000).

Em função dessa situação, estabeleceu-se uma nova ordem política que decretou a intervenção do Estado nas políticas sanitárias. Esse movimento foi motivado também pela imposição dos padrões internacionais de comércio, que atestavam sobre a melhoria das condições sanitárias do que era comercializado. Em um contexto internacional, instaura-se a Revolução Industrial, que teve início por volta de 1760, na Inglaterra. Esse é o marco de um novo período, onde princípios capitalistas começam a ser introduzidos nas estruturas já existentes. O impacto gerado pela revolução industrial na saúde pública foi massivo, decorrente da grande expansão das cidades europeias. O quadro sanitário, já precário até então, foi acentuado. Isso representou o acúmulo de poluição e esgoto nas ruas, a ocorrência de surtos de epidemias, o decréscimo da expectativa de vida da população entre outras problemáticas (Athaydes; Parolin; Crispim, 2020; Silva; Barros, 2002; Vilas Boas; Mazetto, 2012).

No Brasil, o protagonismo do café fez com que a região sudeste fosse alvo de medidas que buscavam o desenvolvimento das cidades em busca da industrialização, sobretudo no Estado de São Paulo. Com a Proclamação da República, em 1889, as elites emergentes ganham poder e fomentam o ideal de modernização no país. Nesse processo, se deu o incentivo aos imigrantes europeus, no intuito de absorver seus hábitos e “aprimorar” os padrões brasileiros da época (Rezende; Heller, 2008).

Nesse momento, as cidades brasileiras estavam predestinadas a um roteiro similar ao ocorrido nas cidades europeias. O aumento da população ocasionado pela descoberta do ouro, somado à imigração europeia e ao crescimento natural dos já residentes, fez com que a população brasileira se multiplicasse. De acordo com Botelho (2005), entre os anos de 1818 e 1872 a população brasileira saltou de cerca de 3,6 milhões para 9,9 milhões. Número esse que continuou a crescer e ocasionou a criação de novas cidades e vilas pelo território brasileiro. Sendo assim, um cenário que já suplicava por intervenções sanitárias mais efetivas, foi agravado. Com isso, surtos de epidemias como a febre amarela, cólera e varíola se tornaram realidade, sendo mais violentos nas regiões mais populosas (Rezende; Heller, 2008).

Hochman (2012) aborda a tomada de consciência da interdependência social, a percepção de que todos dependem um dos outros e de que a doença não fazia distinção entre ricos e pobres. Contudo, tal compreensão foi adquirida aos poucos, entendendo que a cada nova epidemia, confirmava-se quão acometida estava toda população. Ademais, quanto mais as doenças ganhavam espaço, maior era a repercussão na economia, dado que a força humana de trabalho era diretamente afetada.

Não obstante o interesse da população pela melhoria na saúde pública, as intervenções realizadas pelo poder público local permaneceram pontuais e falhas. O Estado mantinha seu foco em regiões específicas, que tinham grande influência econômica, como as zonas portuárias, entre elas Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Santos (Rezende, 2000). Barreto (1945 *apud* Rezende; Heller, 2008) cita algumas instituições instauradas a partir de 1849 que realizavam ações sanitárias pelo poder público, voltadas à inspeção dos portos, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro. Dentre elas, menciona-se a Comissão Central de Saúde Pública, a Comissão de Engenheiros e a Junta de Higiene Pública.

Esses órgãos atuaram pelas três décadas seguintes, até a nova reforma sanitária realizada no ano de 1886, a “Reforma Mamoré”, em que foi instaurado o novo Conselho Superior de Saúde Pública. A datar disso, os serviços sanitários foram divididos entre a Inspeção Geral da Higiene, composta pelos Delegados de Higiene na corte e pelos Inspectores e Delegados nas províncias, e a Inspeção Geral de Saúde dos Portos (Costa, 1994).

Com a proclamação da república, em 1891 foi promulgada uma nova constituição, onde a titularidade da prestação dos serviços de saúde, que contemplava a vigilância sanitária, ficava a cargo dos estados, exceto no Distrito Federal. Isso enfraqueceu o poder do Estado quanto às ações sanitárias, fazendo com que cada estado seguisse da forma que acreditasse ser melhor (Rezende; Heller, 2008). Nesse momento, os avanços da ciência também se destacam como uma importante influência. Silva e Barros (2002) apontam sobre a consolidação das teorias

contagionistas nas três últimas décadas do século XIX como base para a causalidade das doenças. Além disso, os autores citam também como esse movimento ocasionou a busca para as possibilidades de desenvolvimento dos instrumentos de prevenção e controle como solução para o grande problema da saúde pública em questão.

Em decorrência disso, as ações sanitárias começaram a intervir na vida da população, em especial das classes sociais mais baixas. Bertolli Filho (2000) cita a polícia sanitária e o “Habite-se” que objetivavam garantir salubridade nas residências. Entretanto, mais uma vez, o foco das ações sanitárias possuía regiões alvo: aquelas que possuíam maior viabilidade econômica. Isso acentuou mais ainda as desigualdades sociais e regionais, colocando em prioridade mais uma vez os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Cita-se agora, um importante momento da trajetória do saneamento básico no Brasil, onde o Estado assume a responsabilidade quanto a prestação e os concede à iniciativa privada, em meados do ano de 1860, idealizando o desenvolvimento do setor no país e, conseqüentemente, melhorando o quadro substancialmente precário. As empresas de capital inglês ganharam prioridade, dada a relação já existente entre os países, e passaram a atuar nas regiões que tinham condição de dar o retorno financeiro esperado, ou seja, as regiões centrais das cidades. Martine e Faria (1986) reportam sobre como a expansão dos serviços de saúde foi mais intensa nas regiões que já desfrutavam de melhores condições, fato que não gerou incômodo aos detentores do poder político e econômico. Contudo, relevantes mudanças foram verificadas, como o abastecimento de água a nível coletivo, a partir da ampliação dos antigos chafarizes (Rezende; Heller, 2008).

A esse cenário, soma-se a perseguição realizada pela reforma urbana Pereira Passos, no Rio de Janeiro, que gerou a demolição de centenas de casebres e cortiços localizados próximos a regiões centrais e ocasionou a realocação dessa parcela da população para o subúrbio ou encostas dos morros, com o intuito de promover a “limpeza urbana”, ideia fortemente vinculada ao paradigma higienista. Diante disso, consolidou-se um movimento popular conhecido como Revolta da Vacina, em 1904, motivado não apenas pela imposição compulsória da vacinação, mas também pelas precárias condições de vida da população pobre (Vilas Boas; Mazetto, 2012). Paralelo a isso, tem-se também manifestações contrárias às companhias privadas de abastecimento de água, como cita Rezende (2000).

Tal movimento por parte da população caracterizou um importante momento na trajetória do saneamento, onde houve a tomada de consciência de uma parcela da população que detinha maior poder econômico, escancarando ao Governo a necessidade de medidas que atendessem às demandas sanitárias. A partir desse movimento, ações mais inclusivas de saúde

pública começam a ser verificadas, apesar de, em segundo plano, não deixarem de lado a busca por melhores condições de produção econômica e manutenção das relações de comércio exterior. A “redescoberta dos sertões” representou um grande passo em direção ao entendimento da real situação das regiões que eram quase sempre esquecidas, as rurais. Nesse momento, motivada pela revolução que ocorria no campo das ciências, as comissões sanitárias revelaram o quão acometido por doenças, como a malária e a doença de Chagas, essas regiões estavam (Rezende; Heller, 2008).

Em decorrência disso, foi fundada a Liga Pró-Saneamento do Brasil, no ano de 1918, em busca da defesa da saúde do homem rural¹. Esse movimento tinha ligação também com o desenvolvimento econômico do país, visto que muitos daqueles que faziam parte acreditavam que com a melhoria da saúde do produtor rural, a ascensão na economia seria também um resultado. Apesar de tal visão fantasiosa, esse movimento foi fundamental para fortalecer a presença do Estado no interior do país. Rezende (2000) cita a criação de um dispositivo legal que transferiu a responsabilidade das ações sanitárias para o Estado, exceto para o Estado de São Paulo. Dessa forma, houve o desenvolvimento da saúde pública, com a promoção de normas de higiene e educação sanitária, sendo válida a menção ao nome de Oswaldo Cruz, que esteve à frente de ações de grande importância, como a fiscalização sanitária em habitações e fábricas, o controle sanitário sobre alimentos, a fiscalização sobre o exercício da medicina e da farmácia entre outras (Hochman, 2012).

Concomitante, o desenvolvimento científico e o tecnológico serviram de base para aprimoramento das ações de saneamento, que continuaram a atingir em prioridade os centros urbanos, mas também algumas regiões rurais. A formação de profissionais na área da engenharia sanitária e a crescente industrialização do país foram fundamentais para a tomada de poder do Estado no âmbito do saneamento, deixando para trás a prestação privada que até então não havia obtido bons resultados (Rezende, 2000). Nesse momento, destaca-se também o papel da Fundação Rockefeller, que participou das questões que envolviam o tema saúde, sobretudo no Estado de São Paulo, e instituiu parceria com o governo a fim de combater a ancilostomíase e a malária (Fontenelle, 1922; Penna 1922 *apud* Rezende; Heller, 2008). Essa parceria representou a aproximação dos Estados Unidos com o Brasil, importante aliança que mais tarde influenciou a trajetória do saneamento no país.

¹ A expressão “homem rural” se refere àqueles que integravam a população rural, amplamente desassistida pelo governo, envolta em diversas doenças e desprovidos de identidade nacional. Como referência, cita-se o personagem criado por Monteiro Lobato, o Jeca Tatu, que representava o habitante do interior, doente e preguiçoso.

Com a atuação do Estado nas esferas estaduais e municipais, as ações de saneamento se tornaram mais comuns e a União passou a fomentar a formação de comissões sanitárias e órgãos federais que construíam ou ampliavam tais serviços, a partir da década de 1930. Dentre eles citam-se a Inspetoria de Obras contra as Secas - IOCS, que foi substituída pela Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas - IFOCS, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS e o Serviço Especial de Saúde Pública – SESP (Costa, 1994). Outro recurso essencial para o Estado foi a criação de comissões de saneamento, que eram responsáveis por elaborar os projetos para os sistemas de saneamento, executar as obras e promover programas de educação sanitária. Essas comissões eram compostas por técnicos referências na área e atuavam nas cidades brasileiras, como por exemplo, cita-se a atuação do engenheiro Saturnino de Brito, que atuou na construção de sistemas da cidade de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Aracaju entre outras (Rezende; Heller, 2008).

As décadas de 1950 e 1960 representaram o momento em que a institucionalização do setor de saneamento foi colocada em questão, dada as dimensões alcançadas com a política industrial. Durante o segundo governo Vargas, no ano de 1953, foi criado o Ministério da Saúde, que buscava a organização racional dos serviços e ocasionou gradativamente a fragmentação da pasta da saúde e do setor de saneamento. Ademais, novas abordagens foram surgindo para tratar a provisão dos serviços de saneamento que iam em desacordo com o modelo de administração direta. A adesão à ideia de autossustentação tarifária trouxe profundas mudanças para o setor, dada a opção de proporcionar maior número de recursos financeiros (Rezende, 2000).

Correlato a isso, propôs-se a introdução de programas de financiamento, contando com o retorno dos investimentos a partir da tarifação dos serviços. As autarquias, também conhecidas como SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto, foram pioneiras deste modelo, incorporando a cobrança de taxas progressivas com o consumo, na década de 50. No final dessa década, surgiram as primeiras SEM - Sociedades de Economia Mista, sendo a primeira vinculada à prefeitura de Campina Grande (PB), no ano de 1955. Esse movimento ganhou força durante a década de 1960, onde agentes financiadores ganharam espaço para proporcionar grandes mudanças no campo da gestão do saneamento no Brasil (Rezende; Heller, 2008).

Em 1959, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, órgão responsável por lidar com os problemas provocados pela seca na região Nordeste. Essa instituição teve importante papel na imposição de restrições ao financiamento de intervenções em saneamento aos municípios, com vistas à transferência dos serviços para as empresas que tinham relação com os governos estaduais e federais (Sudene, 1962 *apud* Rezende; Heller,

2008). Tal manobra estimulou uma nova dinâmica que mais tarde seria consolidada com o PLANASA. Dessa forma, a SUDENE estimulou os Estados a instituírem as Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs, e passou a fornecer apoio diretamente, sendo a Companhia de Saneamento de Alagoas - CASAL a primeira companhia estadual brasileira instaurada no ano de 1962, seguida por diversas outras.

A partir de 1964, o governo militar iniciou sua atuação, intervindo diretamente na política econômica e tomando a frente de diversos setores da indústria e dos serviços. Governadores e prefeitos das principais cidades eram nomeados indiretamente, fazendo com que a autoridade política ficasse a cargo do governo central e os estados e municípios atuassem apenas como executores do que era acordado pela esfera federal. Dessa forma, as políticas públicas eram formuladas por agências federais de formulação e financiamento e postas em prática por agências estaduais ou municipais, caso estivessem envolvidas (Farah, 2001). Dentre essas políticas, o regime militar elegeu como uma de suas prioridades a expansão da cobertura dos serviços de saneamento, dado o entendimento de que o baixo desenvolvimento desse setor poderia prejudicar o desenvolvimento socioeconômico do país. A criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, também no ano de 1964, teve como objetivo implantar uma política de desenvolvimento urbano, incluindo promover e controlar a política nacional de saneamento. Isso fez com que órgãos que já eram incubados de estabelecer diretrizes nacionais para o setor perdessem força e espaço na esfera política, consolidando o poder central do regime autoritário (Rezende; Heller, 2008, Turolla, 2002).

Em 1967, o BNH se tornou o principal agente financiador da política nacional de saneamento e passou a centralizar os recursos e a coordenar as ações do setor. Dessa forma, o financiamento aos municípios passou a ser realizado pelo órgão, juntamente aos governos estaduais, e em troca, os governantes municipais tinham como obrigatoriedade a organização de seus serviços em forma de SAAE ou de SEM. Assim, foi realizada a promoção de mecanismos que facilitavam a obtenção de recursos pelas empresas de economia mista, fazendo com que o crescimento destas fosse alavancado. O principal recurso federal utilizado para essa finalidade foi o FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (Sousa, 2011, Turolla, 2002).

Nessa conjuntura, em 1971, instituiu-se o primeiro plano de saneamento do País, o PLANASA, fundamentado em uma visão de autossustentação tarifária e em mecanismos de coerção, que objetivava atender às metas estabelecidas pelo Plano de Metas e Bases do governo nacional. A justificativa na qual o plano foi criado era de que, a partir de um estudo de viabilidade econômica, a autossustentação financeira da instituição fosse comprovada. Entretanto, esse cenário foi pensado tomando como referência as CESBs, que utilizariam

financiamentos vindos da União e, também, se beneficiariam de conceitos de ganho em escala e subsídio cruzado, onde tarifas únicas eram cobradas para todo o Estado, para alcançar tal patamar financeiro requerido. Essa explicação era tomada pelos defensores do plano como o porquê da concessão dos serviços de saneamento dos municípios às CESBs, a fim de homogeneizar a política nacional, dada a inviabilidade dos municípios, sobretudo os de pequeno porte, de comprovarem essa autossustentação (Rezende, 2000).

E assim se fez, grande parte dos municípios foi conduzida a conceder seus serviços de abastecimento de água às CESBs, deixando a definição das políticas e os recursos federais do setor nas mãos dos governos federal e estadual. Dessa forma, a decisão quanto a alocação desses recursos passou a ter como prioridade o retorno financeiro, com vistas a viabilização econômica do modelo e, em uma escala maior, a consolidação do regime autoritário. Isso fez com que, mesmo possuindo a titularidade dos serviços de saneamento, os municípios não tivessem poder sobre o que era executado, favorecendo a centralização e desvalorizando a saúde pública e a qualidade de vida da população das regiões de menor interesse (Rezende; Heller, 2008; Sousa, 2011).

É inquestionável o impacto do PLANASA no setor de saneamento do Brasil. Contudo, vários autores ressaltam também o foco das ampliações e melhorias geradas. Dentre as ações promovidas, destaca-se o aumento significativo da cobertura das redes de abastecimento de água e o tímido aumento das redes de esgoto, em desfavor dos outros serviços. Outro fator relevante na análise desse impacto diz respeito às regiões mais favorecidas, sendo as macrorregiões Sudeste e Sul e as capitais aquelas que mais se beneficiaram nesse período. Sendo assim, é importante destacar a desvalorização dos serviços de coleta de resíduos sólidos, de drenagem de águas pluviais e controle de vetores, bem como a exclusão de municípios de pequeno porte, favelas, periferias urbanas e áreas rurais. Cita-se também o descompasso gerado pelo expressivo crescimento das redes de água e o inferior aumento das redes de esgoto, que levaram a um cenário de maior geração de esgotos a serem lançados nos corpos hídricos (Borma *et al.*, 2022; Britto *et al.*, 2012; Costa; Ribeiro, 2013).

De acordo com o Relatório sobre desenvolvimento humano no Brasil (1996 *apud* Rezende; Heller, 2008), até o ano de 1980, a política do PLANASA tinha gerado bons resultados. Não obstante, a forte dependência de recursos externos começou a se tornar um problema. A década de 80, palco da segunda crise internacional ocasionada pelo petróleo, foi marcada pela elevação das taxas de juros internacionais e pelo aumento exponencial da inflação nos países desenvolvidos. Isso acabou acarretando um forte impacto na economia nacional, gerando uma desaceleração do PIB e crescimento nas taxas de desemprego, o que resultou na

atenuação dos depósitos no FGTS e, conseqüentemente, na redução dos investimentos públicos. Ademais, a não adesão de alguns municípios importantes para o bom funcionamento do PLANASA também começou a se tornar um empecilho, dado o aumento da inadimplência por parte de algumas CESBs.

Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, com o intuito de tomar a frente quanto às políticas de saneamento e, em 1986, o BNH foi extinto. Nesse momento, a Caixa Econômica Federal se tornou responsável pela gestão do FGTS e pelo financiamento dos programas de desenvolvimento urbano. A datar disso, observaram-se diversas mudanças quanto ao lugar institucional das políticas públicas de saneamento, que foram divididas entre diferentes órgãos e ministérios e destacaram a ausência de uma proposta clara para o setor, criando um vazio institucional e político (Borma *et al.*, 2022; Menicucci; D’Albuquerque, 2018).

Sendo assim, não é possível fixar ao certo uma data para o fim do PLANASA, mas com o fim do BNH, seu principal pilar financeiro, o plano perdeu também seu poder federal na área de saneamento. O final da década de 80 foi marcado pela exaltação política ligada ao processo de democratização. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é restaurada a autonomia dos estados e municípios, articulando-se o movimento de redemocratização, com o redirecionamento do foco das políticas para as populações mais pobres (Costa; Ribeiro, 2013; Menicucci; D’Albuquerque, 2018).

Dentre as menções feitas ao setor de saneamento na nova Constituição, citam-se a definição do dever da União de instituir diretrizes para o setor e a designação do dever de promover programas de saneamento básico à União, aos estados e aos municípios. Contudo, a carta magna não deixa claro como a gestão entre os níveis de governo deve ser feita e também não detalha as atribuições colocadas, deixando o arranjo um tanto quanto genérico para o setor de saneamento (Menicucci; D’Albuquerque, 2018). Sendo assim, a implementação de programas fica nas mãos de todos os níveis da federação, gerando uma conjuntura indefinida, difícil de ser colocada em prática, afetando a governança² do setor.

Dada a falta de uma regulamentação clara, a década de 90 foi marcada por um esforço buscando o aumento da participação privada no setor de saneamento, fomentada inicialmente pelo governo Collor e financiada pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de

² A governança pode ser entendida, de forma geral, como um sistema composto por mecanismos e princípios, que auxiliam na tomada de decisões e na administração das relações com a sociedade, alinhado às boas práticas de gestão e às normas éticas, com foco em objetivos coletivos. Esse conceito será abordado com mais profundidade no próximo capítulo.

Desenvolvimento. Nesse sentido, foram observadas tentativas de criação de ferramentas institucionais para o campo do saneamento visando a atuação dessas entidades. Citam-se aqui, o PL - Projeto de Lei 266 de 1996, de autoria do Senador José Serra, e o PL 4.147 de 2001, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, influenciados pelo movimento mercantilista que acontecia no cenário internacional, que tomava a visão da água como um produto (Costa; Ribeiro, 2013; Menicucci; D’Albuquerque, 2018).

Em reação a esse movimento, foi concebida uma junção entre grupos que seriam afetados pela nova dinâmica: aqueles municipalistas que defendiam o papel dos municípios como detentores da titularidade, e os estadualistas, que buscavam a defesa da prestação pública a partir das CESBs. Unidos sob a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA, a aliança conseguiu impedir a aprovação das propostas de privatização das empresas estaduais. Entretanto, após o veto, não foi constatado avanço significativo no acordo quanto à titularidade dos serviços, perdurando a conjuntura herdada da época do PLANASA, onde as companhias estaduais detêm forte domínio na operação dos serviços de saneamento (Sousa; Costa, 2013).

Com a posterior eleição do Presidente Lula, no ano de 2003, uma nova dinâmica era proposta. No mesmo ano, criou-se o Ministério das Cidades – MC, que se propunha a integrar as políticas ligadas ao desenvolvimento urbano, entre elas, o saneamento. Ademais, uma nova ferramenta institucional era discutida para o setor. O PL 5.296/2005, proposto pelo governo, se embasava em concepções que favoreciam os municípios, indicando a titularidade a eles e impondo condições que demandariam mais transparência e acarretariam em perda de poder por parte das CESBs. Em contrapartida, outro PL favorável às companhias estaduais tramitava pelo Senado, o PL do Senado 155/2005, que contrariava os pontos centrais da proposta do governo Lula e assegurava o poder destas. Sendo assim, a precária aliança formada anteriormente, deu lugar a uma nova disputa (Sousa; Costa, 2013).

A solução encontrada então foi um acordo entre partes, que acabou resultando na perda das principais bandeiras do PL 5.296/2005, dada a força dos grupos estadualistas. Sousa e Costa (2013) citam como o processo de estadualização iniciado na década de 1970 teve forte influência nesse resultado, apontando a dependência de trajetória³ como bloqueio principal ao

³ Pierson (2000) descreve que a dependência de trajetória é identificada quando as escolhas e decisões feitas no início de um processo têm impacto duradouro no desenvolvimento posterior. O autor argumenta que, ao seguir uma determinada trajetória, cada decisão ou evento ao longo do caminho reforça a escolha inicial. Esse reforço, que o autor chama de “*feedback* positivo”, fortalece a trilha ao invés de enfraquecê-la. Sendo assim, no desenvolvimento de políticas e instituições, as decisões tomadas no início são essencialmente importantes, pois estabelecem a base da trajetória. Isso faz com que seja muito difícil reverter ou mudar o caminho escolhido. Dessa maneira, as políticas e instituições seguem evoluindo dentro dos limites estabelecidos pela trajetória inicial.

movimento de mudanças no setor do saneamento. Nesse sentido, os autores relacionaram os principais pontos que eram previstos no PL inicial do governo Lula e quais foram mantidos ou não, destacando também qual grupo mais se beneficiou. Esses tópicos são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Propostas contempladas ou vetadas na Lei do Saneamento e seus beneficiários

Proposta original do governo (PL nº 5.296/2005)	Lei aprovada (Lei nº 11.445/2007)	Principal beneficiário
Favorecimento da titularidade municipal	Indefinida	Estadualistas
Concepção abrangente dos serviços de saneamento	Aprovada	Municipalistas
Criação do Sisnasa (Sistema Nacional de Saneamento)	Vetado	Estadualistas
Financiamento por fundo setorial	Vetado	Estadualistas
Conselhos colegiados e deliberativos de controle social	Vetado	Estadualistas

Fonte: Sousa e Costa (2013)

Nesse contexto, em 2007, foi instituída a Lei Federal 11.445, também conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico - LNSB e que, apesar das modificações citadas, ainda é considerada um grande marco na história do setor no Brasil. Dentre as principais mudanças, citam-se a inclusão dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos urbanos e drenagem e manejo das águas pluviais no conjunto de serviços do saneamento, a obrigatoriedade da elaboração, por parte da União, do PLANSAB, no intuito de determinar objetivos e metas nacionais e regionais buscando a universalização dos serviços de saneamento básico no país. Ademais, o exercício da função de regulação também é prescrito, devendo ser realizado por entidade com autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Outrossim, são determinadas articulações necessárias com demais políticas a fim de promover a universalização, integralidade, eficiência, sustentabilidade financeira e controle social (Brasil, 2007).

De forma geral, o impacto gerado pela LNSB no setor de saneamento ao longo dos anos 2000 foi positivo. O Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto realizado anualmente a partir da base de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS corrobora essa afirmativa. Para o ano de 2020, a pesquisa traz o índice de atendimento total de água com

rede igual a 84,1% em comparação a 80,9% apresentado pelo mesmo diagnóstico para o ano de 2007. Em relação ao índice de atendimento total de coleta de esgotos com rede, para o ano de 2020 tem-se 55% em comparação a 42% no ano de 2007 (SNIS, 2009, 2021). No entanto, apesar de sua relevante importância para o setor, ressalta-se que ambas pesquisas não alcançaram a participação total dos municípios brasileiros.

Contudo, menciona-se também que apesar de fortalecer o ponto de vista do saneamento como direito social, a Lei não foi capaz de cessar o desenvolvimento da lógica mercantilista associada ao setor. Britto e Rezende (2017) discorrem sobre essa ambiguidade. Segundo as autoras, as CESBs de capital aberto e o setor privado foram os atores que mais se beneficiaram nesse período, o que pode ser notado também na composição de capital das empresas privadas do setor, que contam com a participação de grandes grupos internacionais. As autoras ressaltam também que os recursos para os investimentos privados no setor, em grande parte, são provenientes de fundos públicos, como o FGTS.

Em meio ao crescente ganho de poder do setor privado, em 2020, foi publicada a Lei nº 14.026, intitulada “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, que promove consideráveis mudanças na Lei nº 11.445/2007, focando seu objetivo na meta de universalização até o ano de 2033, com possibilidade de extensão até o ano de 2040. Com viés de privatização, o novo dispositivo legal toma como premissa a atração de investimentos para a concretização das metas, a partir da consideração do setor privado como mais eficiente. Um dos princípios fundamentais pela Lei Federal 14.026/2020 é a regionalização da prestação dos serviços, justificada pelos ganhos de escala, eficiência e viabilidade econômica, a exigência de processos licitatórios para concessão da prestação dos serviços de saneamento e o fim da modalidade de contratos de programa. Ademais, a nova lei atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, a regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico, dentre outras relevantes mudanças.

Tais alterações representam uma reconfiguração profunda na gestão dos serviços de saneamento no país e abrem espaço para diversos questionamentos acerca de sua real eficiência e aplicabilidade. Dentre essas questões, discute-se sobre como levar o saneamento às regiões mais precárias e essenciais para que a universalização seja conquistada. Sabe-se que durante toda a trajetória do saneamento no Brasil, as regiões com maior potencial econômico foram colocadas em foco, o que desencadeou a notável desigualdade no que tange a prestação dos serviços entre as macrorregiões brasileiras. Esse cenário se relaciona diretamente com mudanças nas políticas de financiamento da infraestrutura, especialmente no contexto das reformas neoliberais, que redefiniram o papel do Estado e influenciaram os investimentos em

saneamento nos países em desenvolvimento. Sendo assim, torna-se um desafio a entrada de entidades que tenham como cerne a busca pelo lucro em um contexto onde o resultado final esperado é a abrangência de localidades repetidamente ignoradas pelo Estado e seus prestadores por não apresentarem boas condições de retorno financeiro e dependerem de altos investimentos.

Em resumo, percebe-se a trajetória do setor de saneamento brasileiro contou com a presença de diferentes atores e instituições que, em muitos momentos, teve forte relação com o desenvolvimento econômico do país. Além disso, destaca-se como a trajetória apresentada influenciou e moldou a atuação atual do setor.

3 ASPECTOS RELACIONADOS À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Uma política pública pode ser entendida como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (Secchi, 2014). Nesse sentido, o desenvolvimento de uma política pública é responsabilidade do Estado, exigindo um planejamento que envolve a identificação de prioridades e o estabelecimento de diretrizes para orientar ações concretas. Além disso, a participação de diferentes atores nesse processo é essencial, para que assim, as políticas sejam baseadas em evidências e dialoguem com a realidade social.

Posto isso, entende-se que o saneamento se encontra na esfera de políticas públicas, exigindo por parte do Estado a formulação, avaliação, organização institucional e promoção de mecanismos de participação da população. Entretanto, o setor necessita também de um olhar técnico, sendo essencial a aplicação de tecnologias que contemplem soluções adequadas a cada situação, desde sua concepção até sua operação (Heller; Castro, 2007). Esses dois aspectos podem ser vistos como contrários, contudo, para que seja atingida a adequada provisão desses serviços, faz-se necessária uma visão integrada. O Estado, por sua vez, como responsável pela provisão, é essencial nesse exercício, estabelecendo as diretrizes e fazendo-as cumprir, seja como prestador direto ou como regulador da prestação.

Os serviços de saneamento são fundamentais para a proteção da saúde pública e para o aprimoramento da qualidade de vida de uma população. Em concordância a isso, o direito humano à água e ao esgotamento sanitário – DHAES, foi aprovado no ano de 2010 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 2010a, 2010b). Essa resolução traz a imposição de obrigações legais aos Estados, no intuito de servir como ferramenta para regulamentar o uso de água em diversos países e promover o acesso à água e ao esgotamento sanitário para todos sem discriminação (Neves-Silva; Heller, 2016).

Levando em consideração esse panorama, este capítulo dedica-se a apresentar conceitos do estado da arte que tratam de aspectos relacionados à gestão e a prestação dos serviços de saneamento. Dentre os assuntos contemplados, serão mencionados tópicos associados à gestão pública, governança, regulação e privatização.

3.1 GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA

No passado, o controle da gestão e das políticas relacionadas à água era concentrado em uma única esfera governamental, seja ela nacional ou local. Nesse sentido, havia menos complexidade e os governos eram os principais responsáveis pela tomada de decisão e implementação das políticas ligadas à água. No entanto, nas últimas décadas, esse cenário foi transformado com o surgimento de novas instituições, organismos e atores que passaram a participar dessa gestão. Com o aumento de novos intervenientes, a criação e o planejamento de políticas deixaram de ser exclusivamente controlados por um nível específico do governo. Nesse novo cenário, as decisões são tomadas por uma rede mais ampla, criando um sistema mais descentralizado e diversificado (Swyngedouw, 2004).

Osborne (2006) discute três abordagens de gestão pública que refletem diferentes respostas aos desafios da administração ao longo do tempo. A primeira, a Administração Pública, enfatiza o “estado unitário” com hierarquias verticais, integração entre formulação e implementação de políticas, sendo fortemente influenciada por regras e burocracia. Essa abordagem prioriza linhas de comando e responsabilidade financeira, com políticas “de cima para baixo” que buscam a estabilidade e a previsibilidade na prestação dos serviços. Com o passar do tempo, surge a Nova Gestão Pública, inspirada em teorias econômicas e práticas do setor privado. Nessa abordagem, os mecanismos são baseados no mercado e o Estado é afastado da prestação de serviços, assumindo-se que práticas do setor privado podem ser aplicadas ao setor público para melhores resultados. Por último, em resposta à crescente complexidade do mundo contemporâneo, a Nova Governança Pública emerge, reconhecendo a interdependência entre múltiplos atores (estado, setor privado e organizações da sociedade civil) e a pluralidade de processos. Nessa abordagem, o foco está na eficácia dos serviços e nos resultados, com uma visão mais integrada e adaptativa para enfrentar desafios (Osborne, 2006).

Nesse sentido, o autor discute que as três abordagens podem ser entendidas como estágios, que podem coexistir e se sobrepor. No entanto, o autor reforça que a Nova Governança Pública é capaz de capturar a complexidade e a pluralidade do mundo atual, combinando os pontos fortes das duas outras abordagens, a legitimidade e orientação política da Administração Pública e o foco em resultados e eficácia da Nova Gestão Pública (Osborne, 2006).

Em vista disso, faz-se necessário definir o sentido aplicado ao termo governança nesta pesquisa. De acordo com Chevallier (2003), a governança é marcada pela impossibilidade de um único ator controlar os processos de tomada de decisão. Ela requer o reconhecimento da

complexidade dos problemas e da coexistência de múltiplos poderes, envolvendo a coordenação de ações e a promoção da cooperação entre os diversos agentes. Nessa conjuntura, cabe ao Estado negociar de forma igualitária com seus parceiros, buscando o desenvolvimento coletivo e conciliando os diferentes interesses sociais na definição das escolhas públicas. Assim, entende-se que os princípios e práticas de governança no setor público têm como objetivo a gestão de políticas públicas que atendam às necessidades da população.

Castro (2007) cita a governança para além de uma estratégia. Para o autor, a governança deve ser entendida como um processo político, que dá importância a diferentes atores, instituições e temas, com o intuito de definir fins e valores, promovendo o desenvolvimento social. Sendo assim, a governança se propõe também a aumentar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão de políticas públicas, configurando um processo de transparência de gestão pública, almejando o bem-estar público (Heller L.; Rezende; Heller P., 2007).

Além de seu papel na estruturação e coordenação de processos decisórios, a governança também tem relação com conceitos fundamentais que ampliam sua aplicação prática e teórica. Entre eles, menciona-se a *accountability* que está associada à prestação de contas, à transparência nos processos de tomada de decisão e à definição de regras e procedimentos que prezam pela simplicidade e clareza, reforçando a legitimidade das escolhas públicas e promovendo uma relação de confiança entre o governo e a sociedade. Além disso, a *accountability* desempenha um papel crucial na prevenção de abusos, permitindo mecanismos para responsabilizar e, se necessário, substituir atores em casos de má conduta, fortalecendo assim os valores democráticos no processo de governança (Turolla, 2007).

Outro conceito de grande relevância é o de participação e controle social. Pateman (1992) traz que, no fim da década de 1960, o termo “participação” se tornou comum na esfera dos debates políticos populares, a fim de buscar na prática a implementação dos direitos da população que eram citados apenas na teoria. Dessa forma, no campo da política ambiental, a participação pode ser considerada como parte da conjuntura das instituições, que devem contemplar o envolvimento de diversos atores em algum estágio do processo decisório. Essa atuação pode se dar de formas variadas e em diferentes níveis, sendo ferramentas essenciais para a governança (Hove, 2000).

Vera e Lavalle (2010) discutem sobre o significado de “participação” e “controle social”. Para os autores, a participação é marcada por seu sentido semântico, de forma direta, entretanto, é necessário seu entendimento como forma de controle social. Para mais, o controle social pode ser entendido também através da noção de representação, onde um representante é

escolhido para tratar dos interesses e opiniões de seus representados. Salienta-se que essa prática não garante a legitimidade do processo em si, tornando seu sucesso dependente da relação entre representantes e representados. Dessa maneira, entende-se a participação e o controle social como mecanismos de descentralização do poder decisório e da inclusão de diferentes segmentos da sociedade na esfera de políticas públicas (Paz; Fracalanza, 2020). No entanto, se faz necessário ressaltar que a descentralização não atesta a qualidade na participação (Gurgel; Justen, 2013), ficando a cargo da comunidade e dos detentores de poder sua manutenção e validação.

Três principais formas de participação social podem ser destacadas: i) o desenho participativo “de baixo para cima”, que permite a ampla entrada e participação de atores sociais, como o orçamento participativo no Brasil; ii) os conselhos de políticas, entendidos como arranjos de partilha de poder organizados pelo próprio Estado e compostos por uma representação mista da sociedade civil e do governo, a fim de gerar o diálogo entre diferentes partes; e iii) os desenhos institucionais de ratificação, onde os cidadãos não participam das decisões, mas são convidados para aprová-las publicamente, devido a obrigatoriedade de audiências públicas (Avritzer, 2008).

Cada arranjo apresenta suas respectivas vantagens e limitações. Os desenhos participativos “de baixo para cima” são os mais democratizantes, pois ampliam a inclusão e permitem que a população participe ativamente da definição de prioridades. Os conselhos de políticas são eficazes em contextos de oposição à participação, ao viabilizar o diálogo e a partilha de poder entre sociedade civil e Estado. Por outro lado, os desenhos institucionais de ratificação são os mais dependentes de instrumentos legais e menos inclusivos, mas garantem maior segurança jurídica quando há resistência política. Sendo assim, o nível de participação social em um processo decisório depende não só do interesse da população, bem como da criação desses espaços por parte do Estado.

Em síntese, a articulação entre políticas públicas, governança e participação revela a complexidade e a riqueza dos processos que moldam as escolhas coletivas e a gestão pública. A aplicação dessas práticas no setor de saneamento é fundamental, dado seu impacto na saúde pública, na qualidade de vida da população e no desenvolvimento sustentável dos municípios. A implementação de políticas públicas inclusivas e a promoção de uma governança participativa são essenciais para assegurar a prestação equitativa, acessível e segura para todos, reduzindo desigualdades sociais e assegurando o DHAES.

A partir disso, atesta-se a importância da ação por parte do Estado. Na provisão dos serviços de saneamento, seja como prestador ou regulador, cabe ao Estado garantir que a prestação ocorra de forma adequada. Complementar aos conceitos apresentados, a regulação também emerge como um pilar essencial na estruturação e na garantia da eficácia das políticas de saneamento. A regulação auxilia na promoção de práticas que fortalecem a transparência e a *accountability*, construindo assim uma gestão pública mais ética, inclusiva e orientada para os cidadãos.

3.2 REGULAÇÃO

Para o setor de saneamento, a regulação se torna primordial, sendo responsável não só por garantir segurança na ordem econômica, como também na ordem social. Guérin-Schneider e Nakhla (2012) discorrem sobre as externalidades positivas do serviço público, sendo consideradas bens essenciais e propulsores de crescimento econômico. Dessa forma, os agentes reguladores devem se preocupar tanto com o controle das margens de lucro quanto com os objetivos de interesse público, não podendo definir sua eficiência apenas com base no desempenho das tarifas. Todavia, a regulação do setor de saneamento pode ser complexa, tendo de considerar suas características político-institucionais e tecnológicas.

Posner (1974) assume a regulação como a intervenção do Estado nas atividades econômicas. A partir do final do século XIX, uma das óticas pela qual se via a regulação tinha como intuito retificar as ineficiências e desigualdades provocadas pelo funcionamento do livre mercado, que era considerado frágil e propenso a funcionar de forma inábil. Contudo, o autor destaca também que essa prática permite a possibilidade de “oportunistas”, que buscam estruturar a regulação em prol de um setor específico, o que pode acarretar externalidades que podem prejudicar terceiros, distorcendo, assim, sua finalidade.

Deste modo, Heinen (2022) argumenta que a regulação deve ser responsável por interceder todos os interesses do cenário econômico. Para o autor, “a regulação não visa preservar os interesses do Estado, do governo ou do usuário, mas tem por meta coordenar e ponderar estes interesses” (Heinen, 2022, p. 8). Para mais, a discussão gerada em torno da regulação, na maioria das vezes, está associada ao conceito de monopólio natural. Caracteriza-se como monopólio natural a atuação de uma empresa de forma exclusiva em uma atividade econômica, devido às condições estruturais e econômicas que tornam inviável a participação

de mais de uma empresa nesse mercado. A existência de monopólios naturais se baseia na condição de redução dos custos unitários a partir de uma economia de escala aliada à necessidade de altos investimentos. Nesse cenário, não há concorrência, o que garante à empresa detentora do monopólio grande poder, podendo praticar tarifas abusivas e redução da qualidade dos serviços (Galvão Junior; Paganini, 2009).

Tomando como base algumas experiências internacionais no que tange a regulação dos serviços de saneamento, destacam-se os casos da França e da Inglaterra, que desenvolveram modelos regulatórios com valiosas experiências, dada, também, sua forte relação com a iniciativa privada no setor.

A regulação por contrato, originada e largamente difundida na França, fundamenta-se na existência de um contrato entre a autoridade, o titular e o operador dos serviços, seja este público ou privado. Neste instrumento contratual são definidas as obrigações e deveres de cada parte, considerando o quadro político, legal, fiscal e administrativo existente (Trémolet; Binder, 2010). A descentralização e a liberdade para escolher diferentes arranjos quanto à prestação dos serviços públicos são particularidades do modelo francês, como destaca Huet e Saussier (2003). Essa mesma dinâmica é aplicada na regulação, onde as autoridades locais têm o poder de decisão quanto ao arranjo contratual e quanto ao provedor que deseja contratar, optando pela opção que melhor lhe satisfazer. Todavia, ressalta-se que diretrizes técnicas a nível nacional devem ser seguidas, levando em conta critérios ambientais, de qualidade, de recursos hídricos e de processos licitatórios.

Grande parte dos contratos no setor de saneamento estão susceptíveis a mudanças, tendo em vista o longo tempo associado às concessões e a existência de diversas variáveis que não podem ser controladas, como o desenvolvimento da tecnologia, mudanças no planejamento urbano ou em padrões ambientais, por exemplo (Ribeiro, 2013). Algumas dificuldades são relacionadas a esse modelo, entre elas a definição das tarifas com base em fórmulas previstas em contrato, a necessidade de contemplar categoricamente os critérios de qualidade, a partir de indicadores coesos, a longa perduração dos contratos, que podem afetar a concorrência nas licitações e a exclusão dos usuários no processo de formulação dos contratos (Trémolet; Binder, 2010). Ademais, críticas a grande concentração de mercado entre poucos prestadores também são eminentes, bem como acusações de colusão entre os prestadores, como aborda Correia (2008).

Paralelo a isso, tem-se o modelo inglês, marcado pela atuação de agências de regulação. Ao final da década de 1990, em um contexto de privatização das empresas estatais que dominavam o setor de saneamento, o novo quadro de regulação foi instituído na Inglaterra e no

País de Gales, tomando como base a necessidade de separação entre o ente prestador e o ente regulador. Para isso, foi instituída uma estrutura de regulação bipartite, com divisão de funções entre reguladores econômicos e de qualidade (Amparo; Calmon, 2000). A partir disso, tem-se a criação do Water Services Regulation Authority – OFWAT, órgão responsável pela regulação econômica, defesa do consumidor, criação de incentivos à eficiência e competitividade dos prestadores. E, quanto a regulação técnica, ficam incumbidas às Secretarias de Estado, a Environment Agency, responsável pelo controle de poluição, administração e uso dos recursos hídricos, e a Drinking Water Inspectorate, responsável pelo monitoramento da qualidade da água (Booker, 1994).

A adoção da regulação a partir de agências reguladoras pode ser benéfica na distribuição de funções entre os órgãos responsáveis pela definição de políticas públicas e aqueles encarregados de arbitrar diferentes interesses (Ribeiro, 2013) como é o caso da Inglaterra e do País de Gales. Todavia, o papel decisivo do Estado é primordial para que essa conjuntura tenha êxito. Castro (2016) cita que durante a década de 1990 muitas críticas foram tecidas em relação à atuação do OFWAT, que tendia a favorecer os interesses das empresas privadas. Apenas após um longo período de tempo, marcado por diversas discussões e transformações no ambiente regulatório, o modelo angariou pouco mais estabilidade, mas ainda é alvo de consistentes críticas nas últimas décadas.

Contudo, a regulação por meio de contratos ou de agências são raramente empregadas em países em desenvolvimento, sendo comumente adotada uma fusão que resulta em um modelo híbrido, como é o caso do Brasil (Trémolet; Binder, 2010). Nessa conjuntura, as regras são estabelecidas por um contrato entre o titular dos serviços e o prestador e existe a presença da agência reguladora, que fica responsável por fazer cumprir o que foi acordado, pela resolução de conflitos e por possíveis alterações no contrato, caso necessário. Sendo assim, é de extrema importância a precisa definição das funções do ente regulador e de cada parte participante (Ribeiro, 2013).

Para mais, o modelo de autorregulação também é constatado em algumas situações. Nesse modelo, a responsabilidade quanto a regulação fica a cargo do próprio prestador dos serviços, tendo ampla liberdade para operar, levando em conta, normalmente, normas e diretrizes do Estado (Trémolet; Binder, 2010). Essa prática pode acarretar danos substanciais à prestação, como o prevailecimento dos interesses próprios do prestador, a falta de transparência e o distanciamento do administrado como consumidor (Marques Neto, 2009).

Posto isso, embora muitas vezes a regulação seja vista sob o ponto de vista econômico, ela é uma valiosa ferramenta para a redução das desigualdades sociais no setor de saneamento.

O reconhecimento de que o Estado não é capaz de prestar os serviços de saneamento diretamente não o exime de sua responsabilidade quanto à provisão. Dessa maneira, em cenários onde ocorre a concessão dos serviços, sobretudo a concessionárias privadas, a atuação do Estado como regulador é essencial para que não deixem de ser observados os interesses da população. Assim, entende-se que o exercício do poder regulador possui dupla função: a de fiscalizar a atuação do prestador de serviço e a de promover o fortalecimento das políticas públicas do setor (Haase, 2021).

3.3 PRIVATIZAÇÃO

Tendo em mente a necessidade de angariar volumosos investimentos e atender a totalidade da população, o setor de saneamento encontra consideráveis desafios no que tange a prestação dos serviços em contextos de falta de recursos financeiros. Durante as décadas de 1980 e 1990, alguns defensores propuseram a privatização para combater os problemas de insuficiência de financiamentos para infraestrutura na América Latina, contemplando os setores de eletricidade, estradas, telecomunicações e saneamento básico, com enfoque para os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esse movimento foi estimulado por importantes instituições globais, como o Banco Mundial (De Ferranti *et al.*, 2004).

No entanto, esse movimento foi precedido por uma transformação importante do papel do Estado. Durante as décadas de 1930 a 1980, o Estado possuía um papel ativo e central, regulador de mercados e interventor direto em setores estratégicos. Nesse cenário, o objetivo era garantir segurança social e universalizar serviços básicos. Após a Segunda Guerra Mundial e, de forma mais intensa, a partir de 1980, surge o modelo de “Estado Mínimo”, onde ao invés de promover a seguridade social, o Estado passa a defender e implantar o seguro social privado. Esse período representa um importante ponto de inflexão, no qual o Estado passa a focar em políticas segmentadas, destinadas principalmente aos mais pobres, enquanto a classe média e outras camadas passam a depender do mercado para serviços essenciais (Freitas, 2013).

Em concordância a isso, em 1989 tem-se a criação do Consenso de Washington, um conjunto de recomendações econômicas voltadas para países emergentes, que se difundiu bastante na América Latina. Essas recomendações tinham como foco políticas neoliberais, como privatizações, redução de gastos públicos e abertura econômica. Além disso, essas medidas promoveram a ideia de um Estado menos interventor e mais focado em regular o

mercado, alinhando-se ao conceito de Estado Mínimo. No que se refere aos serviços de saneamento, na década de 1990, verificou-se uma mudança significativa, onde o setor deixou de ser tratado como um compromisso social e passou a ser visto como uma oportunidade de valorização de capital. Nessa conjuntura, governos de esquerda e de direita foram impactados, passando a atender os interesses de grandes corporações transnacionais, que capturaram os mercados regionais e locais (Freitas, 2013).

No que diz respeito à atuação do setor privado no saneamento em países da Europa, menciona-se que países como a França e a Inglaterra contam com a participação de empresas privadas na prestação dos serviços de saneamento em período anterior à Segunda Guerra Mundial (Britto, 1998). Contudo, a privatização da provisão dos serviços de saneamento pode implicar preocupações pertinentes. A privatização da água pode representar uma mudança preocupante na concepção da água, transmutando de um bem que demanda gestão social comum para a concepção de mercadoria, na qual os indivíduos podem adquirir à medida que podem pagar. Além disso, essa medida pode afetar os governos locais, distanciando-os de sua responsabilidade para com a população e reduzindo a habilidade dos governos de garantir os direitos dos usuários (Mulreany *et al.*, 2006).

Por outro lado, a privatização é defendida tomando como base aspectos de maior rentabilidade, promoção de crescimento na produção, benefícios fiscais e, até mesmo, melhorias na qualidade e no acesso da população com menor poder aquisitivo, como citam Chong e López-de-Silanes (2005). De acordo com os autores, a maioria dos casos em que a privatização falhou podem ser explicados por três fatores: processos obscuros com forte envolvimento do Estado, que levaram a corrupção e ao comportamento oportunista; má concepção de contratos e a captura regulatória, que estão ligadas a regulamentações excessivas ou inadequadas que dificultam o funcionamento mais livre e eficiente dos mercados; e a existência de instituições de governança deficientes, que aumentam o custo de capital e dificultam esforços de reestruturação. Dessa forma, os autores argumentam que a compreensão dos mecanismos por trás das causas do fracasso deve ser usada para melhorar os processos de privatização, não para pará-los (Chong; López-de-Silanes, 2005). Todavia, em que pese o aprimoramento das privatizações, a essência desse processo não será alterada e por mais que os interesses sociais sejam colocados em pauta, estes não se sobressaíram aos interesses do mercado.

Decerto, a provisão dos serviços de saneamento necessita de avaliação. A comparação entre prestadores de natureza pública e privada é alvo frequente de pesquisas no meio

acadêmico por diferentes óticas, sejam elas econômica, política ou social. Por esse motivo, buscando melhor entendimento acerca do tema, alguns estudos são explanados nesta seção.

Sena Neto (2019) versa sobre as limitações quanto à prestação estritamente privada da gestão da água. O estudo analisa quais características representam ou não condicionantes impeditivos à privatização, tomando como base o ocorrido em três cidades, Paris (França), Buenos Aires (Argentina) e Itu (Brasil). Dentre as exposições trazidas pelo autor, a desvantagem atrelada a transferência de responsabilidade dos serviços para o ente privado é destacada. Isso porque, independente das disposições contratuais, assumir todos os possíveis riscos envolvidos e suas variáveis não controláveis, não se mostra favorável à lógica mercantilista. O autor corrobora também a respeito da não compatibilidade da abordagem da água como direito humano e dos desígnios das entidades privadas, no que tange a garantia do acesso, afirmando que, nos casos analisados, a gestão privada não assegurou tarifas mais acessíveis. Ademais, foi observado também uma clara limitação a políticas de cunho social ou subsídios para classes mais carentes, como o mecanismo da tarifa social. Por fim, outro aspecto evidenciado na pesquisa é que as ações das empresas privadas não são direcionadas a realizar grandes investimentos em vistas à universalização dos serviços, cabendo ao Estado essa tarefa.

Seroa da Motta e Moreira (2004) avaliaram a provisão de 104 prestadores brasileiros, diferenciando-os pela sua natureza administrativa, municipais e estaduais, e pela sua natureza de capital, público ou privado. Os autores relataram que, apesar dos operadores privados praticarem tarifas mais elevadas que os regionais públicos, para um mesmo nível de cobertura, estes foram os únicos que apresentaram margens de lucro justas, apontando para a sustentabilidade econômico-financeira da instituição. Os pesquisadores concluem também que a adoção da administração privada fomenta o efeito de aproximação da fronteira tecnológica.

Tomando como amostra 4.940 municípios brasileiros, o estudo realizado por Scriptore e Toneto Júnior (2012) buscou verificar diferenças significativas no desempenho de prestadores públicos e privados, tomando como método testes estatísticos a partir de dados do SNIS, levando em conta indicadores de atendimento, operação, investimento e qualidade. Os autores concluíram que o desempenho de um provedor não é consideravelmente superior ao outro. As empresas privadas apresentam melhor quadro em relação ao desempenho financeiro e às perdas no faturamento, ao passo que as provedoras locais públicas se destacaram no indicador de atendimento de esgoto. No que tange a outros indicadores, diferenças significativas não foram perceptíveis.

Com metodologia similar ao anterior, Heller (2012) avalia o desempenho entre os modelos de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário vigentes

no País. Dentre os resultados obtidos pelo autor, destacam-se as empresas privadas com valores superiores de hidrometração, menores índices de inadimplência e maiores índices de cobertura por rede de água, ao passo que não foi possível obter comparações quanto aos serviços de esgotamento sanitário dada a baixa representatividade do modelo nesse departamento. Já as CESBs angariaram os maiores índices de reclamações pelo valor cobrado pelo serviço de água, menores valores de cobertura por rede de água (exceto na macrorregião Centro-Oeste), enquanto também conquistaram maiores índices de cobertura por infraestrutura de interceptação e tratamento de esgoto sanitário. Ressalta-se aqui os prestadores com administração indireta municipal, que se destacaram também por apresentarem bons índices de cobertura por rede de esgoto.

Lobina (2015) mostra que entre os anos de 2000 e 2015 o número de casos de cidades que remunicipalizaram (realizaram a transição de operador privado para público) seus serviços de abastecimento de água expandiu consideravelmente. Dentre os países que possuem alta renda, a França e os Estados Unidos se destacam, totalizando 94 e 58 casos, respectivamente. Já entre os países que possuem média e baixa renda, com números menos pronunciados, cita-se as cidades: Acra (capital de Gana), Bogotá (capital da Colômbia), Budapeste (capital da Hungria), Buenos Aires (capital da Argentina), Jacarta (capital da Indonésia), Johannesburgo (África do Sul), La Paz (Bolívia), entre outros. Entretanto, o autor salienta que apenas a detenção da prestação dos serviços em mãos públicas não é garantia de sucesso, sendo necessária a promoção de práticas que, através do poder público, fomentem o desenvolvimento da comunidade e a justiça social.

Esse é um ponto vital na discussão em torno da universalização dos serviços de saneamento. Atentar-se ao DHAES é fundamental, entretanto, este direito não será garantido com equidade e integralidade à população apenas com a provisão por parte de órgãos públicos. A discussão quanto à adoção ou não de modelos privados para o setor de saneamento é complexa e, dificilmente, atingirá uma única resposta. Ações complementares devem ser postas em prática, principalmente, aquelas que garantem uma boa governança e regulação, fazendo com que a prestação seja regida pelos interesses da população.

4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NO QUE TANGE O SANEAMENTO BÁSICO

Nas cidades europeias e norte-americanas, o surgimento dos primeiros sistemas com redes de água e esgoto são datados no século XIX, como cita Braadbaart (2013). De acordo com o autor, nesse período, os municípios europeus fomentaram a criação de companhias de abastecimento por meio da iniciativa privada em função de diversos fatores, entre eles a escassez de recursos hídricos urbanos, a demanda domiciliar, do comércio e da indústria e a motivação do lucro. O paradigma da água canalizada, como se refere o autor, foi transferido das cidades do hemisfério norte para as municipalidades do hemisfério sul ao longo do século XX, o que acarretou o desenvolvimento desses sistemas nos países meridionais.

Com o decorrer do tempo, o tema foi ganhando relevância e alguns países foram se destacando no que se refere a gestão dos serviços de saneamento e influenciando outros. Britto (1998) destaca que as profundas transformações econômicas provenientes da globalização geraram significativas modificações nos agentes econômicos e no papel do Estado, o que culminou também em modificações na gestão dos serviços de saneamento. Cada vez mais, grandes multinacionais privadas começaram a atuar no setor de saneamento e, assim, foi-se aumentando o debate acerca da prestação desses serviços.

A partir disso, nessa seção serão expostas as experiências de alguns países no tocante a gestão dos serviços de saneamento básico, buscando contribuir com o entendimento das diferentes trajetórias internacionais que culminaram em suas respectivas realidades atuais.

4.1 ARGENTINA

Desde o início do século XX, a responsabilidade quanto a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pertencia à empresa pública *Obras Sanitarias de la Nación* – OSN. A OSN era incumbida de planejar, construir e administrar as obras de infraestrutura, além da gestão dos sistemas em quase todo o território argentino (Azpiazu; Bonofiglio; Nahón, 2008). Nesse período, premissas como tarifa uniforme para todo o país, desenvolvimento regional equilibrado e tarifa baseada no nível de renda (medida a partir do valor de locação da habitação) eram praticadas. Contudo, esse sistema sofreu com graves crises

a partir do rápido e expressivo crescimento urbano na década de 1940, além da redução progressiva de recursos para investimentos (Britto, 1998).

A partir da década de 1980, com a ascensão do governo militar, é realizada a descentralização dos serviços públicos, entre eles o saneamento. Dessa maneira, a responsabilidade quanto a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário passa a ser das províncias e de alguns municípios. Cada província também é encarregada de estabelecer os marcos regulatórios que instituem a gestão pública dos serviços de saneamento. Nesse cenário, a OSN passou a atuar apenas na capital Buenos Aires e em parte de sua região metropolitana (Britto, 1998; Cáceres, 2020).

Essa brusca descentralização acarretou significativa queda na qualidade da prestação, visto que grande parte das províncias e dos municípios não tinham recursos financeiros e técnicos para atender as demandas da população e o Estado não ofereceu apoio, eximindo-se de qualquer responsabilidade (Azpiazu; Bonofiglio; Nahón, 2008).

Vargas e Gouvello (2011) mencionam que esse movimento pode ser entendido como uma preparação para a entrada do setor privado na prestação dos serviços de saneamento que aconteceu no início da década de 1990. Durante o governo de Carlos Menen, com forte influência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – FMI, as primeiras concessões são realizadas. Oliveira (2015) cita que essas transformações foram realizadas em um contexto de pouca transparência política e pouca participação social, sendo fundamentada em um discurso predominantemente técnico.

A primeira concessão à iniciativa privada aconteceu no ano de 1991, na província de Corrientes. Todavia, a concessão mais emblemática ocorreu no ano de 1993, onde a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Buenos Aires e outros treze municípios limítrofes foi atribuída à companhia *Aguas Argentinas*, um consórcio internacional liderado pela multinacional francesa *Suez-Lyonnaise des Eaux*, por um período de 30 anos (Vargas; Gouvello, 2011). A partir disso, outras concessões foram realizadas, sendo que no início dos anos 2000, cerca de 56% da população argentina era atendida por prestadores privados (Azpiazu; Bonofiglio; Nahón, 2008).

O modelo de regulação adotado pelas concessões assemelhava-se ao modelo inglês, onde uma agência era tida como ente regulador. Britto (1998) menciona a criação da entidade reguladora tripartite ETOSS – *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*, no ano de 1993, atribuída de regular e controlar a atuação da empresa *Aguas Argentinas*, com recursos provenientes de uma porcentagem das tarifas cobradas. No entanto, foram verificadas irregularidades no funcionamento da entidade, principalmente devido à cooptação bilateral

realizada pela prestadora *Aguas Argentinas* e pelo poder executivo nacional do país. Em outras palavras, essas instituições exerciam, de alguma forma, influência sobre a ETOSS, levando-a a agir de acordo com os interesses de ambas, ao invés de cumprir suas funções regulatórias de forma independente e imparcial. Dessa forma, a regulação implementada não foi eficaz, e a ETOSS enfrentou sérias dificuldades para exercer sua função sancionadora, pois, em geral, os benefícios do não cumprimento superavam as penalidades impostas (Rocca, 2011).

Posto isso, o modelo de gestão em questão começou a entrar em crise em curto intervalo de tempo. Hall e Lobina (2002) citam algumas adversidades que culminaram nesse cenário, entre elas: investimentos insuficientes para aumento de cobertura, má qualidade da água e aumentos tarifários desproporcionais. Paralelo a isso, o país passou por uma crise econômica nacional, onde o governo optou por uma drástica desvalorização da moeda nacional, provocando a renegociação dos contratos de concessão de serviços públicos a operadores privados, o que culminou no congelamento das tarifas (Vargas; Gouvello, 2011).

A primeira rescisão de contrato acontece no ano de 1997, na província de Tucumán, seguida pela rescisão do contrato de prestação na província de Buenos Aires, no ano de 2002. As duas mais importantes concessões, *Aguas Argentinas* (que contemplava a cidade de Buenos Aires e cidades próximas) e *Aguas Provinciales de Santa Fe* (província de Santa Fé), foram findadas no ano de 2006 (Vargas; Gouvello, 2011).

Lobina e Hall (2007) descrevem o moroso processo de rescisão do contrato da companhia *Aguas Argentinas*. A quebra de contrato partiu dos acionistas privados da companhia, dadas as significativas dificuldades de chegar a um acordo com o governo em relação aos ajustes das tarifas após a crise econômica. No ano de 2003, a companhia homologou uma ação de arbitragem perante o Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos – ICSID, reivindicando as perdas causadas pela desvalorização do peso argentino. Esse processo perdurou por doze anos, sendo que, em 2015, o tribunal arbitral decidiu a favor das companhias privadas, impondo uma sentença de 405 milhões de dólares ao governo argentino (Freshfields Bruckhaus Deringer, 2015).

Após a rescisão dos contratos com os entes privados, a operação dos sistemas foi retomada pelo poder público. Para o atendimento da cidade de Buenos Aires e municípios próximos, tem-se a criação da empresa estatal *Agua y Saneamientos Argentinos S.A.* - AySA, no ano de 2006 (Oliveira, 2015). Em 2007, é sancionada a Lei Nacional nº 26.221 que estabelece novo marco regulatório para as concessões do setor de saneamento básico para a cidade de Buenos Aires e municípios próximos da Província de Buenos Aires. Nesse novo regime, são instituídas novas entidades que compõem o quadro regulatório em termos de

controle: a APLA - *Agencia de Planificación*, responsável por controlar a elaboração de planos e projetos, desenvolvimento das obras, realização de estudos de impacto ambiental e estabelecimento de metas de qualidade; e o novo ente regulador, o ERAS – *Ente Regulador de Agua y Saneamiento*, que tem a função de fiscalizar a qualidade do serviço, verificar o cumprimento do contrato de concessão e proteger os interesses dos utilizadores (Rocca, 2015).

Tomando como referência o setor de saneamento argentino, percebe-se o impacto das mudanças que ocorreram desde a década de 1980 no atual cenário do setor. Como exemplo, cita-se o caso da província de Santa Fé, onde a concessão dos serviços de saneamento foi transferida para o setor privado no ano de 1995 e durou até o início de 2006. Após a rescisão do contrato, foi criada uma nova empresa estatal, chamada *Agua Santafesinas S.A.* – ASSA. Entre 2001 e 2018, observou-se na província a ampliação da cobertura de redes de água potável e esgoto, acompanhada do aumento nas tarifas. Paralelamente, houve maior atuação do Estado provincial, tanto por investimentos em infraestrutura quanto por programas voltados à ampliação do acesso, especialmente ao esgotamento sanitário. Quanto à gestão, destaca-se a urgência de um novo marco regulatório, já que o atual, de 1994, remonta ao período pré-privatização. Embora existam audiências públicas abertas à população para discussão da gestão dos serviços, estas têm caráter apenas consultivo, limitando a participação efetiva da sociedade (Tagliavini, 2020).

Entende-se que, após a retomada da prestação dos serviços pelo setor público, foram constatadas melhorias, refletindo principalmente a redução das desigualdades. No entanto, ainda persistem desafios a serem superados em todo o território argentino, tanto na qualidade da prestação dos serviços quanto na gestão. Esse ponto também é reforçado por Rocca (2015), que argumenta que, apesar das diferenças entre as gestões privada e estatal, a participação dos usuários no controle e na regulação dos serviços de saneamento na Região Metropolitana de Buenos Aires não apresentou mudanças substanciais. O afastamento da população dos processos e decisões relacionados aos serviços de saneamento é uma característica da prestação privada, visto que a lógica do mercado da água não permite que o cidadão ocupe um lugar de grande influência nas decisões que podem afetar tanto o funcionamento dos serviços quanto os lucros obtidos.

Para mais, a dificuldade de mudanças no setor está atrelada ao conceito de *path dependence*. Em um processo político, quando certos atores têm capacidade de impor regras a outros, o uso contínuo desse poder solidifica sua posição inicial de autoridade. Conseqüentemente, isso influencia também a maneira como os atores sociais percebem e interpretam seu ambiente. Dessa forma, o desenvolvimento de novas interpretações demanda

um alto custo de iniciação e um difícil processo de aprendizagem, tornando a reversão da trajetória estabelecida ainda mais complexa (Pierson, 2004 *apud* Sousa; Costa, 2016, p. 12).

Nota-se que essa característica está presente nos dois casos citados acima. Embora tenha sido curta a duração da gestão privada nos serviços de saneamento no país, ela deixou vestígios que ainda persistem e são difíceis de serem superados. A transição entre prestadores públicos e privados pode causar impactos profundos no desenvolvimento do setor, que é inerentemente lento, requer altos investimentos e está intimamente envolvido com questões sociais, culturais e políticas do país.

Para além dos desafios citados, Cáceres (2024) aponta que a coordenação das ações a nível nacional é um obstáculo a ser superado, impactando na sinergia das intervenções e na promoção da sustentabilidade das decisões. Sabe-se que a gestão dos serviços de saneamento tem ligação com a gestão dos recursos hídricos e com a gestão urbana, envolvendo múltiplos atores e instituições. A articulação dessas políticas pode se tornar complexa, resultando em um entrave ao desenvolvimento do setor de saneamento. A ausência de uma coordenação efetiva pode levar a sobreposição de competências, lacunas de responsabilidade e uso ineficiente dos recursos disponíveis.

Em concordância a isso, menciona-se que esse também é um desafio a ser enfrentado pelo Brasil, como discute Grangeiro, Pinheiro e Miranda (2020). Eles destacam que a integração das políticas de saneamento com outras políticas setoriais é crucial para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a melhoria da qualidade de vida da população. Portanto, a superação desses desafios exige um esforço conjunto de todos os atores envolvidos, com a implementação de estratégias integradas e a promoção de uma governança eficaz com a participação ativa do Estado.

Em resumo, o setor de saneamento argentino vivenciou profundas alterações desde a década de 1980, que afetaram seu desenvolvimento. A transição entre modelos de gestão não se mostrou benéfica no caso argentino e o país ainda luta pela universalização dos serviços de saneamento na totalidade de seu território.

4.2 CHILE

A prestação dos serviços de saneamento no território chileno até o final da década de 1980 era responsabilidade do Estado. Assim como em outros países, devido ao crescimento

populacional, os sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto se tornaram incapazes de absorver a demanda da população ao longo do tempo, o que culminou na necessidade de seu aprimoramento. Calvo e Cariola (2006) citam que entre os anos de 1860 e 1977 muitas organizações, em sua maioria públicas, atuaram para o desenvolvimento do setor, com destaque para a *Dirección de Obras Sanitarias* – DOS, criada o ano de 1953 com objetivo de aplicar recursos públicos na gestão dos serviços de água potável, esgoto e drenagem. No que se refere à área rural, outros órgãos também se destacavam como a *Oficina de Saneamiento Rural del Ministerio de Salud Pública*.

No final da década de 1970, o país apresentava bons resultados no que tange à prestação dos serviços de saneamento, sendo que cerca de 90% de toda a população tinha acesso à água potável, enquanto a coleta de esgoto em centros urbanos alcançava níveis de 60 a 80%, um cenário auspicioso em relação a outros países da América Latina e fruto de medidas de desenvolvimento do Estado (Calvo; Cariola, 2006).

Tomando em conta o contexto político, no ano de 1973 sucedeu-se um golpe militar que derrubou o regime democrático no país. Em decorrência disso, uma série de transformações sociais e econômicas foram constatadas, baseando-se na teoria neoliberal. Em 1977, o *Servicio Nacional de Obras Sanitarias* – SENDOS foi instituído, integrando todas as entidades que operavam no setor de saneamento. O órgão era uma entidade autônoma do Estado, de direito público, composto por uma Direção Nacional e outras onze Direções Regionais, uma em cada região territorial do país, com exceção da região do Valparaíso e da região metropolitana de Santiago, onde foram constituídas empresas estatais com administração autônoma, sendo elas a *Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso* – ESVAL e a *Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias* – EMOS, respectivamente (Calvo; Cariola, 2006). Tal movimentação foi similar ao ocorrido na Argentina, em um momento anterior à entrada do setor privado na prestação dos serviços de saneamento.

Em 1988, próximo ao fim da ditadura militar de Augusto Pinochet, foi instaurado o Decreto com Força de Lei nº 382, intitulado de “*Ley General de Servicios Sanitarios*”, que estabelece as regras para a prestação dos serviços de saneamento e viabiliza a participação do setor privado. Entre as características do novo regime, destacam-se: a outorga se dava mediante decreto e não possuía prazo definido, podendo ser transferida total ou parcialmente por meio de anuência do órgão regulador; em caso de descumprimento de contrato, a outorga poderia ser invalidada; as concessões garantiam exclusividade à concessionária; e a concessionária era obrigada a prestar serviços adequados, conforme as regras em vigor, bem como atender toda a área concedida, chamada de território operacional (Galhano, 2004).

Nesse momento, ressalta-se uma particularidade do Chile em comparação com outros países, que, somada ao novo regime estabelecido, torna o país um caso à parte. O sistema de direitos de uso da água no Código de Águas de 1981 favorece fortemente a proteção dos direitos de propriedade sobre a concessão do uso da água. Em outras palavras, na prática, o direito de uso da água se torna um direito de propriedade, em detrimento das normas regulatórias. Assim, embora as águas sejam consideradas bens nacionais de uso público, o código e a Constituição chilena garantem aos titulares dos direitos de uso um status equivalente ao de propriedade (Dourojeanni; Jouravlev, 1999).

Dessa maneira, a introdução do setor privado na prestação dos serviços de saneamento implica não só na concessão dos serviços em si, mas também na concessão do direito de uso da água. Esse contexto foi defendido sob a promessa de aumentar a eficácia e a eficiência da gestão da água, garantindo a disponibilidade do recurso para as necessidades humanas e econômicas. No entanto, há críticas de que os direitos de propriedade privada e os princípios comerciais não conduziram necessariamente a tais melhorias, mas sim atenderiam aos interesses de acumulação de capital em detrimento das necessidades humanas (Budds, 2020).

Em sequência a esse processo, no ano de 1990, cria-se a *Superintendencia de Servicios Sanitarios* – SISS, órgão responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento. Dessa forma, separa-se a função de provedor e regulador do Estado, anteriormente exercida pelo SENDOS (Calvo; Cariola, 2006). As medidas instituídas a partir de 1988 promoveram um ambiente favorável à plena privatização dos serviços no país, contudo, apenas no final da década de 1990 a venda das ações das companhias públicas foram iniciadas, dada a forte resistência de partidos políticos e sindicatos (Oliveira, 2015).

Na maior parte dos casos de privatização, a cobertura dos serviços de abastecimento de água já havia alcançado grande parte da população, sendo assim as empresas focaram em aprimorar o tratamento de esgotos (Lobina; Hall, 2007). As estatais EMOS (atual *Agua Andinas*) e ESVAL foram privatizadas no ano de 1999, sendo compradas pelas multinacionais *Suez/Agbar* (detendo 42% das ações) e *Anglian Water* (detendo 35% das ações), respectivamente. Outras privatizações também ocorreram entre os anos de 1999 e 2001, com forte participação de multinacionais inglesas (Hall; Lobina, 2002).

Por conseguinte, na década de 2000, foi observada a saída de várias multinacionais, que foi compensada pela entrada de investidores locais e do fundo de investimento canadense *Ontario Teachers Pension Plan* – OTPP, que se tornou o segundo maior provedor de serviços de saneamento, ficando atrás apenas do grupo *Agbar*. Juntas, as duas empresas controlam cerca de 75% do mercado chileno de água e esgoto. Em função da forte influência da iniciativa

privada no setor de saneamento, observa-se certa tendência em favorecimento aos operadores privados, indicando fraqueza no quadro regulatório, principalmente na resolução de conflitos (Lobina; Hall, 2007).

Dentre os atuais desafios para o setor de saneamento chileno, a obtenção de informações das empresas privadas é um considerável obstáculo. A falta de transparência impossibilita à SISS de descobrir as ineficiências do processo e buscar formas de eliminá-las, almejando a redução do valor das tarifas. Isso reforça a necessidade de fortalecimento do ente regulador e do aprimoramento de ferramentas administrativas que visem proteger os interesses da população. Ademais, a preocupante redução da disponibilidade hídrica do país exige soluções com novas abordagens, acarretando novos investimentos em fontes de águas subterrâneas e superficiais, redução de perdas, reutilização de águas tratadas, entre outros (Fuchs *et al.*, 2022).

Cabe ressaltar que a escassez hídrica vivenciada no país, além de estar relacionada a uma questão natural, está relacionada também à superalocação de direitos de água nas bacias hidrográficas. Estima-se que quase um terço das bacias chilenas são superalocadas além de seus limites naturais, ou seja, a quantidade de água concedida para uso excede a disponibilidade natural de água, levando a um consumo excessivo e desequilibrado (Malagueño; D’Odorico, 2024).

A escassez hídrica representa uma ameaça aos ecossistemas e as comunidades dependentes. Esse cenário demonstra como a proteção dos direitos de propriedade privada prevalece sobre a proteção dos recursos hídricos e da população, em prol da manutenção das atividades comerciais, sobretudo da irrigação, que desempenha um papel proeminente nas alocações (Malagueño; D’Odorico, 2024).

Além disso, a considerável desigualdade nos destinatários das alocações de direitos de uso de água também chama atenção. A *Dirección General de Aguas – DGA* é a agência nacional responsável pelos recursos hídricos e direitos de água no Chile, mas atua com autoridade regulatória limitada. Estima-se que um pequeno grupo controla a água chilena por meio do recebimento da grande maioria das alocações da DGA. Contudo, a DGA não tem jurisdição para intervir nos direitos existentes, fazendo com que qualquer diminuição na disponibilidade de água afete em maior proporção as comunidades rurais e grupos marginalizados que não possuem direitos de água registrados (Malagueño; D’Odorico, 2024).

Desse modo, as desigualdades existentes na distribuição são exacerbadas durante a escassez. Esse quadro contrasta com a justificativa do modelo estabelecido pelo Código de Águas de 1981 e pelo Decreto com Força de Lei nº 382, que visavam a eficiência na gestão do direito do uso de água e na prestação dos serviços de saneamento, os quais, nesse contexto,

estão mais atrelados do que em outros países. Nota-se, nessa conjuntura, que o acesso à água potável e ao saneamento de toda a população não se torna prioridade em modelos orientados pela lógica neoliberal.

Ao contrário disso, os grupos já beneficiados aumentam seu poder em cenários de escassez e continuam defendendo o próprio modelo como solução para uma gestão mais eficiente. Ironicamente, a escassez é também causada pela má distribuição do uso da água em uma gestão orientada pela lógica neoliberal. Portanto, entende-se como a intervenção do Estado é crucial para que os limites naturais das bacias sejam respeitados e para que os interesses da população também sejam tratados como prioridade.

No ano de 2022, foi instituída uma reforma no Código de Águas chileno, através da Lei nº 21.435, reduzindo as proteções dos direitos de propriedade e declarando a água como um direito humano. Todavia, não se sabe como essas medidas serão implementadas na prática, visto que o direito de uso de água ainda continua instituído pela constituição chilena. Dessa maneira, os usuários cujos direitos foram concedidos antes da reforma continuarão a possuir seus direitos em perpetuidade (Andison, 2023).

Outro ponto que também se destaca no atual contexto do Chile se refere ao saneamento nas áreas rurais. O modelo de gestão nessas regiões é diferente, o Estado é responsável pelos investimentos e transfere a operação dos serviços para cooperativas e comitês rurais de água potável, também conhecidos como APR – *Sistemas de Agua Potable Rural*. Em decorrência do aumento populacional nas últimas décadas, verificou-se o desenvolvimento das áreas periurbanas, que aumentam a demanda por água potável das APRs, como acontece na Região do Maule. No entanto, o desenvolvimento dessas áreas despertou o interesse da concessionária privada de água potável do limite urbano de Talca, capital da Região do Maule (Duarte-Vera; Vanhulst; Letelier-Araya, 2021).

Dessa maneira, observam-se possíveis conflitos enfrentados pelas APRs em sua governança comunitária. Primeiramente, cita-se como a escassez hídrica afeta a região, sobretudo com o aumento do consumo gerado pela adesão das áreas periurbanas. Além disso, percebe-se como as práticas de consumo são diferentes, com um consumo maior por parte das novas regiões. Essa diferença cultural é identificada não só na forma de consumo, mas também na participação desses usuários. Nota-se que os grupos das áreas periurbanas têm pouco interesse em participar das assembleias e atividades organizadas pelas APRs, reduzindo seu papel apenas ao de consumidores (Duarte-Vera; Vanhulst; Letelier-Araya, 2021).

A relação entre a comunidade e as APRs é fundamental para o bom funcionamento dos sistemas, sendo que os cargos das APRs são ocupados por pessoas da própria comunidade, que

muitas vezes ocupam esses papéis voluntariamente (Duarte-Vera; Vanhulst; Letelier-Araya, 2021). Dessa maneira, as APRs são colocadas em uma posição difícil, onde precisam atender a um número maior de pessoas em um cenário de redução de disponibilidade hídrica e com a mesma estrutura administrativa de décadas anteriores.

Somado a isso, tem-se a instituição de um novo marco legal específico para o setor rural no ano de 2017, a Lei nº 20.998. O texto regulatório estabelece diretrizes que visam introduzir mudanças na administração das APRs, diante dos desafios citados acima. No entanto, como é o caso das APRs da Região do Maule, os gestores não possuem treinamento para lidar com as modificações exigidas pela legislação, causando novas preocupações e demandas para esses cargos que, sendo exercidos voluntariamente, implicam um desincentivo à participação da comunidade (Duarte-Vera; Vanhulst; Letelier-Araya, 2021).

Nesse contexto, a atuação das APRs se torna cada vez mais desafiadora, com o enfraquecimento da atual governança comunitária e a facilitação da participação de concessionárias privadas. Ressalta-se que o aprimoramento da gestão das APRs é necessário, mas para além da exigência em lei, deve haver o apoio para essas organizações, a fim de alavancar o desenvolvimento técnico e humano dos gestores, assim como o reconhecimento de seu trabalho. Em meio a tensões relacionadas ao aumento do consumo e a redução da disponibilidade hídrica, o fortalecimento das APRs para a garantia do acesso das regiões rurais é primordial.

Em resumo, o Chile é um caso à parte quando se trata do tema de saneamento. Contudo, o modelo adotado na década de 1990 teve como base uma estrutura já bastante aprimorada nos anos anteriores que deve ser levada em consideração na análise do atual contexto do setor de saneamento. Ademais, os atuais desafios enfrentados pela população chilena geram grandes incertezas sobre como será o futuro do setor, sobretudo em função da escassez hídrica cada vez mais alarmante. Por fim, destaca-se que a população rural, muitas vezes já lesada pela má distribuição do uso de direito da água, também enfrenta novos desafios, com a promulgação da Lei nº 20.998.

4.3 FRANÇA

Dentre os países europeus, a França se destaca por possuir vasta experiência na privatização dos serviços de saneamento. As primeiras concessões ocorreram nos anos de 1853

e 1880, com a participação das empresas Compagnie Générale des Eaux e Lyonnaise des Eaux, respectivamente. Essa tradição perdurou de forma ativa, sendo que no início dos anos 2000, cerca de 85% do sistema de abastecimento de água e 45% do sistema de esgotamento sanitário eram geridos pela iniciativa privada (Galhano, 2004).

A França possui elevado número de municípios (cerca de 36.000 comunas), com poucas cidades de grande porte, sendo estes os detentores da responsabilidade quanto à prestação dos serviços de saneamento. Alguns desses municípios são consideravelmente pequenos e possuem pouca capacidade financeira, o que culminou em um processo de articulação intermunicipal, a fim de angariar melhores condições para a gestão de serviços urbanos e estruturação de redes urbanas, bastante difundido no país. Tal conjuntura fez com que a participação da iniciativa privada fosse facilitada, dada a dificuldade dos municípios em gerir seus próprios sistemas. Por fim, tem-se o Estado, que fica responsável pela elaboração de políticas de água e programas de conservação dos recursos hídricos (Britto, 1998).

A partir da década de 1960, as empresas privadas que atuavam no setor de saneamento passaram por uma fase de fusão, restando apenas três grandes grupos privados: Veolia (antiga Compagnie Générale des Eaux, Vivendi), Suez Environment (antiga Lyonnaise des Eaux, Ondeo) e SAUR (antiga Bouygues). Essas empresas atuam também em outros serviços locais e no setor de construção civil (Lime, 2015). Justo (2004) ressalta o papel do governo francês no fortalecimento das empresas em questão, que eram beneficiadas por uma série de medidas e conseguiam acesso a financiamentos privilegiados. Isso fez com que as empresas se desenvolvessem a partir de novas tecnologias e com crescimento financeiro notável.

Dentre os sistemas delegados à iniciativa privada, são realizados por meio de outorga precedido de concorrência pública e podem assumir diferentes modalidades, que variam o nível de risco ao setor privado. Dentre as modalidades que não oferecem risco às empresas privadas, tem-se (Justo, 2004; Nozaki, 2007; Oliveira, 2015):

- Gerenciamento (*la gérance*): onde o município contrata um operador privado que fica responsável pela prestação dos serviços e pelo relacionamento com os usuários, a remuneração realizada ao operador é fixa, não tendo relação com seu desempenho. O poder público controla as tarifas, assume possíveis déficits, absorve os superávits e é incumbido de realizar os investimentos necessários;
 - Gerenciamento Interessado (*régie intéressée*): semelhante ao modelo anterior, mas com remuneração variável, em função de índices de desempenho pré-estabelecidos em contrato;
- Já no que se refere os modelos com risco ao setor privado, estão:

- Arrendamento (*affermage*): modalidade com risco moderado, nesse caso o município contrata um operador privado para gerir e explorar os serviços por sua conta e risco. O operador é remunerado através das tarifas, pré-estabelecidas em contrato. O poder público não se responsabiliza por possíveis déficits e nem absorve possíveis superávits. Entretanto, o poder público ainda é o responsável pelos investimentos, muitas vezes a partir de um fundo destinado para esse fim. Nessa modalidade, os contratos têm duração de 10 a 12 anos e ao final da concessão a prestação retorna ao município.
- Concessão: modalidade com alto risco, nesse caso o município encarrega um operador privado que fica responsável pela prestação, financiamento e exploração do serviço por sua conta e risco. O operador é remunerado através das tarifas, pré-estabelecidas em contrato. Nessa modalidade, os contratos têm duração de 25 a 30 anos e ao final da concessão as infraestruturas construídas são transferidas ao poder público.

No tocante ao controle e a fiscalização da prestação dos serviços, o caráter descentralizador também orienta o funcionamento dessas funções. Como citado na seção 3.2, a ferramenta mais importante nas relações entre as empresas privadas e os municípios na França é o contrato acordado. Todavia, os contratos devem tomar em conta todos os elementos de controle institucionalizados, amparados pelo direito civil, e considerar os princípios de permanência (continuidade dos serviços), de igualdade de atendimento, de eficiência, de modicidade das tarifas e de cortesia no atendimento (Oliveira, 2007; Parlatore, 2000). Para mais, devem se atentar também ao Código dos Municípios e, em nível regional, apresentar periodicamente seus relatórios financeiros às Câmaras de Contas (Oliveira, 2015).

Na extensão dos recursos hídricos, atuam os comitês e as agências de bacia hidrográfica, modelo desenvolvido na França que se disseminou globalmente. Essas instituições são responsáveis pela gestão dos recursos financeiros destinados à execução de obras e instalações com o objetivo de controlar a poluição dos corpos hídricos e gerenciar o direito de uso da água. A aplicação desses recursos é definida a partir de critérios e prioridades definidas pelos comitês de bacia, colegiados de usuários e representantes do poder público e são voltadas ao controle da poluição e ao gerenciamento dos usos e usuários da água (Parlatore, 2000).

Contudo, algumas falhas podem ser observadas na articulação do setor: o aumento exacerbado das tarifas, sobretudo entre os anos de 1992 e 1999 quando os prestadores foram pressionados a atender as regras de qualidade das águas impostas pela União Europeia; os múltiplos casos de corrupção, onde foi atestada a coalizão entre entes privados e o poder público a fim de estabelecer um mercado oligopolizado para o setor de saneamento; a pouca transparência nos relatórios financeiros; a perda da expertise interna gerada nos conselhos e

municípios, que é necessária para monitorar e controlar a implementação adequada dos contratos e a dificuldade encontrada pelos conselhos locais de negociar alterações que lhes convêm vantagem (Justo, 2004; Lime, 2015).

Paralelo a isso, desde 1999, os municípios franceses têm sido fortemente incentivados a transferir alguns de seus poderes para entidades jurídicas chamadas “estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal com seu próprio sistema tributário”, também conhecidas como intercomunidades. A partir disso, deu-se início uma reforma territorial na França, a fim de fortalecer o papel das intercomunidades, aprimorar a gestão pública e promover melhor distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo. Desse modo, no ano de 2015, foi instituída a Lei NOTRe - *Nouvelle Organisation Territoriale de la République*, dando origem a novas fusões e extensões das intercomunidades. Dessa maneira, as intercomunidades ganharam maior importância, com competências ampliadas (Britto, 2024; Doré, 2018).

No que se refere o setor de saneamento, a Lei NOTRe pressionou municípios e órgãos intermunicipais a se agruparem para atingir uma escala mais relevante para a prestação dos serviços de saneamento, reduzindo o número de pequenas uniões intermunicipais e buscando melhorar a regulamentação e a eficiência do setor (Porcher, 2018). Com isso, novos serviços públicos intercomunais estão sendo criados e, em alguns casos, retomando a prestação para a gestão pública. Cita-se como exemplo a Metrópole da Grande Paris, onde a maior parte dos municípios era atendida pelo *Syndicat des Eaux d’Ile-de-France*, que era o responsável pela prestação do abastecimento de água na região. Contudo, historicamente, o sindicato mantinha a delegação dos serviços à empresa Veolia, com sucessivas renovações de contrato há 126 anos (Britto, 2024).

No entanto, a partir da possibilidade de não renovar a delegação dos serviços, possibilitada pela Lei NOTRe, muitos municípios optaram por não delegar a gestão dos serviços ao sindicato (e à Veolia, por consequência) e retornar à prestação pública, com a criação de empresas públicas, como a *Eau Publique Est Ensemble* e a *Eau Publique Seine Bièvre*. Dentre os motivos citados para a mudança, ressaltam-se o alto valor da tarifa, questões de manutenção da rede, distanciamento dos usuários e a falta de transparência por parte da Veolia (Britto, 2024).

Por outro lado, menciona-se que essa transição está acompanhada de consideráveis desafios para os municípios. A melhoria na qualidade da prestação dos serviços, o cumprimento das normas vigentes e a garantia de sua sustentabilidade econômico-financeira são alguns dos obstáculos a serem enfrentados. Em função disso, a redução das tarifas em um curto prazo não é garantia, o que pode ser de difícil entendimento para os usuários, por mais que seja justificado

(Bellier; Taisne, 2016). Nesse sentido, Britto (2024) aponta que a *Eau Publique Est Ensemble*, desde que assumiu a prestação dos serviços em sua região, enfrenta problemas de vazamentos e válvulas quebradas, o que pode ser atribuído à falta de manutenção por parte da antiga concessionária.

Dessa maneira, atesta-se que a França atravessa um período de transição, que abrange diferentes setores da gestão pública, abrangendo o de saneamento. Apesar da forte herança histórica advinda das empresas privadas francesas de saneamento, nota-se que esse modelo também está no cerne das transformações em curso. Essas mudanças refletem não apenas uma reavaliação das abordagens convencionais, mas também destacam a necessidade de adaptação frente às novas demandas do setor. Além disso, esse cenário de mudanças está fortemente associado ao término dos contratos vigentes com as concessionárias privadas, o que abre espaço para a implementação de estratégias que até então não eram tidas como primeira opção.

Outro caso bastante simbólico é o da capital Paris. Le Strat (2013) discorre sobre o processo de retomada do poder público no que tange os serviços de saneamento. Segundo a autora, que na época ocupava os cargos de vereadora e presidente da empresa pública de serviços de água em Paris, a Eau de Paris, eram recorrentes as críticas à gestão anterior, conduzida pela Générale des Eaux/Veolia e pela Lyonnaise des Eaux/Suez. A falta de transparência e a perda de competência do órgão público tornaram evidente a necessidade de um controle político mais forte, o que culminou na retomada dos serviços sob gestão pública.

A autora destaca que o processo foi lento, levando um ano e meio para se concretizar e partiu não só da ideologia de que a água é um bem comum e não deve ser utilizada apenas para fins lucrativos, bem como da crença na capacidade técnica da boa gestão pública. Dessa maneira, foi criado o sistema público Eau de Paris, uma instituição pública com conselho administrativo, composto por vereadores, representantes dos funcionários e representantes da sociedade civil, que é responsável pela prestação dos serviços na cidade, contemplando a distribuição de água, coleta de esgotos, cobrança de tarifas entre outras funções. Para mais, a autora destaca que desde que foi implantada, a gestão pública foi capaz de reduzir as tarifas e manter a política de investimentos (Le Strat, 2013).

Em contrapartida, cita-se o caso da cidade de Marselha. O município é um dos mais privatizados da França, o que se estende aos serviços de saneamento. Spronk e Sing (2019) argumentam que o prefeito, seus vereadores, a concessionária Veolia e sua rede de associados possuem enorme influência na cidade, preservando a hegemonia do modelo de concessão à iniciativa privada. As autoras identificam algumas características que justificam tal conclusão.

Marselha teve apenas três prefeitos desde 1953, o que exemplifica a falta de poder da oposição para reivindicar suas pautas.

Ademais, a Veolia é responsável pela prestação dos serviços de saneamento há décadas, além de dominar muitos outros setores de serviços urbanos e desenvolvimento. Essa hegemonia teve como consequência a falta de confiança nas formas públicas de gestão por parte do prefeito e dos vereadores, devido à inexperiência quanto à prestação dos serviços (Spronk; Sing, 2019).

O distanciamento da prestação acarreta a redução da capacidade dos governos de garantir as necessidades da população, tornando-os dependentes da concessão para que o serviço seja prestado (Mulreany *et al.*, 2006). Esse aspecto pode ser identificado no caso de Marselha, o que torna a mudança quanto ao modelo de prestação ainda mais difícil.

Por fim, menciona-se que a sociedade civil de Marselha demonstrou relativa falta de interesse em questões de transparência e colusão entre o governo municipal e a concessionária. Spronk e Sing (2019) defendem que, apesar de pequenos escândalos de corrupção que envolvem o prefeito, seus vereadores e a concessionária, parece improvável que o contrato seja revertido, dada uma conformidade geral. As autoras comentam que o movimento de remunicipalização terá uma oportunidade significativa de ganhar força no ano de 2027, ano das eleições municipais e período que antecede a renovação do contrato de concessão dos serviços de saneamento.

Contudo, a comoção e a participação da população são essenciais nesse processo. O desinteresse da população nas questões que tangem a prestação dos serviços é consequência do próprio modelo de gestão adotado por décadas, que inibe os mecanismos que incentivam o engajamento comunitário. Dessa maneira, salvo episódios onde acontece a desconfiança pública em relação a um operador (muitas vezes exposta em forma de escândalo público) ou há uma forte presença de representantes que não compartilham da lógica mercantilista (Hall; Lobina; Terhorst, 2013), a hegemonia das concessionárias privadas é mantida por anos, aumentando seu poder em relação ao município e colocando como prioridade suas próprias necessidades.

Em resumo, constata-se o longo histórico do saneamento na França. A delegação dos serviços de água a empresas privadas acontece desde meados do século XIX, o que deu origem a grandes empresas francesas que marcaram a história não só no território francês, como também em muitos outros países. O setor de saneamento francês é marcado pela descentralização, o que ajudou no crescimento da prestação privada no país. Com a ausência de uma regulamentação nacional específica, a tomada de decisão no setor de saneamento fica inteiramente nas mãos dos prefeitos e dos presidentes de conselhos intermunicipais.

No entanto, nos últimos anos, são observados esforços para enfrentar tanto a descentralização (com a Lei NOTRe) quanto a hegemonia das concessionárias privadas. Apesar das significativas barreiras encontradas, muitos municípios e regiões estão retornando à gestão pública dos serviços de saneamento. Com esse movimento, a Veolia, líder histórica no mercado de água francês, teve cerca de metade de sua população atendida retornando à gestão pública (Blanchet; Herzberg, 2017), mostrando o impacto do movimento de remunicipalização no país. Todavia, a gestão delegada continua ainda sendo o modelo dominante na França, com forte influência em muitas localidades.

4.4 INGLATERRA

A experiência britânica no que tange o desenvolvimento do setor de saneamento é de extrema relevância, dado seu pioneirismo na criação de redes de distribuição de água potável e redes de esgotamento sanitário. Uma das razões pela qual deu-se tal avanço foi a relativa escassez de recursos hídricos, levando em consideração as demandas da indústria e da população do país (Britto, 1998).

Amparo e Calmon (2000) citam que até o início da década de 1970, um modelo descentralizado de prestação dos serviços de água e esgoto era praticado, com a participação de centenas de entes públicos locais, municipais ou intermunicipais. Todavia, a partir de 1973, com o intuito de organizar e integrar os serviços de saneamento e atingir economias de escala, o governo central aprovou a Lei das Águas, também conhecida como *Water Act*. Por meio do marco regulatório, foram instituídas nove companhias regionais de água na Inglaterra e uma no País de Gales, denominadas *Regional Water Authorities* – RWA. Cada RWA correspondia a uma bacia hidrográfica e era responsável por realizar, de forma integrada, o gerenciamento dos recursos hídricos sob sua jurisdição, atuando nas funções de abastecimento de água, coleta, disposição e tratamento de esgotos, controle da poluição, pesca e inundações e conservação ambiental.

Dessa forma, a administração das companhias ficou a cargo da União, resultando na nacionalização do setor. Inicialmente, as autoridades municipais ainda ocupavam espaço nos conselhos das companhias regionais. Entretanto, essa participação foi extinta no ano de 1983, onde a Lei das Águas foi modificada sob a justificativa de necessidade de introdução de práticas comerciais na gestão do setor (Amparo; Calmon, 2000).

Durante a década de 1980, as RWA enfrentaram uma grave crise financeira. Apesar de apresentarem bons resultados na gestão dos recursos hídricos, os serviços relacionados ao saneamento não atingiram êxito. A necessidade de investimentos para manutenção e recuperação das redes e para atendimento às normas impostas pela União Europeia se tornava cada vez maior. Concomitante a essa crescente demanda, as RWA precisavam lidar com as fortes restrições impostas aos investimentos e financiamentos públicos, causados pela política de austeridade do Governo de Margareth Thatcher (Castro, 2016; Oliveira, 2015).

Em meio a esse cenário, iniciou-se o processo de privatização das RWA. Freitas (2013) cita que além de uma ampla desregulamentação dos direitos sociais, o governo Thatcher foi responsável por um profundo processo de privatizações, atuando em setores estratégicos como a mineração, a siderurgia, a aviação, o transporte ferroviário e a construção naval, o que resultou em uma significativa redução de empregos. No setor de saneamento, em 1984, procedeu-se à primeira tentativa de privatização que, após enfrentar forte reação da opinião pública, foi paralisada. Todavia, após as eleições no ano de 1987, o projeto foi retomado e implementado rapidamente (Oliveira, 2015).

Em novembro de 1989, após a aprovação do novo *Water Act*, as dez RWA foram negociadas em bolsa, por meio de venda de ativos relativos à distribuição de água e ao esgotamento sanitário. As *Regional Water Authorities* transformam-se em *Water Services Companies* – WSC e foram incumbidas da gestão e operação dos serviços, por um período de 25 anos (Britto, 1998). A nova conjuntura exigia um novo sistema de regulação, que atendesse às diretrizes impostas pela União Europeia. Dessa maneira, foi adotada uma estrutura bipartite, como citado na seção 3.2.

Dentre os resultados advindos do novo quadro de gestão do setor de saneamento, foi constatada a melhoria no desempenho das instalações de tratamento de esgotos, além de ganhos pontuais de eficiência em indicadores de desempenho ao longo do tempo. De forma geral, os primeiros dez anos de concessão foram vantajosos para as empresas privadas, que angariaram lucros que atingiram cerca de 16 bilhões de libras. Tal rendimento foi custeado em parte pelas tarifas cobradas, que experimentaram consideráveis aumentos, pela redução de custos operacionais e pela realização de baixos investimentos. Para mais, as prestadoras falharam em cumprir com algumas das metas estabelecidas, sendo observados episódios de distribuição de água imprópria para o consumo à população (Justo, 2004; Oliveira, 2015).

Além disto, cita-se também a oligopolização do setor a partir do ano de 1989, por meio de fusões e incorporações, culminando em um cenário onde grande parte das empresas prestadoras são controladas por dois grupos franceses (Lyonnaise des Eaux e Générale des

Eaux) e um grupo norte-americano (Amparo; Calmon, 2000). Atualmente, a maioria das entidades que controlam as WCS é composta por conjuntos de fundos soberanos, fundos de pensão e fundos financeiros. Um exemplo disso é a Thames Water, empresa responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para Londres, Vale do Tâmis e Condados domésticos (regiões que rodeiam Londres). A empresa integra o grupo Kemble Water Group, que pertence a um consórcio de acionistas, composto majoritariamente por fundos de pensão e fundos soberanos (Thames Water Utilities Limited, 2024).

No que tange a evolução da legislação do setor de saneamento inglês, desde a promulgação do *Water Act 1989*, outras versões foram instituídas, promovendo mudanças nos termos firmados, mas preservando a estrutura já estabelecida, sem alterações que resultassem em transformações significativas na conjuntura do setor. Dentre as legislações que trouxeram modificações ao setor de saneamento citam-se o *Water Industry Act 1991*, *Water Industry Act 1999*, *Water Act 2003* e o *Water Act 2014*. Ressalta-se que as modificações promovidas pelos *Water Act 2003* e *Water Act 2014* tem extensão não só no setor de saneamento, mas também no de recursos hídricos. Por outro lado, as alterações promovidas pelos *Water Industry Act 1991* e *Water Industry Act 1999* tomam como foco as diretrizes relativas apenas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Destaca-se aqui como a lógica de privatização foi incorporada até mesmo no título das legislações, tratando o setor de saneamento como uma indústria e reforçando o seu propósito.

Dessa maneira, a Inglaterra se diferencia significativamente de outros países no que diz respeito à gestão do saneamento. Ao longo de mais de 30 anos, o país consolidou um modelo baseado na atuação de concessionárias privadas, evidenciando uma forte ligação entre o setor de saneamento e a iniciativa privada. Helm (2020) menciona que a comparação do modelo inglês com outros contextos internacionais é impraticável. Isso se deve à estrutura das empresas prestadoras e suas funções, à geografia do país e ao modelo regulatório adotado. No entanto, o autor também salienta que, apesar das expectativas geradas pela privatização, o desempenho da indústria da água desde a privatização não demonstrou resultados substancialmente superiores aos que poderiam ter sido alcançados sob a gestão pública, levantando questões sobre a real eficácia do modelo privatizado.

Apesar do constante aprimoramento no que se refere às regulamentações do setor, alguns desafios persistem e ainda precisam ser enfrentados. Sylvester; Hutchings e Mdee (2023) defendem que a pobreza hídrica surgiu como um problema urgente na década de 1990 e ainda atinge parte da população inglesa. Ainda que medidas tenham sido tomadas nesse período, como a proteção quanto a desconexão, a inadimplência ainda é um tema que gera discussões

no país. Segundo os autores, no ano de 2018, o número de famílias em pobreza hídrica diminuiu em relação ao ano de 2010; contudo, as famílias que ainda se encontram nessa situação necessitam de um apoio financeiro maior do que foi estipulado anteriormente. Isso indica que as medidas desenvolvidas não alcançaram aqueles que se encontram em situação crítica.

Somado a isso, os autores destacam que o sistema de cobrança não é favorável à redução da pobreza hídrica. A dívida inadimplente do setor continua a aumentar consideravelmente, visto que, de acordo com o modelo de gestão adotado, esse valor deve ser absorvido pelos próprios usuários. Sendo assim, tanto a dívida inadimplente quanto os custos incorridos na tentativa de recuperar as dívidas são adicionados às contas dos pagantes, gerando um ciclo vicioso. Nesse cenário, os lucros da empresa são separados dos valores de receita que podem ser utilizados para financiar o suporte à acessibilidade e recuperar os custos incorridos com dívidas. Dessa forma, não parece haver uma estratégia sustentável para lidar com as dívidas (Sylvester; Hutchings; Mdee, 2023).

A situação descrita anteriormente reflete a lógica inerente às dinâmicas de mercado, onde as concessionárias privadas direcionam suas ações para atender prioritariamente seus próprios interesses comerciais. Nesse cenário, a estrutura de governança, que poderia atuar como mediadora para equilibrar essas prioridades, permanece inquestionada, permitindo que a maximização de lucros prevaleça sobre a garantia de acesso da população vulnerável. Esse contexto intensifica as desigualdades sociais, tornando mais difícil a eliminação da pobreza hídrica no país.

Ademais, outros acontecimentos retratam a conduta das concessionárias inglesas. Em seu relatório anual, referente ao período de abril de 2019 a março de 2020, o OFWAT destacou o desempenho insatisfatório de uma das empresas prestadoras dos serviços de água e esgoto da Inglaterra, a Southern Water. De acordo com OFWAT (2020):

A empresa falhou em operar uma série de tratamentos de águas residuais adequadamente, inclusive não fazendo o investimento necessário, o que levou a falhas de equipamento e vazamentos de águas residuais no meio ambiente. Também descobrimos que a Southern Water manipulou seu processo de amostragem de águas residuais, o que resultou em relatórios incorretos sobre o desempenho de vários locais de tratamento de esgoto. Isso significa que a empresa evitou penalidades sob nosso regime de incentivos. A Southern Water se comprometeu a pagar 126 milhões de libras em multas e descontos a clientes de águas residuais existentes e antigos (OFWAT, 2020, p.27, tradução própria).

Outros episódios similares podem ser mencionados, em uma matéria publicada pelo The Guardian, no ano de 2022, as dívidas contraídas pelas empresas prestadoras desde o início de sua atuação são destacadas. Segundo o jornal, os acionistas receberam 72 bilhões de libras em dividendos, ao passo que grandes dívidas foram feitas, com empresas tomando emprestado 56 bilhões de libras e os preços das tarifas crescendo cada vez mais (The Guardian, 2022). Ressalta-se que em um momento prévio à privatização, o governo cancelou todos os débitos das antigas RWA e injetou mais recursos nas novas empresas, a fim de torná-las mais atrativas ao mercado, como é evidenciado por Amparo e Calmon (2000).

Para mais, o jornal destaca as restrições de uso de água impostas pelas empresas, em especial a South West Water e a Southern Water, ao passo que um quinto da água produzida é perdida em vazamentos. Para mais, cita-se também o caso da Thames Water, que foi multada em 20 milhões de libras no ano de 2017 por despejar cerca de 1,4 bilhões de litros de esgoto bruto nos rios (The Guardian, 2022).

Em resumo, o setor de saneamento inglês se destaca por suas características únicas. A estrutura do setor, que passou por profundas transformações na década de 1980, teve sua hegemonia estabelecida com o *Water Act 1989*. Apesar do fortalecimento do modelo inglês ao longo dos mais de 30 anos após sua completa privatização, episódios que transparecem a instabilidade do setor podem ser identificados. Frequentemente os interesses das empresas são colocados como prioridade, dificultando o acesso universal aos serviços de saneamento da população mais vulnerável e promovendo a contaminação dos recursos hídricos.

5 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos delineados, esta pesquisa foi realizada por meio de pesquisa qualitativa. De acordo com Minayo (2002), a pesquisa qualitativa explora o universo dos significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, traduzindo um significado mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, que não podem ser entendidos através da análise de variáveis. Sendo assim, o método a partir da abordagem qualitativa possibilita o entendimento da complexidade e dos detalhes das informações obtidas em uma sociedade através das representações em que os envolvidos atuam em suas relações com o meio (Sousa; Santos, 2020).

Bodgan e Biklen (1994) mencionam características básicas da pesquisa qualitativa, entre elas: (i) o ambiente natural como fonte direta dos dados e o investigador como instrumento principal; (ii) a investigação qualitativa como descritiva, tendo os dados recolhidos em forma de palavras ou imagens; (iii) o interesse em maior parte pelo processo e não pelos resultados e produtos obtidos; (iv) a análise dos dados por meio da forma indutiva, na maioria das vezes, e (v) a importância crucial do significado, preocupando-se com a perspectiva dos participantes. Para mais, entende-se que o método qualitativo pode ser realizado com inúmeras maneiras de coleta e análise de dados, procedimentos e ferramentas que dependem exclusivamente do objetivo do estudo.

Dentre as abordagens qualitativas, tem-se a análise de conteúdo. De acordo com Bardin (1977) a análise de conteúdo apresenta as seguintes etapas:

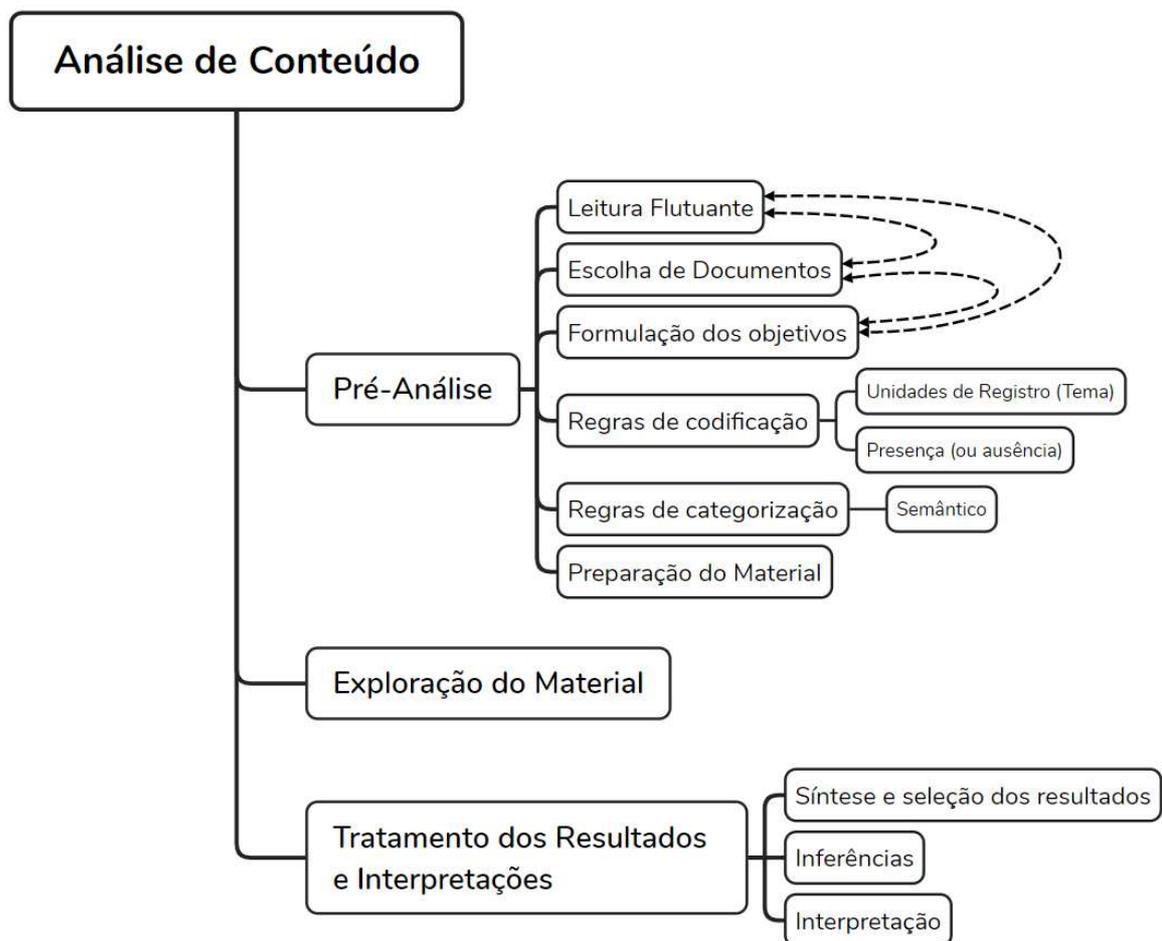
- Pré-análise: Fase de organização onde o objetivo central é buscar uma maneira de sistematizar as ideias iniciais. A autora cita que, normalmente, essa fase é subdividida na escolha dos documentos, formulação das hipóteses e dos objetivos e na elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final. Ressalta-se que não existe ordem cronológica dentre essas ações, todavia, possuem forte ligação, podendo ser realizadas continuamente nessa fase;
- Exploração do material: Contempla o estudo a partir do sistema definido na fase anterior. Nessa fase, poderão ser realizadas operações de codificação, categorização, classificação ou enumeração, buscando sínteses coincidentes e divergentes de ideias;
- Tratamento dos resultados obtidos e Interpretação: Os resultados brutos são tratados de forma que se tornem significativos e válidos. A partir disso, são propostas as inferências e são realizadas interpretações levando em conta os objetivos previstos ou que abordem descobertas inesperadas.

5.1 DELIMITAÇÃO DO MÉTODO

Tomando como referência o objetivo dessa pesquisa, o universo escolhido foram as regulamentações de diferentes Estados nacionais quanto às normativas para prestação dos serviços de saneamento. A partir disso, as diretrizes brasileiras foram avaliadas, buscando pontos que versem sobre os temas escolhidos.

Tendo em mente o procedimento desenvolvido por Bardin (1977), apresenta-se na Figura 2 um fluxograma indicando as etapas metodológicas realizadas nessa pesquisa.

Figura 2 - Procedimento de pesquisa



Fonte: Elaborado pela Autora (2024)

Assim como o procedimento proposto por Bardin (1977), a primeira fase da pesquisa, a Pré-Análise, contou com a leitura flutuante de diversos documentos referentes à legislação sobre saneamento básico nos países escolhidos preliminarmente. A partir dessa leitura, os documentos começaram a ser escolhidos levando em conta o objetivo delineado. Essas três

ações foram realizadas concomitantemente. Inicialmente, um objetivo primário foi traçado e a partir da leitura flutuante o objetivo central foi lapidado, considerando os documentos que foram encontrados. As bases de dados utilizadas foram as páginas da internet oficiais dos Estados nacionais escolhidos.

Ainda na fase inicial, foram definidas as regras de codificação e de categorização. Bardin (1977) menciona que a codificação corresponde a transformação dos dados brutos em uma representação do conteúdo, enquanto a categorização é a operação de classificação, onde são reunidos os grupos com os elementos em comum. Dessa maneira, definiu-se que a codificação seria realizada por meio de recorte quanto ao tema e quanto à presença ou não de referência ao tema no documento.

Inicialmente, a fim de particularizar a pesquisa e levando em conta as diferentes conjunturas apresentadas pelos países no tocante à gestão dos serviços de saneamento, foram escolhidos os temas: privatização, regulação e controle social. No entanto, devido à baixa abordagem de disposições que tratassem sobre controle social nos documentos estrangeiros selecionados, a temática foi substituída. Dessa forma, os três temas elegidos para a pesquisa foram: privatização, regulação e aspectos contratuais e econômicos, sendo estas as categorias adotadas. Por fim, foi realizada a preparação dos documentos, onde os arquivos foram separados de acordo com sua nacionalidade e transformados em arquivos editáveis para facilitar a fase seguinte.

Na fase de exploração do material, foram realizadas as operações definidas anteriormente para todos os documentos levantados, tomando como referência as regras de codificação e categorização. Na última fase, referente ao Tratamento dos resultados e Interpretações, inicialmente foram selecionados os resultados que possuíam relevância em relação aos objetivos definidos, destacando as convergências e divergências encontradas. A partir disso, foram realizadas as inferências e interpretações⁴, tomando em conta também o contexto dos países examinados e sua história.

⁴ Nesta pesquisa, as inferências são entendidas como a identificação de informações implícitas, com base nas evidências disponíveis. Enquanto, as interpretações são acontecem ao atribuir significado às informações, de forma contextual e subjetiva.

5.2 SELEÇÃO DE CASOS E DOCUMENTOS

Para definição dos casos a serem estudados, foram escolhidos países que apresentassem diferentes características e contextos históricos que fossem capazes de contribuir para a pesquisa. Dentre os países selecionados, a Argentina se destaca pela semelhança cultural com o Brasil, além do processo que culminou na privatização dos serviços de saneamento, bem como o processo de retomada pelo poder público. O Chile se distingue por ser o primeiro país da América Latina a ter seus serviços de saneamento privatizados, além de características que tornam o setor de saneamento do país bem particular em relação aos outros. Já a França se evidencia pela longa relação com concessionárias privadas e por seu modelo descentralizador, que reflete bastante na gestão do setor. Por fim, a Inglaterra se sobressai pela forte influência da lógica de mercado no setor de saneamento, transformando-o em uma indústria da água, além de seu modelo regulatório que também foi bastante difundido em outros países. No Quadro 2 são apresentados os países selecionados e as principais características que nortearam essa escolha.

Quadro 2 – Países escolhidos para a pesquisa

País	Prestação Privada	Prestação Pública/ Reestatização	IDH	Particularidades	Localização Geográfica
Argentina	Sim	Sim	0,849	Semelhança cultural e histórica com o Brasil	América do Sul
Chile	Sim	Não	0,860	Primeiro país da América Latina a privatizar o uso da água	América do Sul
França	Sim	Sim	0,910	Berço de importantes concessionárias privadas e modelo regulatório referência	Europa
Inglaterra	Sim	Não	0,940	Relação com a iniciativa privada e modelo regulatório referência	Europa

Fonte: Elaborado pela autora (2024) / PNUD (2024)

Nota: Para a nação da Inglaterra, foi considerado o IDH do Reino Unido, país o qual o território faz parte.

Em sequência, foi realizada a busca dos documentos referentes a cada país ou região específica, em seus respectivos sítios oficiais. Para a seleção dos documentos, foram investigados aqueles que tratavam de assuntos que permeiam sobre o tema saneamento básico para que, por conseguinte, fosse realizada a seleção dos documentos base da pesquisa. Para mais, os marcos regulatórios brasileiros também foram coletados por meio de sítio oficial.

Ressalta-se que as leis e/ou marcos regulatórios escolhidos foram aqueles vigentes no momento da pesquisa, atentando-se para aqueles que possuíam mais disposições que pudessem contribuir para a pesquisa. No caso da Argentina, optou-se por eleger a legislação que tem jurisdição na cidade de Buenos Aires e em alguns municípios da província de Buenos Aires, visto que cada província possui seu marco regulatório de saneamento. Quanto ao Chile, foi escolhido o Decreto com Força de Lei que rege a prestação dos serviços de saneamento em todas as áreas urbanas do país. Em relação a França, foi selecionado o texto regulatório que trata também das diretrizes que abrangem todo o território francês. Para o caso da Inglaterra, além da legislação do ano de 2014, foram analisadas também as legislações dos anos de 1991, 1999 e 2003, visto que ao longo dos anos foram publicadas apenas modificações em relação a primeira versão. Dessa maneira, o marco regulatório do ano de 2014 não contemplava as disposições que não foram alteradas, fazendo com que fosse necessário visitar as legislações antigas, para que assim, as disposições relativas aos temas da pesquisa pudessem ser analisadas. No caso do Brasil, foram analisadas duas legislações, em concordância ao objetivo central da pesquisa, a Lei Federal 11.445/2007 e a Lei Federal 14.026/2020. No Quadro 3 são apresentadas as legislações elegidas, assim como os sítios oficiais que disponibilizaram o acesso aos arquivos.

Quadro 3 – Documentos coletados e sítios oficiais

País	Legislação	Descrição	Fonte
Argentina	Lei 26.221, publicada no ano de 2007	Aborda a prestação dos serviços de saneamento básico, criação da entidade reguladora entre outras prescrições	https://www.argentina.gob.ar/normativa
Brasil	Lei Federal 11.445, publicada no ano de 2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico	https://www.camara.br/legislacao
Brasil	Lei Federal 14.026, publicada no ano de 2020	Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências	https://www.camara.br/legislacao
Chile	Decreto com Força de Lei 382. Publicado em 1989, com versão de 2014	Trata das disposições relativas aos serviços sanitários, contemplando também sobre o regime de concessão e relação entre concessionárias, Estado e usuários	https://www.bcn.cl/portal/
França	Código Geral das Autoridades Locais e Regionais, Parte II, Livro II, Título II, Capítulo IV, Seção II. Publicado em 1996, com versão de 2022	Estabelece as diretrizes para os serviços de água e esgoto, bem como da tarifação	https://www.legifrance.gouv.fr/
Inglaterra	Lei da Água (<i>Water Act</i>), publicado no ano de 1991, com versão nos anos de 1999, 2003 e 2014	Contempla diretrizes acerca dos serviços de saneamento, incluindo provisões para seguros contra inundações e conselhos de drenagem	https://www.legislation.gov.uk/browse/uk

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

6 AVALIAÇÃO ENTRE MARCOS REGULATÓRIOS BRASILEIROS E DISCUSSÃO À LUZ DE MARCOS INTERNACIONAIS

Nessa seção serão abordados os resultados obtidos a partir da análise entre os marcos regulatórios de saneamento brasileiros, realizando a exposição das interpretações e inferências obtidas, bem como a discussão à luz dos marcos regulatórios internacionais analisados e ao estado da arte.

Analisando a trajetória institucional do setor de saneamento no Brasil, constata-se que a Lei Federal 11.445/2007 foi um marco inaugural, por especificar e contemplar particularidades que, até então, estavam indefinidas. Posto isso, a Lei Federal 14.026/2020 é fundamentada na prerrogativa de necessidade de universalização do setor, que já era prevista pelo marco anterior. Para isso, o novo dispositivo legal utiliza de conceitos mercantilistas, buscando atrair a atenção de prestadores privados. Essa mudança de paradigma gera significável transformação na dinâmica do setor, que ainda é profundamente influenciado pelo modelo prescrito no PLANASA.

Inicialmente, destaca-se que o texto da Lei Federal 14.026/2020 é composto majoritariamente por alterações em outros dispositivos legais, sendo os principais segmentos do texto as alterações promovidas na Lei Federal 9.984/2000, que dispõe sobre a criação da ANA, na Lei Federal 10.768/2003, que dispõe sobre o quadro de pessoal da ANA, na Lei Federal 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e na Lei Federal 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Dentre as modificações promovidas, alguns pontos se destacam: o contundente incentivo à regionalização, a instituição da ANA como órgão centralizador da regulação, as mudanças quanto ao planejamento do setor, a adaptação de aspectos econômicos e sociais e o redirecionamento da política federal de saneamento básico.

6.1 REGIONALIZAÇÃO COMO MEIO À PRIVATIZAÇÃO

As principais alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 no que tange à regionalização são apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4 – Principais alterações no que tange à regionalização

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Contempla entre seus princípios integralidade, disponibilidade, eficiência e sustentabilidade econômica, segurança, qualidade, regularidade entre outros (<i>Art. 2</i>)	Contempla os princípios da lei anterior e acrescenta redução e controle das perdas de água, reúso de efluentes sanitários, aproveitamento de água de chuva, prestação regionalizada, seleção competitiva do prestador e prestação concomitante de água e esgoto (<i>Nova redação do Art. 2</i>)
Prevê possibilidade de regionalização de forma genérica (<i>Capítulo III</i>)	Pormenoriza a regionalização, especificando categorias: i) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; ii) unidade regional de saneamento básico; e iii) bloco de referência (<i>Nova redação do Inciso VI, Art. 3</i>)
Não prevê o item citado	Acrescenta como objetivo da Política Federal de Saneamento Básico a promoção da regionalização dos serviços (<i>Inciso XIV, Artigo 49</i>)
Coloca o acesso à recursos públicos federais e financiamentos condicionado ao desempenho do prestador, eficiência e eficácia dos serviços (<i>Incisos I e II, Artigo 50</i>)	Coloca o acesso à recursos públicos federais e financiamentos condicionado também à prestação regionalizada e à adesão dos titulares a essas estruturas (<i>Incisos VII a IX, Artigo 50</i>)
Na aplicação de recursos não onerosos da União, coloca como prioridade às ações que visem o atendimento de usuários ou Municípios que não possuam capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico financeira dos serviços (<i>Parágrafo 1º, Artigo 50</i>)	Na aplicação de recursos não onerosos da União, coloca como prioridade os investimentos que visam a prestação regionalizada e investimentos que visem o atendimento a regiões com maiores déficits de SB, cuja população não tenha capacidade de pagamento (<i>Nova redação do parágrafo 1º, Artigo 50</i>)

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Uma das primeiras menções à regionalização na Lei Federal 14.026/2020 é apresentada logo no início das modificações da Lei Federal 11.445/2007, em seu artigo 2, onde a prestação regionalizada é inserida como um dos princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico, junto a outros postulados como a universalização do acesso, efetividade na prestação e integralidade das ações. Dessa maneira, já preliminarmente, constata-se como o tema ganha relevância na nova regulamentação.

Para mais, no artigo seguinte, a prestação regionalizada é detalhada, com a especificação de suas modalidades, sendo elas: i) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o §3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); ii) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos; e iii) bloco de referência: agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do §3º do art. 52 da Lei Federal 14.026/2020, formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares. Ressalta-se que a prestação regionalizada era prevista também na Lei Federal 11.445/2007, todavia, essa era caracterizada apenas como “aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares” (Brasil, 2007, p. 1).

Marrara (2022) defende que a prestação regionalizada como forma de fomentar os ganhos de escala, promover viabilidade econômico-financeira e aumentar a atratividade de investimentos privados. Segundo o autor, essa modalidade pode ser benéfica, principalmente, para os municípios pequenos, que muitas vezes são desprovidos de recursos financeiros, técnicos e humanos. Todavia, ao discutir-se a justificativa proposta para a regionalização, percebe-se a incontestável semelhança à prática de subsídio cruzado, bastante utilizada pelas CESBs.

A prática de subsídio tarifário cruzado pode ser entendida como aquela que acontece dentro do sistema e estrutura de cobrança de um serviço prestado, em que existe a transferência de subsídios entre localidades e/ou serviços (Peixoto, 2009). A fim de analisar os diferentes tipos de ocorrência de subsídio cruzado no setor de saneamento, Cruz e Ramos (2016) realizaram um estudo tendo como base a análise de dados provenientes das concessionárias, as CESBs, do SNIS e do Instituto Brasileiro de Informações Geográficas – IBGE. Os autores concluíram que, em suma, o modelo não tem atingido com êxito seu objetivo principal, que

seria o de oferecer um serviço essencial aos que não podem pagar. Analisando em específico o caso da Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, os autores chegaram à conclusão de que 56% da população é subsidiada, o que significa que 9% dos municípios subsidiam os demais, no ano de 2008. Sendo assim, o lucro dos superavitários somava R\$132.102.601,24, ao passo que os municípios deficitários somavam saldo negativo de R\$121.362.482,74. Logo, quase todo o ganho era revertido para cobrir o déficit, o que tornava mais difícil a realização de investimentos nas áreas mais precárias (Cruz; Ramos, 2016).

Outras companhias que também são destacadas no estudo são as dos estados do Rio de Janeiro, Alagoas e Sergipe, que também apresentam um alto percentual da população atendida sendo subsidiada no ano de 2008, com 50%, 47% e 39%, respectivamente. Esse cenário traduz o quanto os municípios superavitários são primordiais para a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços, o que indica certa dependência dessas regiões. Os autores destacam a importância da realização do balanço entre subsidiado e subsidiadores, visto que, caso seja feito de forma errônea, pode gerar o desequilíbrio financeiro da concessionária (Cruz; Ramos, 2016).

Dessa maneira, questiona-se como essa prática poderá ser eficiente em um contexto de regionalização, dada que sua estrutura não se transforma consideravelmente com as mudanças promovidas pela Lei Federal 14.026/2020. Assim, entende-se que a principal diferença nessa conjuntura se refere a troca da entidade que presta os serviços, de pública para privada, podendo ainda utilizar-se da prática de subsídios tarifários ou fiscais a seu critério.

Outro ponto que fortalece o ideal da regionalização no novo dispositivo legal é a inclusão da promoção da regionalização dos serviços como um dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, como é exposto no item XIV do artigo 49. Para mais, é estabelecido também que a adesão à prestação regionalizada é um dos fatores a serem considerados para a alocação de recursos públicos federais e financiamentos da União, bem como recursos não onerosos da União.

Tais práticas claramente pressionam os municípios a aderirem a essas estruturas, mesmo que essa adesão seja colocada como facultativa na nova regulamentação. Além disso, é uma medida que pode ser entendida como forma de enfraquecer a atuação das CESBs, que também dependem de ganhos em escala para garantir sua eficiência econômico-financeira. Ampliando esse pensamento a outros modelos de gestão, entende-se que tal medida também pode ser prejudicial às autarquias e às secretarias ou departamentos que realizam a prestação de forma direta, uma vez que essas instituições dependem consideravelmente desses recursos (Britto; Quintslr, 2022).

Esse contexto traduz a iniciativa da Lei Federal 14.026/2020, onde os municípios são pressionados a adotarem a nova proposta, independente se já apresentam bons resultados ou não. Tal prática pode ser vista como similar àquela adotada na implantação do PLANASA, na década de 1970, onde em um cenário de coerção política e financeira, os municípios realizaram a concessão dos serviços às CESBs. Dessa vez, entretanto, a coerção se dá através apenas de um pilar financeiro, essencial à sobrevivência dos prestadores. Sendo assim, o objetivo que se transparece então não é o de aprimoramento dos serviços em busca da universalização, ao contrário, entende-se que a busca é pela implantação de uma nova estrutura que beneficia a prestação privada.

Ademais, outra temática em torno à prestação regionalizada é a forma como tais regiões foram definidas. A Lei Federal 14.026/2020 retrata apenas que é papel dos estados a instituição de lei complementar que estabelece essa divisão, podendo ficar a cargo da União caso os estados não cumpram tal determinação. Silva; Feitosa e Soares (2022) mencionam que, em função do prazo de um ano delimitado pela nova regulamentação para que os estados aprovassem suas leis complementares de regionalização, em meio ao cenário conturbado da pandemia do Covid-19, muitos estados optaram por aderir a um modelo elaborado por outras organizações, como a Fundação para Pesquisa e Desenvolvimento da Administração, Contabilidade e Economia (Fundace), situada em Ribeirão Preto, São Paulo. Essa delegação de função resultou em uma massiva padronização das linhas do procedimento de formação dos modelos de regionalização, sem elaboração do conteúdo com técnicos estaduais e sem a devida atenção a aspectos essenciais, como a compatibilização de municípios deficitários e superavitários, um dos principais pilares dos defensores da medida.

Essa afirmação é corroborada por Pollini *et al.* (2021b), os autores citam que enquanto alguns estados consideraram divisões territoriais existentes, como as regiões metropolitanas e as bacias hidrográficas, outros optaram por promover a segmentação desses territórios. Para mais, os autores alertam que “a falta de articulação entre a regionalização do saneamento e a gestão de recursos hídricos pode resultar em um retrocesso em termos de segurança hídrica, impactando o planejamento territorial e construção de políticas públicas integradas” (Pollini *et al.*, 2021b, p. 80). Dessa maneira, entende-se que conjunturas como essa tendem a deixar mais complexa a governança da água nos estados brasileiros, ao invés de aprimorar as relações entre entidades existentes e coordenar ações efetivas.

O estudo realizado por Orsi *et al.*, (2021) traz um caso significativo que mostra como a simplificação do processo de definição da regionalização pode ser prejudicial à gestão dos serviços. Ao examinar o descompasso existente na governança ambiental entre o modelo de

regionalização adotado pelo estado de São Paulo e a proposta de macrorregionalização desenvolvida pela EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano), que originou a macrometrópole paulista, os autores concluíram o primeiro modelo gera um novo recorte territorial, diferente do elaborado pela EMPLASA, como também diferente das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do estado de São Paulo. Isso mostra que o novo delineamento proposto, está em discordância não só com a limitação territorial, mas também com o planejamento e gestão dos recursos hídricos e com o planejamento e gestão dos aspectos urbanos da macrometrópole paulista (Orsi *et al.*, 2021).

Ademais, os autores também destacam como a articulação das diferentes governanças pode ser emaranhada, dada a existência de uma governança ligada às unidades regionais, outra ligada às Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos e seus respectivos comitês de bacia hidrográficas e outra ligada às regiões metropolitanas. Esse arranjo pode gerar conflitos e destacar as contradições entre instituições e órgãos, promovendo a não resolução dos problemas de saneamento básico (Orsi *et al.*, 2021).

Como forma de gerar a adaptação das mudanças promovidas pela Lei Federal 14.026/2020, em julho de 2023 foi aprovado o Decreto nº 11.599 que dispõe, entre outros assuntos, da prestação regionalizada e da alocação de recursos públicos federais. O decreto institui em seu artigo 15 que os critérios de estruturação de prestação regionalizada, a constituição de entidade de governança federativa e adesão pelos titulares às estruturas de governança não serão condicionantes à alocação de recursos:

“I - em Municípios com prestação delegada por meio de contratos de programa regulares em vigor, firmados anteriormente à data de publicação deste Decreto, nos casos em que houve comprovação da capacidade econômico-financeira pelo respectivo prestador, nos termos do disposto em regulamento; e
II - em Municípios com prestação delegada por meio de contratos de concessão ou de parcerias público-privadas precedidos de licitação, firmados anteriormente à data de publicação deste Decreto ou cuja concessão ou parceria público-privada já tenha sido licitada, ou submetida à consulta pública ou que seja objeto de estudos já contratados pelas instituições financeiras federais.” (Brasil, 2023, p. 9)

Tal especificação pode ser benéfica a alguns municípios já consolidados, visto que, dessa forma, esses municípios não são pressionados a aderir à prestação regionalizada em razão da alocação de recursos públicos. Todavia, essa condição não atinge os municípios que se

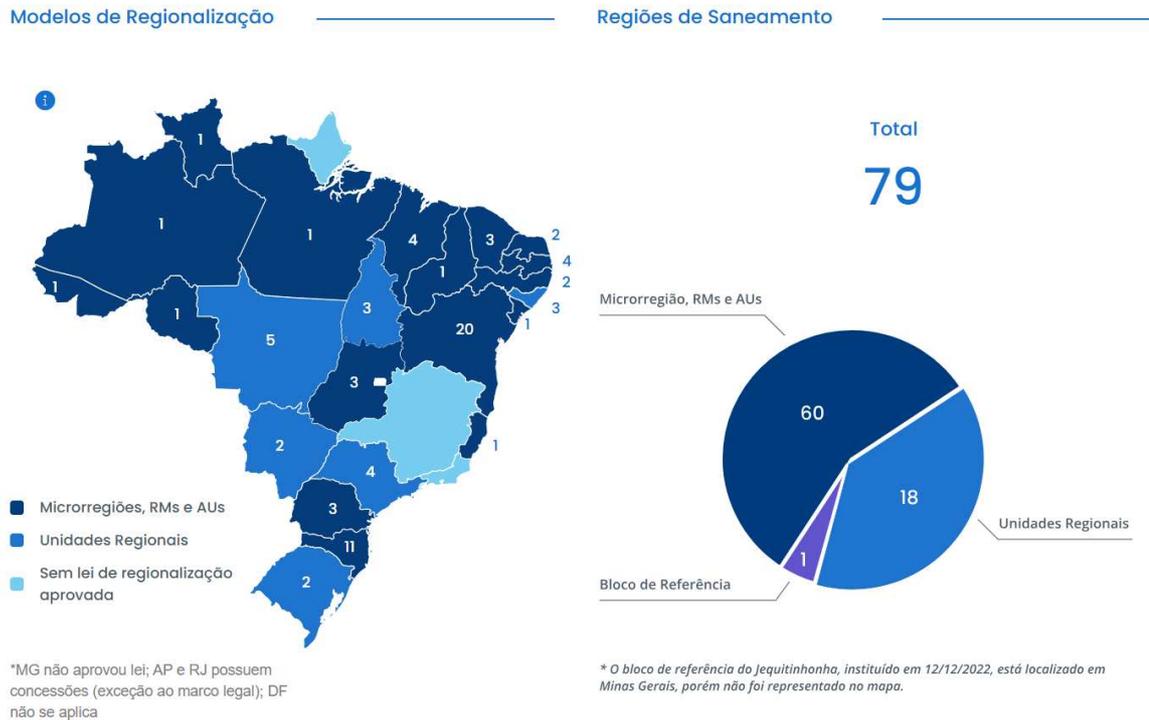
encontram em situações mais precárias, com contratos irregulares perante a lei. Esses municípios que necessitam de maior desenvolvimento no que tange a prestação dos serviços de saneamento, ainda se encontram reféns da adesão à prestação regionalizada.

Para mais, o novo decreto institui que um município integrante de um arranjo regional que já tenha atingido as metas de universalização, ou as metas intermediárias correspondentes, de acordo com o respectivo plano de saneamento, poderá escolher sobre a eventual concessão da prestação ou não no município em questão (Brasil, 2023). Contudo, questiona-se mais uma vez quais municípios serão beneficiados com essa exceção. Em um cenário de concessões com prazos de 30 anos, dificilmente os municípios com condições mais precárias alcançarão tais metas em tempo menor ao prazo de concessão, deixando-os à mercê dos questionáveis resultados da regionalização.

Além disso, o decreto também estabelece que os municípios com contratos irregulares poderão ter acesso aos recursos federais desde que assumam o compromisso de comprovar a regularização da prestação até o dia 31 de dezembro de 2025. Caso o município não cumpra o disposto, o titular deverá ressarcir os recursos com os quais tenha sido beneficiado (Brasil, 2023).

Por fim, o decreto estabelece a data de 31 de dezembro de 2025 para a estruturação da prestação regionalizada, a adesão dos titulares à regionalização e a constituição da entidade de governança interfederativa (Brasil, 2023). Até o momento da pesquisa, apenas o estado de Minas Gerais não aprovou lei complementar de regionalização. Na Figura 3, é apresentado o panorama da regionalização no país.

Figura 3 – A regionalização nos estados brasileiros



Fonte: Instituto Água e Saneamento (2024)

No ano de 2021, foi apresentado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais o PL nº 2884/2021, que propunha a criação das unidades regionais para o estado, todavia, no ano de 2023, o PL foi arquivado. No caso do estado mineiro, os limites das Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos estão similares às Unidades Regionais de Água e Esgoto – URAES propostas, apresentando pouca divergência. Assim como, as duas regiões metropolitanas do estado não foram divididas. Todavia, o PL foi alvo de críticas devido a discrepância entre o recorte territorial das URAES e a divisão utilizada pela COPASA, que é a responsável pela prestação dos serviços, em especial abastecimento de água, em grande parte do estado, além da não participação da companhia estadual no processo de desenvolvimento do PL. Para mais, apesar de ter sido realizada uma audiência pública, a qual não foi amplamente divulgada, é bastante questionado o não estabelecimento de instrumentos de controle social, bem como a estrutura de governança interfederativa proposta, que não (Pollini *et al.*, 2021a) sociedade civil (Pollini *et al.*, 2021a).

Salienta-se, também, que os estados do Amapá e Rio de Janeiro também não possuem lei de regionalização aprovada, entretanto, ambos estados possuem concessões que são consideradas como exceções para fins de alocação de recursos da União (IAS, 2024). Todavia,

para além da divisão territorial, a constituição da entidade de governança e a adesão dos titulares a essas estruturas ainda se faz necessária em muitos estados.

O atual cenário mostra como a proposta de regionalização altera profundamente a conjuntura já existente do setor de saneamento e o volume de adaptações necessárias para que ela se faça, minimamente, instaurada. A necessidade de extensão do prazo para a definição dos arranjos regionais e suas respectivas estruturas de governança contrapõe à justificativa da prestação regionalizada com vistas à universalização no ano de 2033. O prazo em questão, contempla, minimamente, o tempo de adequação à nova proposta, especialmente no que se refere à estrutura de governança que deverá ser desenvolvida, e o tempo necessário para obtenção dos primeiros resultados e confrontação do que precisa ser ajustado.

A partir da análise dos marcos regulatórios estrangeiros contemplados nesta pesquisa, não foram observadas propostas similares à prestação regionalizada promovida pela Lei Federal 14.026/2020 nos textos em questão. Contudo, movimentos anteriores à privatização podem ser destacados na Argentina, no Chile e na Inglaterra. Esses movimentos apresentam certa semelhança no que se refere a tentativa de facilitar a participação de entidades privadas na prestação dos serviços de saneamento.

No caso da Argentina, após a descentralização realizada pelo governo na década de 1980, as províncias se tornaram responsáveis pela prestação dos serviços de saneamento. Nesse momento, as províncias foram conduzidas a estabelecer seus próprios regulamentos de saneamento básico (Cáceres, 2020). Todavia, devido à falta de investimentos significativos, o setor entrou em estado de emergência. A partir disso, o país embarcou nas reformas do serviço público, reestruturando e privatizando aqueles que estavam falhando (Almansi; Hardoy A.; Hardoy J., 2010).

Nesse processo, observou-se a rapidez com que o programa de privatizações foi desenvolvido, com a justificativa de “liberalização do mercado”. As privatizações resultaram em uma crescente concentração de poder na tomada de decisões do Poder Executivo em detrimento ao Legislativo e das autonomias provinciais, que se traduziram, por exemplo, nas repetidas decisões com “necessidade de urgência”, com restrito debate público (Azpiazu *et al.*, 2005). A partir disso, destaca-se a similaridade ao processo de aprovação das leis complementares de regionalização que, inicialmente, apresentava prazo de um ano para cumprimento e resultou em um cenário no qual todos os estados encaminharam às assembleias legislativas seus projetos de lei em regime de urgência.

Além disso, no contexto brasileiro Pollini *et al.* (2021b), evidenciam que, entre os meses de junho de 2020 e agosto de 2021, apenas dez consultas públicas foram abertas nos sites

oficiais dos estados e realizadas dez audiências públicas, sendo que apenas os estados de Minas Gerais e Espírito Santo divulgaram as devolutivas desses processos de escuta da população. Em ambos casos, nota-se a clara intenção de limitação da participação da população, indo de encontro ao conceito de controle social presente na legislação.

Para mais, Azpiazu *et al.*, (2005) mencionam também como o Poder Executivo da Argentina impôs a reforma administrativa e a privatização de grande parte das áreas condicionando-a a obtenção de benefícios econômicos por parte do setor público. Tal medida também apresenta grande semelhança à condição imposta pela Política Federal de Saneamento Básico da Lei 14.026/2020, objetivando suporte à privatização. A paridade entre os casos não deve ser entendida como uma coincidência, e sim como uma forma de imposição desse modelo.

No caso do Chile e da Inglaterra, nota-se também a semelhança quanto ao recorte territorial, todavia, esses países optaram por criar e aprimorar as empresas públicas que prestavam os serviços de saneamento inicialmente e, em seguida, realizar a privatização dessas.

Em relação ao Chile, inicialmente, foi realizado o recorte territorial com a definição das direções regionais e estatais e, mais de uma década de reformas depois, procedeu-se à primeira venda de ativos de empresas públicas de água, como ressalta Baer (2014). De acordo com a autora, com uma série de reformas graduais e internas no setor da água, o governo se preparou para a privatização. Dessa maneira, as empresas públicas foram obrigadas a funcionar com os mesmos princípios e condições que regem o setor privado, como o autofinanciamento, muito antes da privatização (Valenzuela; Jouravlev, 2007).

Embora tais alternativas não tenham sido consideradas novamente no final da década de 1990 como possíveis caminhos para a não privatização por razões políticas (Baer, 2014), a estruturação do setor de saneamento chileno foi fundamental para a mudança de modelo. Ao analisar o contexto promovido pela Lei Federal 14.026/2020, nota-se que a transição de um modelo para o outro está sendo realizada a partir de profundas alterações na estrutura do setor e de forma pressionada, o que confere às mudanças maiores chances de insucesso.

Em relação a Inglaterra, um movimento gradual anterior à privatização também pode ser destacado. Richardson; Maloney; Rüdig (1992) destacam que as principais características do setor surgiram na reorganização abrangente promovida no ano de 1973, com a instituição das RWAs. Segundo os autores, a partir desse momento a água passou a ser considerada um bem econômico no país. A reestruturação adicional promovida pelo Water Act de 1983 apenas reforçou a lógica mercantilista nas RWAs, promovendo também, a exclusão da participação da população (Richardson; Maloney; Rüdig, 1992).

Ainda que não apresente tamanha estruturação como o caso do Chile, é perceptível a transição de modelos realizada pela Inglaterra. Entretanto, outro ponto que chama atenção entre as mudanças promovidas nesses países e o contexto imposto pela Lei Federal 14.026/2020 se refere às empresas públicas. No processo de reorganização do Chile e da Inglaterra, as empresas regionais públicas e/ou estatais estavam no centro das mudanças promovidas, ao passo que, no Brasil, subentende-se um movimento de enfraquecimento das CESBs, como é observado por Britto e Quintslr (2022). Esse pode ser entendido como outro fator que implica a essa transição maior incerteza, dada a fragmentação proposta de um modelo já existente e profundamente difundido. Por fim, entende-se que a proposta de regionalização vem acompanhada de inúmeras dúvidas, proporcionando como certeza apenas o vultoso trabalho para ser implementada.

No que diz respeito à França, não foram constatados movimentos semelhantes à regionalização que precedeu a privatização, como ocorreu nos outros países citados. No entanto, destacam-se aqui as recentes modificações promovidas pela Lei NOTRe, que busca redefinir a distribuição de competências entre as diferentes autoridades locais, incentivando o agrupamento de municípios (Blanchet; Herzberg, 2017). Apesar de ser concebida de um ponto de partida distinto, as alterações introduzidas pela Lei NOTRe também incluem a transferência das competências municipais relacionadas aos serviços de saneamento para as intercomunidades. De forma análoga, a regionalização proposta pela Lei 14.026/2020 no Brasil apresenta algumas similaridades.

No contexto brasileiro, a regionalização emerge como um mecanismo para atrair e viabilizar a atuação de empresas privadas na prestação de serviços de saneamento. Por outro lado, no caso francês, o foco central é resolver a fragmentação municipal, promovendo uma gestão mais racional das autoridades locais e reduzindo despesas públicas. Nota-se então que a proposta francesa não possui o mesmo viés da brasileira, o que é comprovado pelo fato de que, após a instituição da Lei NOTRe, foi observada a criação de novas empresas públicas responsáveis pela prestação, substituindo concessionárias privadas tradicionais (Britto, 2024). Contudo, apesar das motivações distintas, ambas as propostas enfrentam desafios semelhantes que merecem atenção. Independentemente dos objetivos que as impulsionam, elas introduzem mudanças estruturais profundas que demandarão tempo para sua completa implementação e mais ainda para que seus impactos, positivos ou negativos, sejam plenamente avaliados.

Sendo assim, compreende-se que tanto a França quanto o Brasil estão passando por momentos de transição, nos quais estruturas amplamente difundidas sofrem transformações pela instituição de novas leis. Apesar dos objetivos traçados, essas mudanças são acompanhadas de consideráveis desafios para os municípios. Esses desafios incluem a

necessidade de adaptação às novas estruturas de governança, o atendimento às novas exigências legais e uma maior articulação entre os diversos níveis de governo. Em ambos os contextos, o sucesso dessa transição dependerá da capacidade de liderança das novas estruturas de governança, da criação de mecanismos que incentivem a participação social e da cooperação entre diferentes esferas governamentais, sempre com foco na promoção de políticas públicas que atendam às demandas sociais das populações.

6.2 REGULAÇÃO E O NOVO PAPEL DA ANA

As principais alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 no que se refere à regulação são apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Principais alterações no que se refere à regulação

(continua)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Não prevê o item citado	Coloca a ANA como responsável pela instituição de normas de referência para a regulação da prestação dos serviços por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras (<i>Art. 25-A</i>)
Coloca a cargo da entidade reguladora a edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços, elencando alguns aspectos mínimos (<i>Art. 23</i>)	A entidade reguladora ainda é responsável pela edição de normas, sendo necessária a observância às diretrizes determinadas pela ANA (<i>Nova redação do Art. 23</i>)
Prevê que a regulação dos serviços poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado (<i>Parágrafo 1º, Art. 23</i>)	Prevê que a regulação poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora, desde que não exista no estado do titular agência reguladora que tenha aderido às normas da ANA (<i>Nova redação dos parágrafos 1º e 1º-A, Art. 23</i>)

(conclusão)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Não prevê o item citado	Prevê que, a partir da seleção da agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços (<i>Parágrafo 1º-B, Artigo 23</i>)
Dentre os objetivos da regulação, coloca a definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (<i>Inciso IV, Artigo 22</i>)	Dentre os objetivos da regulação, coloca a definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários (<i>Nova redação do Inciso IV, Artigo 22</i>)

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Certamente, a instituição da ANA como órgão central para a regulação do setor de saneamento é umas das modificações promovidas pela Lei 14.026/2020 com maior destaque. A Lei 11.445/2007, por sua vez, implementou a regulação no setor em lei, ressaltando a importância dessa prática. De acordo com o regulamento de 2007, cabe à entidade reguladora a responsabilidade de editar as normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços de saneamento. Para mais, o dispositivo legal expõe diretrizes que visam guiar a atividade regulatória, instituindo os princípios e os objetivos que deveriam ser levados em conta nas diretrizes, bem como seu conteúdo mínimo (Brasil, 2007).

Outra medida instituída pela primeira lei é a possibilidade de delegação da atividade regulatória, que vem como opção para os municípios que não possuem condição de exercer tal competência (Brasil, 2007). Nesse cenário, o titular pode escolher entre reguladores que façam parte de sua administração ou pode delegar a órgãos e entidades externas do mesmo estado. Dessa maneira, é propiciada a existência de diferentes arranjos possíveis, visando possibilitar e facilitar a instauração da regulação no saneamento (Haase, 2021). Ressalta-se também que, a

regulação se tornou condição de validade nos contratos que tenham como objeto a prestação dos serviços de saneamento, reforçando a necessidade de adaptação ao modelo implementado pela Lei 11.445/2007.

Todavia, o cenário resultante anos depois da instituição do dispositivo legal tem como característica sua notável fragmentação. De acordo com a ANA (2024), atuam no Brasil cerca de 105 entidades reguladoras, sendo elas 26 estaduais, 20 intermunicipais e 59 municipais. Embora a Lei 11.445/2007 estabeleça algumas diretrizes que devem ser seguidas pela entidade reguladora, fica a cargo do regulador o exercício efetivo da competência regulatória. Dessa forma, com as diversas possibilidades de arranjos para a instituição da regulação, é natural que não exista uniformidade. Além disso, a diversidade entre os municípios brasileiros também é um fator que possui grande influência nesse cenário, tendo em conta que municípios com condições econômicas e sociais diferentes demandam medidas diferentes.

A reestruturação do modelo regulatório na Lei 14.026/2020 é justificada como meio de redução da fragmentação e uniformização da regulação no setor, a fim de aumentar a segurança jurídica e promover um ambiente mais atrativo para investimentos. Em vista disso, a ANA assume um papel central nessa nova conjuntura, incorporando a responsabilidade de estabelecer diretrizes regulatórias que deverão ser atendidas por todos os reguladores do setor de saneamento básico. Aragão e D'Oliveira (2020) reforçam que essas normas possuem a mesma natureza de normas gerais da União, visto que, posteriormente, serão pormenorizadas pelos entes reguladores. Sendo assim, tais diretrizes podem ser entendidas como “incompletas”, com caráter geral. Todavia, chama atenção a vasta listagem de temas que deverão ser contemplados pelas diretrizes, que são apresentados no primeiro parágrafo do artigo 4-A da Lei 14.026/2020, a título de exemplo: padrões de qualidade e eficiência, regulação tarifária, instrumentos negociais de prestação dos serviços, metas de universalização e governança das entidades reguladoras (Brasil, 2020).

Para mais, torna-se responsabilidade também da ANA realizar ação mediadora nos conflitos que envolvam titulares, reguladores ou prestadores dos serviços de saneamento; avaliar o impacto regulatório e o cumprimento das normas de referência; elaborar estudos técnicos para o desenvolvimento de melhores práticas regulatórias; promover a capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente e contribuir para a articulação entre o PLANSAB, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Recursos Hídricos (Brasil, 2020).

Posto isso, percebe-se que a ANA se torna o principal ente articulador das políticas de saneamento, de maneira análoga a uma “Agência reguladora mor” ou “Agência das agências”

(Heinen, 2022). Assim, compreende-se que o papel proposto para a instituição corre o risco de sobrepor-se às responsabilidades dos entes reguladores. Dessa forma, um dos grandes desafios a ser enfrentado pela ANA será encontrar o delicado equilíbrio entre promover a uniformização e não restringir o exercício da competência regulatória dos titulares.

Haase (2021) aborda uma comparação entre as temáticas a serem abordadas pelas normas de referência e pelas demais entidades reguladoras. Segundo a autora, as seguintes temáticas podem ser conflitantes: i) padrões de qualidade e eficiência; ii) tarifa; iii) metas para universalização; iv) redução da perda de água; v) avaliação do cumprimento de metas e vi) contabilidade regulatória. De modo a esclarecer, os temas citados são objetos das normas de referência, assim como são de responsabilidade das demais entidades reguladoras. A existência da sobreposição de competências não pode ser certificada, no entanto, é evidente que os temas são compartilhados entre as entidades.

Dessa maneira, entende-se que o fato de existirem normas de referência sobre determinado tema, não irá esgotar a possibilidade de instituição de diretrizes complementares por parte das entidades reguladoras. Todavia, caberá à ANA estabelecer normas gerais que permitam que as entidades atuem conforme esperado em suas respectivas esferas. Isso reafirma o grande desafio atribuído à ANA, na qual a instituição deverá promover acentuadas mudanças no setor, conduzindo-as e padronizando-as, sem, no entanto, ter a autoridade para realizá-las.

Nesse contexto, a ANA assume um papel paralelo na regulação do setor, levantando questionamentos no que se refere à atuação de diferentes órgãos na mesma esfera. Essas dúvidas surgem a partir do reconhecimento de que os municípios são os titulares do saneamento básico. Portanto, entende-se que essas entidades não devem ter sua competência limitada pela imposição das normas de referência. A partir disso, se conclui que as normas de referência não podem tratar de questões locais ou regionais. Em outras palavras, a ANA deve elaborar tais diretrizes a partir de uma ótica que leve em conta os múltiplos cenários dos municípios brasileiros, de modo que o resultado final promova a uniformização do setor, preservando a generalidade das normas. Assim, entende-se o peso que é colocado na instituição e como seu papel é crucial nessa nova conjuntura. Caso as normas de referência estabeleçam critérios que não levem em conta determinada realidade municipal ou regional, mesmo que de forma genérica, a uniformização da regulação no setor poderá não ser alcançada.

Outro aspecto que também possui grande influência no alcance da uniformização da regulação no setor diz respeito a sua aplicabilidade. Haase (2021) aponta que, por lei, não existe qualquer imposição coercitiva para a observância das normas de referência, isto é, não serão aplicadas multas ou qualquer outro tipo de sanção aos municípios cujo agente regulador não

atender às diretrizes impostas pela ANA. Contudo, apesar de não serem estabelecidas penalidades aos reguladores que não seguirem as normas de referência, a Lei Federal 14.026/2020 determina um incentivo de cunho financeiro direcionado aos titulares que observarem tais diretrizes. De acordo com o artigo 50 da nova lei, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ficam condicionados também à observância das normas de referência emitidas pela ANA.

Dessa forma, a ANA será incumbida de listar as entidades reguladoras que atendam às diretrizes estipuladas e os contratos por essas monitorados. Com base nisso, serão verificados os entes reguladores e os contratos de prestação que estarão aptos a receber os recursos federais (Zimmer Junior; Sobral Neto, 2023). Esse mecanismo, combinado com a precária autonomia financeira da maioria dos municípios brasileiros, pode ser entendido como mais uma imposição velada, assim como é realizado para a proposta de regionalização. Embora os investimentos da União não sejam suficientes para garantir a universalização, sua importância para o setor é inegável, especialmente para os municípios com realidades deficitárias que não conseguiriam financiar obras de saneamento básico sem o apoio do governo federal.

Por outro lado, outro possível cenário que também causa dúvida é configurado pelos municípios que já atingiram as metas de universalização ou que não dependem dos recursos federais públicos. Nesse contexto, esses municípios podem considerar mais vantajoso não cumprir as normas de referência devido à falta de restrições financeiras. Considerando que um dos objetivos das diretrizes formuladas pela ANA é a uniformização da regulação e a padronização dos contratos no setor, não parece coerente que a adoção das normas de referência seja direcionada apenas aos municípios que não atingiram a universalização ou que não conseguiriam alcançá-la sem os recursos federais públicos (Haase, 2021).

Dessa maneira, o novo papel da ANA e as normas de referência podem tornar a titularidade do ente regulador mais incerta, exacerbando a complexidade da regulação no setor. A universalização do saneamento é posta como o objetivo principal da Lei 14.026/2020, no entanto, a forma como essa universalização será alcançada deve ser revelada pela ANA, através das normas de referência. Isso reforça, mais uma vez, a responsabilidade colocada na instituição, que se torna o ponto central de todas as alterações prescritas.

Para mais, sabe-se que tais modificações propostas no novo modelo regulatório têm como finalidade a promoção de um ambiente de negócios mais seguro e atrativo como um de seus principais objetivos. Essa mudança colabora com a articulação proposta pela nova lei, que visa a atração de investimentos privados para o setor de saneamento. Contudo, a regulação é responsável por garantir segurança não só na ordem econômica do setor, como também na

ordem social (Guérin-Schneider; Nakhla, 2012). A regulação é primordial na redução das desigualdades no que tange à prestação dos serviços de saneamento e na garantia de acesso por parte de toda a população. Apesar da Lei 14.026/2020 mencionar a adequada prestação aos usuários como um dos princípios das normas de diretrizes, nota-se uma acentuada ênfase no aspecto econômico da regulação.

Esse direcionamento pode ser percebido também no quinto parágrafo do artigo 4-A, onde a ANA é colocada como responsável pela mediação de possíveis conflitos entre titulares, reguladores ou prestadores, sem menção à classe dos consumidores (Brasil, 2020). Dessa forma, subentende-se que a proteção do usuário fica em segundo plano. O Estado é responsável por garantir a igualdade de oportunidades e o acesso ao saneamento, o que, por sua vez, conduzirá à erradicação das desigualdades e à universalização dos serviços. Ao dar protagonismo a práticas que buscam o bem-estar econômico, a regulação poderá não cumprir um de seus principais papéis, prejudicando, principalmente, as regiões que já possuem sistemas de saneamento precários e mais carecem de assistência.

No que diz respeito à escolha das entidades reguladoras, a Lei 11.445/2007 institui que a competência da regulação só poderia ser delegada a entes pertencentes ao mesmo estado do titular, no primeiro parágrafo do artigo 23 (Brasil, 2007). Já a Lei 14.026/2020 estabelece que a regulação poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora, desde que não exista no estado do titular agência reguladora constituída que tenha aderido às normas da ANA, que seja dada prioridade, entre as agências qualificadas, aquela mais próxima a localidade do titular e que haja anuência da agência reguladora escolhida (Brasil, 2020). Além disso, em seu parágrafo 1-B do artigo 23, o novo dispositivo determina que “selecionada a agência reguladora mediante contrato de prestação de serviços, ela não poderá ser alterada até o encerramento contratual, salvo se deixar de adotar as normas de referência da ANA ou se estabelecido de acordo com o prestador de serviços” (Brasil, 2020, p. 15).

Essas adaptações reforçam a tentativa de uniformização do setor. A partir do momento em que é dada a possibilidade de titulares buscarem em outros estados entidades reguladoras que atendam às normas de referência da ANA, caso não possuam em seu próprio estado órgãos que estejam de acordo com as diretrizes redigidas, cria-se mais um mecanismo de imposição velada no novo modelo regulatório. Dessa maneira, os municípios serão pressionados a delegar suas competências regulatórias às entidades que sigam as diretrizes instituídas pela ANA, através do incentivo de cunho financeiro. Ao passo que, os entes reguladores também serão pressionados a aderir as normas de referência, já que, caso não as observem, poderão ser desconsiderados pelos titulares dos serviços que dependem dos recursos públicos federais e que

podem conceder a regulação para entidades de outros estados. Essa imposição se agrava quando o novo dispositivo legal estabelece também que após seleção do ente regulador mediante contrato de prestação de serviços, este deverá permanecer em sua função até o término do contrato.

Outro aspecto a ser observado entre as mudanças promovidas pela Lei 14.026/2020 diz respeito aos ganhos de produtividade. A Lei 11.445/2007, no item IV do artigo 22, traz como um dos objetivos da regulação a definição de tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (Brasil, 2007). Já a Lei 14.026/2020, ao atualizar o item em questão, coloca como instrução o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários (Brasil, 2020). Assim sendo, os possíveis ganhos de eficiência serão destinados apenas em parte aos usuários, permitindo que outros atores também se beneficiem desses valores. Essa remodelação, orientada pelo novo dispositivo, escancara o viés privatista no novo modelo de regulação.

Seroa da Motta e Moreira (2004) citam que em um cenário regulatório onde aspira-se à eficiência, é esperado que as tarifas e os níveis de eficiência tenham uma correlação negativa e que os ganhos de produtividade sejam continuamente repassados aos usuários. Em contextos de monopólios naturais, principalmente, a regulação tem o papel de estabelecer regimes baseados em incentivos, com o objetivo de garantir ganhos de eficiência e seu compartilhamento com os usuários. Dessa maneira, entende-se que ao colocar em seus objetivos o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários, a regulação não está colocando essa parcela da população como prioridade na Lei 14.026/2020. Ao contrário do que os autores colocam como papel da regulação, o novo dispositivo intenta mudar os princípios pelos quais o setor deve operar.

Essa mudança condiz com a promoção de um ambiente mais atrativo e seguro a investimentos privados. Todavia, nota-se como o ponto de vista promovido pelo novo modelo regulatório é distorcido. A partir do momento em que a regulação é tomada como mecanismo para promoção da privatização, sua principal função nesse contexto é deturpada. A apropriação dos ganhos de produtividade pela população representa mais possibilidades de benefícios à sociedade, levando em conta a promoção do bem estar social e a garantia do direito ao saneamento. O compartilhamento desses ganhos com outros atores da prestação fomenta um cenário onde a obtenção de lucros sobressai ao adequado atendimento à população, colocando em risco a universalização dos serviços de saneamento.

Até o momento deste estudo, a ANA instituiu doze normas de referência, com a maior parte delas publicada ao longo do ano de 2024. As normas estão organizadas em cinco módulos distintos, estruturados conforme suas respectivas temáticas (ANA, 2025). O Quadro 6 apresenta as normas de referência em questão.

Quadro 6 – Normas de referência publicadas pela ANA

(continua)

Nº/Ano	Módulo	Descrição
NR 1/2021	Módulo 3 – Serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	Dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias.
NR 2/2021	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Dispõe sobre a padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão, para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, para incorporação das metas previstas no Art. 11-B da Lei nº 11.445/2007, modificada pela Lei nº 14.026/2020.
NR 3/2023	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Estabelece metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
NR 4/2024	Módulo 1 – Governança das entidades reguladoras infracionais	Dispõe sobre práticas de governança aplicadas às entidades reguladoras infracionais que atuam no setor de saneamento básico.
NR 5/2024	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Dispõe sobre a matriz de riscos para contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

(conclusão)

Nº/Ano	Módulo	Descrição
NR 6/2024	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Estabelece os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
NR 7/2024	Módulo 3 – Serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	Estabelece as condições gerais para a prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.
NR 8/2024	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Dispõe sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação.
NR 9/2024	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Dispõe sobre indicadores operacionais da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.
NR 10/2024	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Dispõe sobre a metodologia de cálculo e os procedimentos para os reajustes tarifários para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
NR 11/2024	Módulo 2 – Serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Estabelece as condições gerais para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
NR 12/2025	Módulo 4 – Serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	Dispõe sobre a estruturação dos serviços públicos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Menciona-se que o Módulo 5, intitulado “Solução de Conflitos”, não possui nenhuma norma de referência publicada. No entanto, apresenta outros documentos que tratam sobre o tema, sendo eles:

- Resolução ANA nº 209, de 9 de setembro de 2024, que estabelece os procedimentos administrativos de mediação regulatória para a resolução dos conflitos;
- Portaria ANA nº 507, de 31 de outubro de 2024, que institui os fluxos internos, os prazos, as custas processuais e a competência para a prática dos atos administrativos relacionados ao Procedimento Administrativo de Mediação Regulatória;
- Resolução ANA nº 544, de 31 de outubro de 2024, que define os mediadores que atuarão nos procedimentos de ação mediadora da Agência e outros cargos (ANA, 2025);

A partir disso, verifica-se que ainda não é possível avaliar a eficiência das normas de referência, dado o curto período decorrido desde a sua publicação. Dessa forma, entende-se que, para uma análise mais precisa e fundamentada, será necessário um período mais longo de aplicação e observação prática dessas normas, permitindo assim a coleta de dados e evidências consistentes sobre seus impactos e resultados efetivos. De todo modo, chama atenção algumas temáticas que já foram discutidas anteriormente e também são abordadas pelas normas, como a governança das entidades reguladoras, a padronização de contratos e a indenização de investimentos.

Em suma, o novo modelo de regulação proposto apresenta incertezas quanto a sua real funcionalidade. Primeiramente, a relação da ANA para com os entes reguladores é controversa, devido à falta de esclarecimento quanto às competências de cada órgão e como isso se dará na prática. Dentre as mudanças, são percebidos diversos pontos que objetivam a imposição do novo modelo regulatório, mas, ainda assim, não garantem o alcance das metas desejadas. Além disso, menciona-se o risco de afastamento da regulação de sua função social, com a priorização do viés econômico, que é percebido ao longo de todo o texto da Lei 14.026/2020.

Tomando como referência os pontos destacados nesta subseção, são analisadas as diretrizes dos marcos regulatórios estrangeiros contemplados nesta pesquisa. Inicialmente, na legislação argentina, vigente para a cidade de Buenos Aires e municípios próximos, nota-se a criação de mais de um órgão com funções regulatórias. Além do ente regulador ERAS, os seguintes órgãos também são instituídos na Lei 26.221/2007: a APLA (entidade autônoma de direito público e privado), a Comissão Assessora⁵ e o Sindicato de Usuários⁶ (Argentina, 2007).

⁵ A Comissão Assessora é formada um representante de cada um dos municípios abrangidos pela jurisdição da concessão, um representante do SSRH, um representante da Entidade Nacional de Obras Hidráulicas e Saneamento, um representante da AySA e um representante da Província de Buenos Aires.

⁶ O Sindicato de Usuários é composto por representantes de associações de usuários devidamente registradas.

Essas instituições são criadas com o intuito de fortalecer o quadro regulatório do setor, sendo que a Comissão Assessora e o Sindicato de Usuários são ligados ao ERAS, assim como o cargo de Defensor do Usuário, que é eleito por meio de concurso público e tem como missão representar os interesses dos usuários em audiências públicas.

Em uma primeira interpretação, é possível perceber no texto da lei argentina certa preocupação com a proteção dos direitos da população. Essa percepção é evidenciada pela menção do tópico em diferentes partes da normativa, seja ela dentre seus objetivos, requisitos gerais dos contratos de concessão ou dentre as responsabilidades dos órgãos que fazem parte do quadro regulatório do setor. Esse pensamento se traduz também nos mecanismos de transparência citados na lei, sobretudo no capítulo XI, que trata das informações fornecidas pela concessionária, esclarecendo a forma de apresentação e periodicidade das informações, bem como seu conteúdo e a elaboração de estudos comparativos e análise dos níveis de eficiência. Outro ponto de importante destaque é o reconhecimento do acesso à água como um direito humano, que deve ser prestado de modo a satisfazer as necessidades sociais (Argentina, 2007).

Essas temáticas fortalecem a concepção da regulação em prol da população, tomando como prioridade a ordem social. Buscando analisar o desempenho da prestação pública na cidade de Buenos Aires após a instituição da Lei 26.221/2007, Tobías (2016) aponta que é possível notar o aumento do nível de cobertura dos serviços de saneamento, o que indica o interesse por parte do Estado em investimentos que permitem a expansão rumo à universalização dos serviços. A autora destaca que ainda persistem fortes desigualdades na prestação dos serviços, todavia, ela considera que a participação do Estado no setor tem demonstrado avanços importantes em direção a uma concepção que consiga integrar a noção do DHAES.

Por outro lado, Rocca (2011) argumenta que a lacuna político-institucional em relação ao desenho regulatório existente antes da promulgação da Lei 26.221/2007 não foi superada. A autora pontua que, por ter sido constituído no âmbito do Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, o desenvolvimento do ERAS como órgão independente é limitado, e suas funções são apenas de controle, não sendo responsável, por exemplo, pelo estabelecimento de tarifas e de metas de expansão dos serviços. Para mais, a autora destaca o problema de fragmentação regulatória, resultante da atuação de múltiplos órgãos que, por fim, possuem sobreposição de competências e funções, como é o caso do ERAS e da APLA, que exercem papéis de controle no regime regulamentar.

Essa fragmentação no quadro regulatório argentino tem causa semelhante à fragmentação citada no caso brasileiro. A instituição de diferentes órgãos não garante a

adequada regulação dos serviços de saneamento. Nos dois cenários em questão, nota-se a participação de múltiplos órgãos com poderes limitados e que estão abaixo, em uma estrutura hierárquica, de outras entidades que possuem maior autoridade. Ressalta-se aqui que os quadros regulatórios discutidos possuem suas diferenças estruturais. Entretanto, tanto na relação dos entes reguladores com a ANA, quanto na relação do ERAS com o Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços verifica-se maior centralização de funções essenciais da regulação nas entidades nacionais em detrimento da atuação dos órgãos que, em teoria, deveriam ser os responsáveis por essa prática.

Esse arranjo pode ser prejudicial à efetividade da função regulatória, visto que a concentração de responsabilidades pode afetar a transparência dessas ações. Além disso, a limitação de poderes dos entes reguladores de menor instância transparece um quadro regulatório de fachada, onde as maiores decisões podem ser tomadas sem a participação de órgãos com menor autoridade, que possuem maior contato com as reais necessidades da prestação dos serviços de saneamento locais.

Já em relação ao Decreto com Força de Lei 382 do Chile, nota-se que a temática da regulação não é tão aprofundada quanto nas legislações brasileira e argentina. Verifica-se que o exercício da regulação é abordado em função da ordem econômica, sem significativas menções a sua ordem social. Essa tendência é evidenciada quando a maioria das menções à entidade reguladora ocorre na seção que detalha a outorga das concessões, no capítulo 2 do texto, onde é especificado o papel da entidade nesse processo (Chile, 1988).

Alguns autores, como Galetovic e Sanhueza (2002), argumentam que a função do órgão regulador chileno, a SISS, é regular o setor e não executar políticas setoriais. Dessa maneira, o risco de “politizar” o processo de regulação é reduzido. Além disso, os autores também citam que a SISS é diretamente dependente do governo chileno. Como exemplo, embora a SISS seja responsável pela fixação das tarifas, é o Ministério da Economia que elabora o decreto tarifário. Segundo os autores, essa dependência pode influenciar negativamente o processo de regulação, entretanto, a participação do Estado através da regulação é essencial para que a adequada prestação dos serviços ocorra.

Os pontos levantados pelos autores citados somados às colocações no texto do Decreto com Força de Lei 382 (Chile, 1988) reforçam o cenário de uma regulação em prol majoritariamente da ordem econômica. Ao citar as possíveis interferências de outros órgãos no processo de regulação como prejudiciais e argumentar que a regulação de tarifas realizadas apenas pela empresa regulada e pela SISS seriam cenário adequado, os autores vão de encontro ao ideal de governança. Apesar de ser obrigatória a exposição da metodologia adotada, bem

como os estudos tarifários realizados, a tomada de decisão sem a participação de outros órgãos aumenta a chance de captura da entidade reguladora, o que pode acarretar em prejuízos à sociedade civil, a partir da desconsideração de tópicos sociais em prol da manutenção de lucros da empresa regulada.

A legislação chilena coloca o órgão regulador como uma entidade complementar ao processo de concessão, sendo responsável por garantir que a escolha da empresa atenda às exigências definidas pelo país e que a atuação da empresa elegida siga as diretrizes técnicas e econômicas estabelecidas (Chile, 1988). Todavia, como já discutido, a regulação deve ir além desses aspectos, preocupando-se também com a redução das desigualdades sociais e a garantia de acesso de toda a população.

Cordella (2016) identifica os dilemas na regulação da água no Chile e reconhece alguns problemas que impactam sua atuação efetiva. De acordo com o autor, destacam-se: i) o dilema ideológico, que trata da transferência de um bem público para uma propriedade privada; ii) o dilema material, que se limita à escassez física da água, ligada tanto à falta de disponibilidade natural, quanto à sobreexploração; iii) o dilema de acesso e disponibilidade, que aborda o direito humano à água, a disponibilidade legal da água e a proteção do patrimônio ambiental; e iv) o dilema institucional, que corresponde ao problema de organização dos poderes do Estado em relação à água.

Apesar de alguns desses dilemas tratarem de características mais acentuadas no território chileno, como é o caso do dilema material, percebe-se que os outros temas trazidos pelo autor também são amplamente discutidos em outros quadros regulatórios, como acontece no caso brasileiro. Isso reforça a importância da discussão em torno da regulação como promotora de ações que considerem o aspecto social. A Lei 14.026/2020, apesar de citar mais diretrizes e especificações no que se refere à regulação em relação ao decreto chileno, ainda apresenta lacunas em temas como a afirmação do ideal da água como um bem público, o reconhecimento do DHAES e a estrutura institucional por trás da prestação dos serviços de saneamento.

Tal característica observada em ambos casos traduzem o viés mercantilista imposto nas legislações chilena e brasileira. Entretanto, há mais um ponto que chama atenção na análise das regulamentações em questão. O Decreto com Força de Lei 382 dedica um capítulo à caducidade dos contratos de concessões, às transferências de concessões e à falência da concessionária. Nessa seção, o papel da entidade reguladora é apresentado como suporte ao governo chileno e abordam-se possíveis situações que garantem, de certa forma, poder ao Estado diante de circunstâncias que podem gerar prejuízos à população (Chile, 1988).

De forma exemplificativa, cita-se o artigo 24, que dispõe sobre a possibilidade de caducidade das concessões antes de sua efetiva entrada em vigor. Essa caducidade pode ocorrer caso as obras correspondentes ao programa de desenvolvimento, indicadas no decreto da concessão, não forem executadas. Nesse cenário, a caducidade é declarada pelo Presidente da República. No entanto, a entidade reguladora também pode deliberar sobre a caducidade, tendo como base um relatório fundamentado emitido pela Superintendência de Valores Mobiliários e Seguros, que constate que as disposições dos artigos 63 ou 65 da lei não foram cumpridas. Os artigos em questão especificam critérios relacionados à classificação das empresas prestadoras quanto ao número de usuários atendidos e impõem restrições à atuação de indivíduos ou grupos com influência decisiva nas concessionárias de saneamento em outros setores regulados, como energia elétrica e telefonia. Todavia, no segundo cenário, são previstos mecanismos que permitem à concessionária apresentar justificativas e correções, oferecendo a oportunidade de comprovar sua capacidade técnica e econômica para manter a operação (Chile, 1988).

No Brasil, a Lei 14.026/2020 traz a ANA como responsável pela instituição de diretrizes que contemplam a padronização dos contratos de concessão e pela definição de parâmetros para determinação de caducidade nos contratos, não abordando esses temas diretamente na lei. O texto aborda disposições obrigatórias nos contratos, como a metodologia de cálculo para eventuais indenizações e a repartição de riscos entre partes. Além disso, menciona a indenização de investimentos em caso de transferência de serviços de um prestador para outro e cita as condições para casos de alienação de controle acionário de empresa pública ou SEM. Todavia, nota-se que a legislação brasileira não toma com profundidade a possibilidade de rescisão de contrato, deixando nas mãos da ANA a responsabilidade de tratar sobre esses temas.

Dessa forma, nota-se maior abrangência da legislação chilena quanto a esses possíveis cenários, incluindo a participação da entidade reguladora. Já no caso brasileiro, a ANA se torna responsável por instituir as normas que guiarão os entes reguladores. Levando em consideração a possibilidade de rescisão de contratos de prestação com empresas privadas, que em alguns casos podem acarretar disputas judiciais dispendiosas, como ocorreu na Argentina (Lobina; Hall, 2007), a legislação brasileira se mostra mais frágil, não considerando com devida extensão tal possibilidade, que pode causar grandes prejuízos aos titulares e à população. Apesar de ambas as legislações possuírem fortes características que indicam seu viés privatista, é de suma importância a participação do Estado em prol da proteção de seu patrimônio e da população, para que ele consiga se impor frente à lógica mercantilista.

No que se refere às legislações francesa e inglesa, ressalta-se uma diferença primordial nessa análise: o modelo regulatório adotado em cada país. O modelo regulatório adotado pelo

Brasil, Argentina e Chile é considerado uma fusão entre os moldes adotados na França e na Inglaterra. Essa diferença por si só, já altera a forma como deve-se analisar o que está incluso nos textos dessas regulamentações, visto que a partir disso, toda a dinâmica em torno da regulação também é alterada.

A legislação francesa se mostra mais concisa em relação aos outros textos analisados nesta pesquisa. Essa característica se reflete também nos termos que abordam a regulação nas seções estudadas. Como o modelo regulatório comumente adotado na França baseia-se na existência de um contrato que rege as condições da prestação, a subseção 2 menciona que deve haver um regulamento para cada serviço, declarando seu conteúdo, incluindo a descrição do serviço, bem como as respectivas obrigações de cada parte (França, 1996). O conteúdo mínimo dos contratos de prestação também é abordado nas legislações dos países latino-americanos analisados. Todavia, nessas legislações, são apresentadas maiores especificações a serem contempladas nos contratos. No caso da França, evidencia-se que essas especificações serão definidas pelos titulares e seus prestadores em seus contratos posteriormente, e não na legislação em si, apontando maior liberdade para negociação.

Dessa maneira, entende-se que cada contrato de prestação francês irá possuir suas especificidades, levando em conta suas condições locais. Essa circunstância destaca um aspecto já citado, tanto para o caso brasileiro, quanto para o caso argentino, a fragmentação regulatória. Salvetti e Canneva (2017) corroboram que a construção histórica e institucional da regulação do setor de água francês resultou em uma estrutura altamente fragmentada, induzindo a uma complexa coordenação. Essa característica é atrelada também ao contexto de formulação das políticas de água na França. Segundo os autores, são identificados oito níveis de intervenção na elaboração e implementação de políticas de água, indo do municipal ao supranacional (União Europeia). Dessa forma, a fragmentação constatada na formulação e implementação das políticas de água possui influência na prática da regulação, visto que diferentes órgãos estão envolvidos em diferentes escalas e são responsáveis por diferentes áreas da regulação (Salvetti; Canneva, 2017).

Um ponto interessante a ser discutido é a relação entre a União Europeia e a França. As diretrizes determinadas pela União Europeia devem ser seguidas pelos países que a integram. Entretanto, um dos principais obstáculos à coordenação das políticas de água do setor de água francês é a contradição entre a organização nacional e as recomendações ou diretrizes supranacionais, devido à multiplicidade de atores em ministérios e agências, entre diferentes níveis (Salvetti; Canneva, 2017). Similar a esse cenário, cita-se a relação da ANA com as entidades reguladoras brasileiras. A complexidade existente na elaboração de diretrizes em um

nível mais amplo, que atendam às diferentes realidades locais, é constatada nos dois quadros analisados. Assim como são observadas contradições entre as diretrizes impostas pela União Europeia e a realidade francesa, a ANA pode encontrar grandes dificuldades em promover a uniformização do setor de regulação brasileiro, dada a multiplicidade de realidades dos municípios que devem ser abordados por ela.

Apesar das diferenças no que se refere aos modelos regulatórios adotados, nota-se que os mecanismos de coordenação entre os atores envolvidos na regulação são essenciais para aumentar a eficiência e a eficácia das ações. O desafio acerca da lacuna política advinda da fragmentação de papéis e responsabilidades na regulação é uma característica comum entre os países analisados e ainda precisa ser superado.

No que tange ao caso da Inglaterra, o modelo regulatório baseia-se na atuação de instituições que praticam a regulação. Nota-se que, desde a promulgação do *Water Act 1991* (Inglaterra, 1991), a regulamentação do saneamento e seu quadro regulatório foram aprimorados. Tomando em conta as disposições expostas nas revisões de 1991, 1999, 2003 e 2014 do *Water Act*, percebe-se, ao longo dos anos, uma maior referência aos órgãos responsáveis pela proteção do consumidor e maior especificação de suas atividades e procedimentos (Inglaterra, 1991, 1999, 2003, 2014).

Uma característica das legislações inglesas em relação às outras analisadas nesta pesquisa é que elas se mostram consideravelmente mais extensas e abrangentes no que tange às regras e os procedimentos das funções citadas. Em um primeiro momento, essa especificidade aparece como um ponto positivo. O *Water Act 1991* institui os órgãos que atuam no quadro regulatório do setor, com suas respectivas funções, poderes e regras a que devem ser submetidos. Dentre os órgãos com maior destaque na legislação, citam-se a Autoridade reguladora (agências responsáveis pela regulação técnica e econômica) e o Conselho do Consumidor de Água (Inglaterra, 1991).

Comparada aos outros casos, a legislação inglesa aprofunda-se mais em temas como a troca de informação entre órgãos reguladores, o recebimento de reclamação de consumidores, a aplicação de sanções financeiras, as condições para a fusão de empresas, o papel da Autoridade reguladora frente a fixação de taxas e também em possíveis conflitos entre empresa e consumidor (Inglaterra, 1991, 2003). A contemplação de tais temas fortalece a regulação inglesa, fazendo com que ela se diferencie das demais. Nas outras legislações, uma característica comum foi a fragmentação regulatória e a sobreposição de funções. Ao analisar a Lei da Água inglesa, supõe-se que a dinâmica entre os órgãos acontece de forma mais coesa do que nos outros quadros regulatórios analisados.

Todavia, o maior aprofundamento e especificação nas diversas questões que permeiam a regulação podem não ser sinônimos de maior eficiência. Helm (2020) argumenta que quanto maior a complexidade no processo de atuação do regulador, maior é a assimetria entre o regulador e a empresa, o que proporciona um ambiente onde existem maiores chances de a instituição reguladora ser “capturada” pela empresa. O autor defende que essa é uma característica definidora da indústria da água inglesa. A partir do momento em que o processo de regulação se torna cada vez mais burocrático, sua execução se torna mais complexa, fazendo com que a empresa possa ganhar vantagem sobre o regulador. Dessa maneira, o regulador se torna mais vulnerável, tendendo a priorizar os interesses das empresas.

Bayliss, Mattioli e Steinberger (2021) compartilham dessa mesma visão. Segundo os autores, na Inglaterra há um forte compromisso ideológico com soluções lideradas pelo mercado, contemplando narrativas que enquadram termos de eficiência e competição ao invés de equidade e serviço público. Esse cenário acaba se refletindo também na regulação que, apesar de ser baseada em uma legislação que cria um quadro regulatório completo com mecanismos de proteção ao consumidor, encontra dificuldades em priorizar os interesses da população. Portanto, os obstáculos identificados no processo de regulação proposto pela legislação inglesa podem, de início, não serem os mesmos das outras legislações. Contudo, a participação das empresas privadas dificulta ainda mais a regulação dos serviços em prol da população, colocando em pauta as disposições expostas nos textos regulatórios ingleses analisados na pesquisa.

Em suma, no que tange a regulação dos serviços de saneamento, os modelos regulatórios propostos pela Argentina e pelo Chile são os que mais se assemelham ao Brasil. A fragmentação regulatória é percebida como uma característica preponderante em quase todos os casos analisados, com exceção da Inglaterra. As legislações chilena e francesa se destacam por não elucidarem profundamente a regulação, entretanto, entende-se que esse aspecto se dá por diferentes razões. A legislação chilena cita a regulação, majoritariamente, em relação a seu aspecto econômico, fortalecendo seu viés de privatização (o que também é verificado na legislação inglesa). Enquanto isso, devido ao modelo regulatório adotado na França, as disposições quanto à regulação são decididas posteriormente, no contrato firmado entre titular e prestador. Para mais, as legislações chilena e inglesa se destacam também por apresentarem mais disposições acerca da caducidade dos contratos.

Compreende-se, portanto, que a regulação é um processo intrinsecamente complexo, sem uma solução prática e única. A fragmentação regulatória observada no Brasil não pode ser resolvida exclusivamente por meio da instituição da ANA como órgão central dessa estrutura.

A coordenação entre os diferentes atores, atuando em diversos níveis, é indispensável para alcançar resultados satisfatórios. Nesse sentido, é crucial que as entidades reguladoras locais possuam autonomia e influência nesse contexto. Além disso, o aumento da complexidade já presente no processo regulatório não contribui para maior eficiência, o que reforça a importância de uma articulação eficaz entre os agentes envolvidos e suas respectivas ações. É importante destacar também a necessidade de capacitação técnica, especialmente dos agentes reguladores locais. Por fim, destaca-se a importância da regulação como promotora de ações que considerem o aspecto social da prestação dos serviços de saneamento, visando à redução das desigualdades e à proteção do bem público, sobretudo em contextos marcados pela atuação da iniciativa privada.

6.3 ASPECTOS CONTRATUAIS E ECONÔMICOS

No que diz respeito às alterações realizadas pela Lei Federal 14.026/2020 que tratam de tópicos econômicos e sociais, os principais pontos são apresentados no Quadro 7.

Quadro 7 – Principais alterações no que diz respeito aos aspectos contratuais e econômicos

(continua)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Prevê necessidade de contrato para a concessão dos serviços de saneamento, vedando a utilização de convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (<i>Art. 10</i>)	Prevê necessidade de contrato para a concessão dos serviços de saneamento, mediante prévia licitação, vedando a utilização de contratos de programa, convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (<i>Nova redação do Art. 10</i>)
Não prevê o item citado.	Prevê possibilidade de contrato entre empresa produtora de água (detentora da outorga) e empresa distribuidora de água (nova concessão). (<i>Parágrafo 2º, Art. 10-A</i>)

(continua)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Não prevê o item citado.	Coloca que os contratos de concessão em vigor estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços até dezembro de 2033. <i>(Art. 10-B)</i>
Não prevê o item citado.	Prevê possibilidade de subdelegação do objeto do contrato por parte do prestador. <i>(Art. 11-A)</i>
Garante a sustentabilidade econômico-financeira por meio de cobrança dos serviços <i>(Art. 29)</i>	Garante a sustentabilidade econômico-financeira por meio de cobrança dos serviços e, quando necessário, por subsídios ou subvenções. <i>(Nova redação do Art. 29)</i>
Prevê a adoção de subsídios tarifários e não tarifários para usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. <i>(Parágrafo 2º, Art. 29)</i>	Prevê a adoção de subsídios tarifários e não tarifários para usuários que não tenham capacidade de pagamento para cobrir o custo integral dos serviços. <i>(Nova redação do Parágrafo 2º, Art. 29)</i>
Dispõe sobre os tipos de subsídios a serem adotados pelos usuários e localidades, sendo eles: i) diretos ou indiretos; ii) tarifários ou fiscais; e iii) internos a cada titular ou entre localidades. <i>(Art. 31)</i>	Dispõe sobre os tipos de subsídios a serem adotados pelos usuários, sendo eles: i) (item revogado); ii) tarifários ou fiscais; e iii) internos a cada titular ou entre localidades. <i>(Nova redação do Art. 31)</i>
Não prevê o item citado.	Prevê que a transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento. <i>(Parágrafo 5º, Art 42).</i>

(conclusão)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Não prevê o item citado.	Prevê, dentre as diretrizes da política de SB, a promoção da segurança jurídica e da redução de riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados. <i>(Inciso XIV, Art. 48)</i>
Não prevê o item citado.	Prevê, dentre os objetivos da Política Federal de SB, a promoção da concorrência na prestação dos serviços. <i>(Inciso XV, Art. 49)</i>
Coloca que o PLANSAB conterà a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas. <i>(Nova redação da alínea c, Inciso I, Art. 52)</i>	Coloca que o PLANSAB conterà a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, a fim de ampliar os investimentos públicos e privados. <i>(Nova redação da alínea c, Inciso I, Art. 52)</i>
Não prevê o item citado.	Prevê como responsabilidade do Comitê Interministerial de Saneamento Básico – CISB garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais, com vistas à universalização e a ampliação dos investimentos públicos e privados no setor. <i>(Art. 53-B)</i>
Não prevê o item citado.	Prevê possibilidade de substituição dos contratos de programa ou de concessão para novos contratos de concessão, em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou SEM, observando-se o Programa Estadual de Desestatização <i>(Art. 14)</i>
Não prevê o item citado.	Prevê, para casos de alienação, que os contratos de PPP – Parceria Público ou Privada ou de subdelegações sejam mantidos pelo novo controlador. <i>(Art. 18)</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Dentre as mudanças promovidas pela Lei Federal 14.026/2020, outro assunto que causa grande debate e fortalece o viés de privatização da normativa é a vedação dos contratos de programa para a prestação dos serviços públicos de saneamento. A Lei Federal 11.445/2007 permitia que os municípios realizassem a delegação dos serviços de saneamento ao estado por meio do convênio de cooperação, ou seja, um acordo entre o município e o estado a fim de unir esforços e melhorar as condições de prestação dos serviços. A seguir, o governo estadual recorria a uma empresa pública ou SEM estadual, através de um contrato de programa estabelecido com o município, para a prestação dos serviços de saneamento (Leite; Moita Neto; Bezerra, 2022).

Valério *et al.* (2021) elucida que os contratos de programa citados foram introduzidos pela Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que também teve seu texto alterado pela Lei 14.026/2020 (artigo 9). Para mais, o autor ressalta que para a celebração de um contrato de programa é dispensada a realização de prévia licitação, de acordo com o previsto pela Lei Federal nº 8.666/1993, a Lei das Licitações e Contratos. Por esse motivo, o contrato de programa passou a ser o instrumento jurídico adotado em grande parte das prestações de serviços realizadas pelas CESBs, o que contribuiu para a manutenção da hegemonia das companhias estaduais décadas depois do fim do PLANASA.

A mudança realizada no artigo 10 da Lei 11.445/2007 trata da vedação expressa da celebração de contratos de programa, destacando a obrigatoriedade de realização de licitação quando o prestador do serviço não fizer parte da administração do titular. Em outras palavras, de acordo com a nova lei, os municípios não poderão mais, sem licitação prévia, conceder novas concessões aos governos estaduais nem celebrar contratos de programa com as CESBs, o que representa uma grande alteração na atual dinâmica de concessões no setor de saneamento brasileiro.

Essa modificação tem como principal intenção incentivar o aumento da participação de empresas privadas na prestação dos serviços. Apesar de não serem proibidas legalmente de serem prestadoras dos serviços de saneamento, as empresas privadas se encontravam em desvantagem em relação às CESBs, dada a facilidade da renovação dos contratos de programa que funcionava como uma barreira à participação de novos atores (Haase, 2021). Nesse novo arranjo, as companhias estaduais deverão disputar licitação com as empresas privadas ou públicas, a fim de manter os serviços nos municípios. Todavia, ressalta-se que essa disposição se restringe ao estabelecimento de novos contratos, podendo os contratos de programa regulares vigentes permanecerem em vigor até o advento do seu termo contratual (Brasil, 2020).

Em defesa da continuidade dos contratos de programa, os principais argumentos giram em torno das empresas estaduais como motores de investimentos que possibilitariam a melhora dos índices de cobertura e, conseqüentemente, do desenvolvimento do setor no país. Além disso, manter a atuação das estatais seria uma condição essencial para que os investimentos, sejam eles públicos ou privados, fossem direcionados para o melhor interesse público (Valério *et al.*, 2021).

Em contrapartida também ao estabelecido pela nova lei, Sousa (2020) menciona que os municípios que não possuem condições de assumir a prestação dos serviços de saneamento e forem ideologicamente contrários à privatização, poderão ser forçados a contratar ou aceitar uma empresa privada que, porventura, seja vencedora da licitação, em casos de prestação regionalizada. Dessa forma, entende-se como a participação das prestadoras privadas está sendo compelida aos municípios.

Consoante a isso, outras alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 também devem ser consideradas. Em seu artigo 10-A, o novo dispositivo legal acrescenta que as outorgas de recursos hídricos detidas por empresas estaduais podem ser segregadas ou transferidas, permitindo a continuidade da produção de água pela empresa detentora da outorga e a assinatura de contratos de longo prazo entre a empresa produtora de água e a empresa que distribui água ao usuário final, com objeto de compra e venda de água. Isto é, caso a empresa vencedora da licitação para a prestação de abastecimento de água não detenha a outorga do recurso hídrico essencial àquele serviço, ela poderá firmar um contrato de compra e venda da água com a atual detentora da outorga, se tornando apenas responsável pela distribuição para a população. Nesse cenário, duas empresas atuariam no serviço de abastecimento de água, ao invés de apenas uma, o que poderia acarretar um aumento na tarifa final paga pelo usuário.

Análogo a isso, cita-se o caso de Alagoas. O estado foi dividido em três blocos: a Região Metropolitana de Maceió (bloco A) e dois outros blocos formados por municípios do interior do estado (blocos B e C). Anteriormente, a maior parte dos municípios era atendida pela CASAL. Em setembro de 2020 foi realizado o primeiro leilão para concessão do bloco A, contudo, o atendimento das áreas rurais não foi incluído no objeto de concessão (Britto; Quintslr, 2022). Nesse arranjo, a CASAL continuará responsável pela produção de água e venderá água tratada à vencedora da licitação, como disposto no artigo 10-A.

Essa foi a primeira grande concessão do setor após a promulgação da Lei 14.026/2020 e o primeiro projeto desenvolvido junto ao BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social a avançar até esse ponto. Britto e Quintslr (2022) apontam que, nesse caso, a outorga dos recursos hídricos é o principal incentivo para que o estado e os municípios

participem do projeto de privatização, visto que o valor a ser arrecadado será enviado diretamente aos cofres públicos. Entretanto, as autoras citam que, após pouco mais de um ano da concessão, diversas queixas são tecidas à prestação privada, como a falta de água, o transbordamento de esgoto e o aumento na conta de água dos usuários, levantando dúvidas acerca dos reais beneficiários desse acordo, que não aparentam ser os usuários.

A partir das alterações propostas pelo novo dispositivo legal, entende-se que diversos meios foram planejados para que a participação das empresas privadas fosse viabilizada. Considerando múltiplos possíveis obstáculos, entre esses alguns provenientes da extensa história de atuação das CESBs, as disposições foram formuladas. Demais modificações que corroboram com esse pensamento são discutidas em sequência.

O artigo 11-A, acrescido pela Lei 14.026/2020, prevê regras para a subdelegação dos contratos de prestação dos serviços de saneamento. De acordo com o item, desde que haja autorização do titular, o prestador pode subdelegar o objeto contratado com o limite de 25% do valor do contrato firmado entre prestador e titular. Essa condição tende a privilegiar mais os prestadores do que os usuários, sobretudo em um contexto de prestação privada.

Apesar da lei instituir que a subdelegação ficará condicionada à comprovação técnica em termos de eficiência e qualidade do subdelegatário, bem como proibir que a subdelegação implique na sobreposição de custos ao usuário final, a responsabilidade quanto a prestação fica diluída, dificultando a identificação e a correção de possíveis falhas. Além disso, devido a atuação de diferentes atores na prestação, problemas de comunicação e coordenação de atividades podem surgir, comprometendo a relação entre titular, usuário e prestador. Somado a isso, tem-se o parágrafo 5 acrescido ao artigo 42, que versa sobre os valores investidos pelos prestadores. Conforme o novo parágrafo, a transferência de serviços de um prestador para outro está condicionada à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, ficando a cargo do titular atribuir ou não ao novo prestador a responsabilidade quanto ao pagamento da dívida.

Senna (2023) argumenta sobre como a forma de extinção dos contratos atuais pode afetar a qualidade dos serviços que serão prestados pelos novos responsáveis. De acordo com a autora, muitos municípios prestam seus serviços de saneamento por meio das CESBs, em uma espécie de “prestação regionalizada”, o que permite que a companhia conte com um ganho de escala para atender todos os municípios a ela vinculados. Assim, muitos dos investimentos relacionados à prestação dos serviços são compartilhados, dificultando a indenização citada anteriormente.

Sabe-se que uma das opções ao pagamento da indenização é que ele pode ser feito através do valor referente a outorga do novo concessionário. Contudo, é inegável que a cobrança de ônus pela outorga pode impactar o regime de remuneração do futuro prestador e, por conseguinte, as tarifas que serão cobradas dos usuários (Senna, 2023). Ou seja, parte do valor relativo ao pagamento da outorga pode ser repassada aos consumidores na forma de tarifas mais altas, a fim de garantir a sustentabilidade financeira do serviço prestado. Mais uma vez, os possíveis danos aos usuários são desvalorizados, colocando em prioridade a segurança jurídica para a atuação da iniciativa privada no setor.

Nesse momento, citam-se aqui também os novos artigos promulgados pela Lei 14.026/2020. Em seu artigo 14, a lei trata das regras para os casos de alienação de controle acionário de empresa pública ou SEM, possibilitando que os contratos de programa ou de concessão vigentes sejam substituídos por novos contratos de concessão que observem as diretrizes do Programa Estadual de Desestatização, quando possível. Ademais, em seu artigo 18, a norma coloca que para os casos de alienação, os contratos de PPPs ou de subdelegações que tenham sido estabelecidos por meio de processos licitatórios deverão ser mantidos pelo novo prestador.

Os pontos aqui destacados ampliam a dimensão da nova conjuntura proposta pelo novo dispositivo legal e corroboram o argumento de fortalecimento da privatização do setor. Ao prever condições para a alienação das empresas públicas ou SEM existentes, dando ênfase no Programa Estadual de Desestatização⁷, a nova lei contempla possíveis saídas para a privatização das CESBs que ainda possuem contratos regulares vigentes e com longo prazo à frente. Além disso, em um cenário onde uma empresa pública ou SEM seja vencedora de uma licitação, a lei também cria meios para que a privatização ocorra, reduzindo gradualmente a participação do Estado na prestação dos serviços de saneamento.

Leite, Moita Neto e Bezerra (2022) atestam que a decisão política da Lei 14.026/2020 foi, de forma evidente, abrir o setor de saneamento para a iniciativa privada, com o intuito de torná-la uma protagonista na prestação dos serviços. Isso é constatado prontamente nos artigos 48, 52 e 53 do texto regulatório. No artigo 48, onde são dispostas as diretrizes da Política Federal de Saneamento Básico, dentre os incisos acrescidos a lei acrescenta: “XIV - promoção da segurança jurídica e da redução dos riscos regulatórios, com vistas a estimular investimentos públicos e privados” (Brasil, 2020, p. 18).

⁷ Nesse sentido, cada estado é responsável por estabelecer seu próprio Programa Estadual de Desestatização de acordo com suas necessidades, prioridades e legislação local.

Em sequência, no artigo 52, a norma estabelece que o PLANSAB deverá conter: “c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas [...] de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor” (Brasil, 2020, p. 20). E, por fim, em seu artigo 53-B, onde são instituídas as competências do CISB, está incluso: “III - garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, com vistas à universalização dos serviços e à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor” (Brasil, 2020, p. 21).

Dessa maneira, a todo momento, reafirma-se o desejo quanto à participação privada. Todavia, a predominância da iniciativa privada não significa o alcance da efetividade da política de saneamento básico. As medidas propostas visam aumentar a concorrência na prestação dos serviços, o que também é exposto no artigo 49 da nova legislação, que trata dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico. No entanto, como os serviços de saneamento se configuram como monopólios naturais, a disputa acontece somente na fase licitatória. Sendo assim, a concorrência no setor se dá pelas empresas que concorrem para que uma seja escolhida como prestadora, o que pode atrair mais investimentos para o setor (Haase, 2021).

Contudo, outros aspectos que garantem o avanço da política de saneamento como uma política pública que visa a redução das desigualdades e a melhoria na qualidade da prestação para toda a população tendem a ser deixados de lado, em prol do estabelecimento de diretrizes que tornem o setor mais atrativo para a iniciativa privada. Nesse cenário, uma disposição específica que pode tornar o ambiente mais favorável aos investimentos privados, mas que também pode acarretar prejuízos à população, é admitida, conforme a nova legislação. Portanto, prioriza-se a entrada do setor privado em detrimento à garantia de melhores condições para a população.

Entende-se, assim, a profundidade das alterações propostas pela nova política de saneamento. Como agravante, menciona-se ainda que, além de significativas, tais mudanças são impostas sem qualquer regime de transição de um modelo para o outro. A Lei 14.026/2020 institui que os contratos em vigor estão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da prestadora, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços até dezembro de 2033 (artigo 10-B). Em termos simples, as prestadoras deveriam passar por um processo de comprovação de capacidade econômico-financeira em curto tempo, a fim de atestar a viabilidade do cumprimento das metas de universalização. Além disso, os municípios também precisam assegurar que a concessão seja concedida a um prestador com capacidade econômico-financeira comprovada e necessitam contemplar em seus contratos as novas metas de

universalização, sob pena de restrição de acesso a recursos federais em caso de irregularidades na prestação dos serviços.

Senna (2023) salienta que o novo dispositivo legal exigiu um esforço excepcional de todos os atores envolvidos na prestação dos serviços de saneamento, fazendo com que o descumprimento às diretrizes seja esperado. Segundo a autora, esse quadro poderia ter sido evitado caso houvesse um regime de transição. Para mais, as alterações promovidas podem produzir o efeito oposto ao aspirado, reduzindo a competitividade nas licitações, em função do afastamento dos investidores, já bastante apreensivos devido à falta de previsibilidade e à insegurança jurídica, tanto do sistema jurídico brasileiro quanto do setor. Por fim, a ausência de um regime de transição pode originar uma concessão que não leve em conta a efetividade da universalização, assim como pode comprometer a qualidade dos serviços que serão estruturados (Senna, 2023).

Novamente, é necessário questionar não apenas a verdadeira motivação por trás das mudanças estabelecidas, mas também a maneira como foram impostas. A instituição de diretrizes que de fato possam ser cumpridas em um prazo razoável não pareceu ser uma preocupação do novo dispositivo legal, bem como a verdadeira possibilidade de alcance das metas previstas em lei. A conjuntura instaurada anteriormente à promulgação da Lei 14.026/2020 foi resultado, sobretudo, do desenvolvimento iniciado na década de 1970, com a instituição do PLANASA. Ao longo dos anos, diferentes políticas que impactam direta ou indiretamente o setor de saneamento foram implementadas, ocasionando o aprimoramento do setor com base em fundamentos já difundidos e enraizados. O setor de saneamento é caracterizado pela sensibilidade dos usuários, tanto em relação à necessidade de prestação quanto à modicidade tarifária. Em função disso, é imprescindível a instauração de um processo de adaptação gradual (Senna, 2023).

Para mais, sabe-se que a sustentabilidade econômico-financeira está ligada à cobrança dos serviços. A Lei 11.445/2007 colocava, em seu artigo 29, que os serviços públicos de saneamento teriam a sustentabilidade econômico-financeira assegurada pela remuneração dos serviços. Em seu texto, a Lei 14.026/2020 acrescenta que, quando necessário, a sustentabilidade poderá ser assegurada também por outras formas, como subsídios e subvenções. No entanto, chama atenção a alteração promovida pelo novo dispositivo no parágrafo 2 deste mesmo artigo. A lei de 2007 dispõe que: “§ 2o Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.” (Brasil, 2007, p. 4). Todavia, em sua nova redação, a lei de 2020 coloca que os subsídios em questão poderão ser adotados apenas aos

usuários que não tenham capacidade de pagamento, excluindo a possibilidade de adoção de subsídios às localidades.

A aplicação de subsídios para as localidades implica na implementação de medidas financeiras de apoio para regiões que não possuem capacidade econômica para arcar com o custo total dos serviços de saneamento. Entende-se que essa mudança tem relação também à proposta de regionalização amplamente defendida pelo novo dispositivo legal. A partir dessa alteração, fica vedado o repasse à essas localidades, sendo permitido apenas o repasse aos usuários. Entretanto, sabe-se que, para além da realidade de usuários que não possuem condições para arcar com os custos advindos das tarifas dos serviços de saneamento, muitas regiões também não possuem condições de garantir diretamente uma adequada prestação à população. Nessas localidades, na conjuntura existente antes da instituição da nova lei, a atuação das CESBs poderia ser um facilitador na garantia da adequada prestação dos serviços de saneamento, a partir da política de subsídio cruzado. No entanto, essas localidades podem ser entendidas também como áreas rurais e remotas, comunidades de baixa renda e assentamentos informais, regiões essas que muitas vezes as companhias estaduais não atendem. Por esse motivo, a adoção dos subsídios se mostrava de extrema importância, a fim de garantir a inclusão dessas populações.

Dessa maneira, a Lei 14.026/2020 cria mais um mecanismo que dificulta o cenário das localidades que possuem menor condição financeira para garantir uma adequada prestação dos serviços de saneamento. Nesse contexto, essas localidades, que dependem desses subsídios, serão forçadas a aderir à proposta de regionalização, em busca da arrecadação de recursos federais. Contudo, em casos mais extremos, essas regiões podem não ser contempladas nas propostas de regionalização e acabar relegadas. Britto e Quintslr (2022) citam que no processo de divisão dos blocos regionais em Alagoas e no Rio de Janeiro as áreas rurais foram excluídas das concessões. Nos dois casos, os leilões foram realizados e as empresas vencedoras já definidas. Assim, o futuro quanto a prestação dessas localidades fica incerto, principalmente, a chance de melhoria.

Em conformidade com a mudança do artigo 29, cita-se a alteração feita no artigo 31. Na Lei 11.445/2007, o artigo em questão possui a seguinte escrita:

“Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:
I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando

destinados ao prestador dos serviços;
II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.” (Brasil, 2007, p. 4).

Em sua nova redação, a Lei 14.026/2020 também exclui a menção às localidades, considerando apenas o atendimento aos usuários de baixa renda, corroborando à mudança realizada no artigo 29. No entanto, o novo dispositivo legal também promove alterações nos incisos do artigo, revogando o inciso I. Além disso, o inciso III também ganha nova redação: “III - internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada.” (Brasil, 2020, p. 16).

Dessa forma, os subsídios, que agora se destinam apenas ao atendimento dos usuários, poderão ser tarifários, fiscais, internos a cada titular ou entre titulares. Nessa nova conjuntura, a diferenciação entre subsídios diretos e indiretos não é mais considerada para a alocação dos subsídios, o que pode gerar mudanças quanto à forma como eles são distribuídos entre usuários e prestadores de serviços. Isso pode acarretar um impacto na população, visto que a definição quanto a alocação dependerá não só das regulamentações estabelecidas pelo governo, como também das prestadoras dos serviços. Nesse sentido, por mais que existam diretrizes quanto a alocação desses valores, fica restringida a forma como esse apoio financeiro pode chegar à população de baixa renda.

Ademais, a mudança no inciso III reforça a medida de regionalização, fazendo com que os municípios que antes eram beneficiados com a política de subsídios cruzados agora sejam pressionados a aderirem à nova proposta. As mudanças propostas mantêm a política de subsídios; entretanto, promovem alterações seriamente relevantes. O desafio no que diz respeito à garantia de acesso, continuidade e qualidade dos serviços de saneamento para as localidades e populações mais carentes é vigente. Medidas que dificultem a prestação adequada a esses grupos vão de encontro à proposta de universalização, priorizando o saneamento como um negócio ao invés de uma política pública.

Em resumo, a Lei 14.026/2020 institui a vedação dos contratos de programa e a obrigatoriedade quanto a realização de licitação quando o prestador do serviço não fizer parte da administração do titular, visando o enfraquecimento das CESBs e a abertura de caminhos para a atuação das empresas privadas. Ainda, o novo dispositivo também prevê possibilidade de atuação de uma empresa produtora de água (detentora de outorga) e outra como distribuidora. Além disso, prevê regras para a subdelegação dos contratos de prestação,

indenização de investimentos aos prestadores e alienação do controle acionário de empresas públicas ou SEMs, almejando a menor participação do Estado na prestação dos serviços de saneamento. Por fim, a nova lei também reforça o desejo de novos investimentos privados e aumento de concorrência na prestação, além das mudanças quanto à alocação de subsídios.

Com base nos pontos destacados nesta subseção, analisam-se as diretrizes dos marcos regulatórios estrangeiros incluídos nesta pesquisa. No que se refere à legislação argentina, consideráveis diferenças em relação à Lei Federal 14.026/2020 podem ser notadas. A Lei 26.221/2007 cita sobre o sistema de concessão e a necessidade do contrato de concessão, entretanto, não são identificadas menções a medidas que viabilizem, com maior facilidade, a participação do setor privado, assim como acontece com a lei brasileira. Essa característica pode ser atribuída à concepção da água que é atestada na legislação argentina (Argentina, 2007). O acesso à água como um direito humano é reconhecido de maneira explícita no texto da Lei 26.221/2007. Esse reconhecimento confere à água a concepção de bem comum, reforçando o ideal de que todo ser humano deve ter seu acesso garantido, independentemente de suas condições financeiras. Além disso, Tobías (2016) aponta que o DHAES é reconhecido também no Decreto que instituiu a criação da empresa estatal AySA, sendo assim, a concepção de água potável e saneamento fica vinculada à noção de serviços universais. Essa constatação vai de encontro a ideia de privatização, o que justifica as diferentes percepções obtidas a partir dos dois marcos regulatórios em questão.

A Lei 14.026/2020 não dispõe sobre o reconhecimento explícito do acesso à água e ao saneamento como um direito humano. Isso pode indicar que o acesso não é considerado uma prioridade, resultando em políticas que não garantem que toda a população tenha o acesso igualitário. Além disso, a ausência dessa menção pode levar a uma falta de responsabilização dos governos, que têm o papel de assegurar a prestação adequada a toda população. É certo que apenas o reconhecimento explícito em lei não garante, na prática, iniciativas que levarão à redução das desigualdades; entretanto, a não menção afasta ainda mais essa concepção.

Outro item que corrobora com a concepção de acesso à toda população diz respeito aos subsídios. Na legislação argentina, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão é validado através das tarifas dos serviços prestados. É estabelecido também que as estruturas tarifárias incluem subsídios cruzados específicos ao consumo, consistindo em subsídios diretos aos usuários que não conseguem pagar pelos serviços, e subsídios não específicos, que implicam na oneração de um setor de usuários com maior capacidade econômica para subsidiar aqueles que não podem pagar. Além disso, a lei menciona a implementação de uma tarifa social,

permitindo que setores econômicos de baixa renda tenham acesso aos serviços de água potável e esgotamento sanitário (Argentina, 2007).

Buscando analisar o sistema de subsídios de serviços públicos e seu impacto distributivo, Salinardi (2016) toma como um dos focos da pesquisa o sistema de subsídios adotados para os serviços de saneamento em Buenos Aires e nos 17 distritos da Grande Buenos Aires (principal área de influência da AySA). O autor descreve o mecanismo utilizado pelo ERAS para a definição do critério de inclusão no programa de tarifa social, que é chamado de “rendimento disponível do agregado familiar”, definido pela diferença entre o rendimento total do agregado familiar e os seus gastos com saúde e habitação. Assim, compara-se o rendimento disponível a um valor pré-fixado, determinando se o agregado familiar é elegível ou não para ser beneficiário. Em conclusão, o autor argumenta que o sistema apresenta um bom esquema de direcionamento, alcançando resultados de impacto distributivo em favor das partes mais vulneráveis da população. Dessa maneira, constata-se que a política de subsídios corresponde com a concepção defendida pela lei, facilitando o acesso de usuários e regiões que possuam menos poder econômico de arcar com as despesas dos serviços de saneamento. Ao promover a inclusão social e econômica, a política de subsídios ajuda a garantir que todos os cidadãos tenham acesso a serviços de qualidade, sem ter em conta sua localização ou condição financeira, consolidando o ideal de universalização.

Em síntese, percebe-se que ao longo do texto regulatório argentino não são observados mecanismos que configuram um quadro tendencioso a atuação privada nas concessões, ao contrário da normativa brasileira. Essa característica se deve, sobretudo, ao reconhecimento do DHAES, que deve ser garantido pelo Estado e à ausência de mecanismos indutores e facilitadores da prestação dos serviços por empresas privadas.

Por outro lado, tem-se a legislação chilena. Seguindo um viés similar à Lei 14.026/2020, o Decreto com Força de Lei 382, em sua última versão promulgada no ano de 2014, não declara categoricamente o DHAES. Ressalta-se aqui que, em sua última versão promulgada no ano de 2022, a Lei 21.435, que versa sobre a Reforma do Código de Águas do Chile, admite o acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano essencial e inalienável que deve ser garantido pelo Estado. Contudo, para esta análise, serão consideradas apenas as disposições contempladas no Decreto com Força de Lei 382, uma vez que seu conteúdo abrange especificamente a prestação dos serviços de saneamento. No entanto, reconhece-se que outras normativas podem influenciar os princípios estabelecidos por este decreto, sobretudo em relação a futuras versões.

Invariavelmente, o Decreto 382 institui que todos os prestadores estão sujeitos a um regime de concessão, semelhante ao que ocorre nos outros países analisados. No entanto, a normativa menciona que o prazo de outorga da concessão é por tempo indeterminado, uma característica que não é observada nos outros países. Cordella (2016) aponta que a concessão realizada diz respeito aos direitos do uso da água, não envolvendo apenas a prestação dos serviços de saneamento. Em outras palavras, a concessão torna-se na prática um direito de propriedade sobre a água, realizando a transferência de um importante bem público e permitindo o exercício do poder de mercado.

Essa característica é particular ao quadro chileno, tornando-o mais complexo em relação aos outros países que também viabilizaram a privatização de seus serviços. Apesar disso, a legislação chilena cita outros processos comuns à Lei 14.026/2020, como a necessidade de licitação, que deverá ser realizada pelo ente regulador, e a possibilidade de subdelegação dos direitos de exploração, que também deverá ser aprovada pelo ente regulador (Chile, 1988).

Tais disposições comuns entre a legislação chilena e a brasileira corroboram com o viés privatista já constatado nas normativas. Todavia, a conjuntura do setor de saneamento chileno apresenta diferenças significativas que tornam a simples comparação entre leis superficial. Buscando entender um pouco mais sobre o setor chileno, cita-se a relação existente entre o acesso à água potável e ao planejamento de assentamentos urbanos. Chacoff (2012) menciona que a política de proteção do acesso à água potável é abordada em conjunto com a política habitacional, coincidindo os projetos de ambas na maioria dos casos. Em lei essa relação é verificada pelo estabelecimento de um sistema de financiamento para a implementação de serviços de saneamento através de empréstimos destinados a projetos imobiliários promovidos pelo Ministério de Habitação, voltados à construção de habitação social, para fornecer os referidos serviços.

Dessa maneira, além de apresentar diferenças quanto ao objeto da concessão, a legislação chilena enfrenta a expansão dos serviços de saneamento na área urbana de uma forma diferente. O Decreto com Força de Lei 382 assume como tarefa fiscal o dever de viabilizar o acesso ao saneamento para a população de menor renda, e uma das formas de fazê-lo é através da regulamentação da construção de moradias. Somado a isso, o decreto coloca que as concessionárias podem solicitar a ampliação do seu território de atuação, por razões que mais lhes favoreçam; entretanto, estarão sujeitas ao processo de aprovação da concessão (Chile, 1988).

As medidas mencionadas aqui visam a expansão dos serviços de saneamento, mas ainda assim não transparecem ter como foco principal o alcance das populações e regiões mais

carentes. Apesar do decreto chileno assegurar que o prestador é obrigado a prestar serviços a quem o solicitar, cabendo até à entidade reguladora intervir em casos de discrepância entre o prestador e o interessado, todas as disposições associam-se apenas com a área urbana (Chile, 1988).

Essa é uma característica comum à privatização, onde as áreas menos rentáveis tendem a ser esquecidas. A legislação chilena analisada não aborda a garantia de acesso em áreas rurais, tampouco inclui medidas que possam promover o desenvolvimento dessas regiões. Essa lacuna encontrada no decreto chileno é similar a lacuna deixada pela Lei 14.026/2020. Salvo as diferenças na abordagem das legislações quanto à expansão dos serviços de saneamento, as medidas propostas têm como objetivo o desenvolvimento das regiões que podem arcar com os custos desse avanço, priorizando a obtenção dos lucros em detrimento a redução das desigualdades.

Ajustando o ponto de vista para a legislação francesa, alguns pontos em comum com as legislações analisadas são encontrados. No entanto, ressalta-se que, assim como foi verificado para o tópico de regulação, o texto regulatório francês não se dedica a aprofundar tanto quanto os outros marcos regulatórios nos temas que tangem aspectos contratuais e econômicos. Entende-se que essa característica é proveniente da conjuntura do setor de saneamento francês, onde o contrato é o pilar central da concessão. Em concordância a isso, em lei o contrato é colocado como obrigatoriedade, para os casos de delegação, e é estabelecido que os serviços públicos de saneamento devem ser geridos financeiramente como serviços industriais e comerciais (França, 1996).

Contudo, assim como acontece na legislação argentina, o reconhecimento do acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano é feito de forma explícita. Apesar de seu histórico com a atuação da iniciativa privada na prestação dos serviços de saneamento, o texto regulatório francês analisado não apresenta significativas menções a medidas que conversem com a privatização. Ao contrário, é identificado o registro que atesta o valor da água e do saneamento como essenciais ao consumo humano, reforçando a necessidade de implementação de medidas sociais que tornem efetivo o direito de acesso em condições economicamente aceitáveis para todos. Como já mencionado, o texto não se compromete em especificar as medidas em questão, mas cita possibilidades que podem ser adotadas pelos municípios, como a definição de tarifas tendo em conta a composição familiar, a prestação de assistência no pagamento das contas e no acesso, e a definição de preços de incentivo definidos em função da quantidade de água consumida. Ademais, o marco regulatório também aborda que pessoas em situação de vulnerabilidade econômica ou que recebem ajuda social não podem

ser penalizadas com custos adicionais decorrentes do não pagamento de suas contas referentes aos serviços de saneamento (França, 1996).

Não obstante a apresentação de disposições que apontam para um cenário em prol da redução das desigualdades, a prestação dos serviços de saneamento ainda fica consideravelmente dependente do prestador e do contrato de delegação firmado, em caso de concessões. Bauby e Similie (2013) mencionam o caso de Paris em que, no ano de 2008, diferentes abordagens para a tarifa social eram discutidas, desde mecanismos exclusivos para os lares precários, ajudas sociais para quem tivesse dificuldade de pagar a conta e até a inclusão de medidas para os lares de renda média. Contudo, os autores destacam a dificuldade de eficiência das propostas devido à existência de muitas assinaturas coletivas, nas quais o assinante não é unicamente um usuário ou uma família, ou seja, sem a medição individualizada. Esse cenário dificulta a fixação de preços sociais ou outros sistemas personalizados de assistência social, o que acarreta na existência de pessoas que só têm acesso à água encanada em espaços públicos.

A partir disso, verifica-se que mesmo detendo melhores condições sociais e econômicas, a França ainda vivencia desigualdades no que tange à prestação dos serviços de saneamento. Sabe-se que a fragmentação regulatória existente no setor dá mais poder aos municípios, ao mesmo tempo que o marco regulatório também deixa lacunas que deverão ser preenchidas nas disposições dos contratos firmados. Portanto, constata-se que, mesmo após anos de privatização, o país vê nas políticas sociais a solução para a redução das desigualdades na prestação dos serviços de saneamento.

Por último, menciona-se que a legislação francesa coloca a possibilidade de um subsídio ligado ao fundo de solidariedade para a habitação, a fim de contribuir para o pagamento de contas relacionadas ao saneamento (França, 1996). O fundo de solidariedade para moradia foi criado com a finalidade de garantir o acesso de famílias a acomodações apropriadas, incluindo água, energia, telecomunicações e internet. As pessoas que desejam suporte do fundo podem se inscrever e receber o auxílio, caso sejam consideradas elegíveis. Todavia, destaca-se que uma desvantagem importante do fundo de solidariedade é que ele só pode ajudar pessoas que estão temporariamente impossibilitadas de pagar; apoiar pessoas necessitadas que não recebem contas, como moradores de rua ou pessoas que vivem em assentamentos informais, é mais difícil (Leflaive; Hjort, 2020).

Desse modo, nota-se uma semelhança entre os casos do Chile e da França, que possuem medidas ligadas à associação das políticas de saneamento e habitacional. Em ambos os casos, essas medidas podem apresentar resultados positivos no que tange à expansão dos serviços,

beneficiando populações mais carentes. No entanto, é importante ressaltar que essas medidas podem não atingir populações com condições mais precárias, deixando algumas pessoas ainda à margem do atendimento adequado.

A partir desse momento, faz-se uma análise em relação à legislação inglesa. Em virtude do contexto socioeconômico do país e da vertente que orienta o *Water Act*, identificam-se múltiplas disposições que se assemelham a trechos da Lei 14.026/2020, no que tange aos seus objetivos. Inicialmente, menciona-se sobre como todo o processo de concessão é abordado na lei, o procedimento a ser seguido, as condições padrões exigidas, o papel de todos os atores envolvidos nas definições das condições padrões (Autoridade regulatória, Secretário do Estado, titular, Assembleia, Inspetor chefe de água potável e Autoridade de Concorrência e Mercados) e como as modificações nas condições podem ser solicitadas e aceitas (Inglaterra, 1991).

Tais disposições, instituídas de forma extensa, podem ser atribuídas à forma que a concessão se dá no país, sendo um acordo firmado entre o governo central e as concessionárias, não envolvendo profundamente a presença dos municípios. Esse fator somado à intensa participação de empresas privadas no setor pode ser gerador da complexidade que é atribuída à legislação, tornando-a mais burocrática. Essa característica foi identificada também nos termos que tange a regulação no setor e, novamente, destaca-se esse ponto marcante da Lei da Água inglesa.

Ademais, o marco regulatório também implementa disposições que asseguram a concorrência no processo de concessão, com a imposição de restrições para a obtenção de licenças tanto para o abastecimento de água quanto para o esgotamento sanitário (Inglaterra, 1991). Apesar de serem colocados de formas diferentes, os termos identificados na legislação inglesa e na brasileira possuem o mesmo objetivo, a promoção de um ambiente seguro para a prestação privada. Esse aspecto pode ser observado também nos termos do *Water Act 1991* que tratam sobre as regras para o fornecimento de água de uma empresa para outra (cenário análogo ao contemplado na Lei 14.026/2020, onde é permitida a atuação de uma entidade produtora de água e outra responsável pela distribuição), regras para os acordos entre empresas para adoção de infraestrutura em uma data futura (para os casos de troca de concessionária), além do papel da Autoridade de Concorrência e Mercados⁸ em caso de fusão de empresas que possam influenciar o setor de saneamento (Inglaterra, 1991).

⁸ A Autoridade de Concorrência e Mercados (*Competition and Markets Authority*) é a principal autoridade reguladora de concorrência no Reino Unido, atuando como um departamento governamental sem vínculo ministerial. Seu papel é promover mercados competitivos e combater comportamentos inadequados que possam prejudicar consumidores e empresas, contribuindo assim para a economia do país (United Kingdom, 2025).

Dessa maneira, verifica-se como o setor de saneamento inglês foi moldado, se tornando mais “empresarial” e visando a ampliação da competitividade, o estímulo à eficiência do controle de custos e da implementação de recursos (Morris; McGuinness, 2019). Esse escopo se assemelha ao proposto pela Lei 14.026/2020, contudo, devem ser levados em consideração as diferentes trajetórias históricas e contextos socioeconômicos de cada país. A universalização e efetividade alcançadas pela Inglaterra, sobretudo nas áreas urbanas, são resultados da intervenção assertiva do Estado desde o final do século XIX e demandaram muitos anos de esforços contínuos. O retorno para a atuação direta do setor privado a partir da década de 1990, só foi possível devido às condições estabelecidas por décadas de investimentos e controle público no setor (Castro, 2016).

Sendo assim, apesar das semelhanças identificadas entre determinadas disposições das legislações brasileira e inglesa, destaca-se que o papel histórico do setor público na organização, regulação e universalização dos serviços de saneamento na Inglaterra foi fundamental para que o país atingisse o patamar em que se encontra atualmente. As reformas legislativas implementadas a partir do ano de 1989 foram fundamentadas em uma conjuntura já forte e consolidada. Em contraste, no Brasil, a Lei 14.026/2020 foi promulgada diante uma realidade em que muitos municípios ainda necessitam de melhorias significativas na prestação dos serviços de saneamento, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Portanto, é irrealista esperar que medidas que priorizam o saneamento como um mercado obtenham resultados semelhantes em ambos países.

Por fim, menciona-se que a legislação inglesa prevê possibilidade de subsídios para as concessionárias, a fim de reduzir as taxas pagas pelos usuários, e também cita possíveis auxílios financeiros para grandes obras de saneamento. Ademais, o marco regulatório institui que a autoridade de regulação pode prever regras específicas para as taxas em casos específicos, que podem estar relacionados a pessoas, circunstâncias ou localidades. Contudo, o texto regulatório não se dedica em especificar tais regras ou medidas, deixando em aberto como essas disposições podem ser aplicadas (Inglaterra, 1991, 1999, 2003, 2014).

Um ponto que chama atenção na menção às regras quanto ao regime de taxas é que elas são colocadas como meios para a redução do consumo de água ou do volume de esgoto produzido, mas não são citadas como meios para a promoção do bem social ou da redução de desigualdades. Além disso, é estabelecido que as regras não podem ter o objetivo de limitar as receitas totais das empresas, fortalecendo, mais uma vez, a proteção das prestadoras (Inglaterra, 2014).

Bayliss (2017) argumenta que as concessionárias podem introduzir políticas sociais na tarifação, mas isto está sujeito a condições restritas, incluindo a de que o custo da “prestação social” não deve exceder a receita economizada com a implementação dessas medidas. Em outras palavras, se o custo da redução tarifária para famílias de baixa renda for compensado por economias de outras áreas (como menor inadimplência ou custos operacionais reduzidos), então a política é considerada viável. Dessa maneira, o ponto de vista pelo qual a redução de tarifas é considerada é distorcido, pois não leva em conta a garantia de acesso como prioridade.

A autora discute que o pagamento da conta de água se tornou um ato de responsabilidade moral, e que o não pagamento é interpretado como um impedimento aos investimentos e uma forma de exploração das famílias trabalhadoras que conseguem arcar com as tarifas (Bayliss, 2017). Essa visão é consideravelmente prejudicial, sobretudo as pessoas que se encontram em condições mais precárias, que deveriam estar sendo priorizadas. Ao transformar o pagamento da água em uma questão moral, ignora-se o contexto socioeconômico daqueles que não conseguem pagar, e perpetua-se uma desigualdade sistêmica. Em vez de resolver a raiz do problema, que é a falta de acesso universal e equitativo aos serviços de saneamento, essa perspectiva acaba penalizando ainda mais os mais vulneráveis. Além disso, o argumento de que o não pagamento impede investimentos no setor desconsidera a responsabilidade do Estado em garantir o direito básico aos serviços de saneamento.

Em suma, todas as legislações analisadas citam a possibilidade de concessão dos serviços de saneamento, cada uma destacando suas particularidades específicas. Os marcos regulatórios argentino e francês se destacam por reconhecer o acesso aos serviços de saneamento como um direito humano, que deve ser garantido a toda população. Além disso, as legislações chilena e francesa chamam atenção por possuírem medidas ligadas à associação das políticas de saneamento e habitacional, como forma de promover a expansão dos serviços. Por fim, citam-se os textos regulatórios chileno e inglês que mencionam a possibilidade de subdelegação dos serviços e outras disposições que têm como objetivo a atração do setor privado, assim como a Lei Federal 14.026/2020.

6.4 OUTROS TÓPICOS IDENTIFICADOS

Nesta seção, serão expostas as demais diferenças identificadas entre as legislações brasileiras que não foram analisadas profundamente nesta pesquisa. Entende-se que os pontos destacados aqui merecem evidência devido à sua relação com o ideal proposto pela Lei 14.026/2020 e sua relevância frente às mudanças propostas. Espera-se que os temas trazidos aqui possam servir como base para futuros estudos que explorem a discussão abordada por esta pesquisa. Os pontos em questão são apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 – Demais diferenças encontradas entre as legislações brasileiras

(continua)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Contempla entre seus princípios integralidade, disponibilidade, eficiência e sustentabilidade econômica, segurança, qualidade, regularidade entre outros. (<i>Art. 2</i>)	Contempla os princípios da lei anterior e acrescenta redução e controle das perdas de água, reúso de efluentes sanitários, aproveitamento de água de chuva, prestação regionalizada, seleção competitiva do prestador e prestação concomitante de água e esgoto. (<i>Nova redação do Art. 2</i>)
Prevê que os titulares dos serviços de saneamento podem delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços. (<i>Art. 8</i>)	Prevê que a titularidade dos serviços pode ser exercida pelos municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local, ou pelo Estado, em conjunto com os Municípios, no caso de interesse comum. Cita também que o exercício da titularidade pode ser realizado por gestão associada (consórcios intermunicipais e unidades regionais). (<i>Nova redação do Art. 8</i>)
Não prevê o item citado.	Prevê que os contratos de concessão deverão definir metas de universalização até 2033, podendo estender até 2040. (<i>Parágrafo 9º, Artigo 11-B</i>)

(continua)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Coloca a regionalização como opção para os titulares, caracterizando-se por um único prestador para vários municípios, pela uniformidade na fiscalização e regulação e pela compatibilidade de planejamento. (<i>Art. 14</i>)	Artigo revogado.
Prevê a possibilidade de o serviço regionalizado obedecer a um plano de SB elaborado para o conjunto de municípios atendidos. (<i>Art. 17</i>)	Prevê a possibilidade de plano regional de SB para o conjunto de municípios atendidos. Além disso, prevê também a opção de o plano regional contemplar apenas um ou mais componentes do SB. Por fim, institui que as disposições do plano regional prevalecem sobre aquelas existentes nos planos municipais, quando existirem. (<i>Nova redação do Art.17</i>)
Estabelece que os planos de SB devem ser revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 anos, anterior a elaboração do plano plurianual. (<i>Parágrafo 4º, Artigo 19</i>)	Estabelece que os planos de SB devem ser revistos periodicamente, em prazo não superior a 10 anos. (<i>Nova redação do parágrafo 4º, Artigo 19</i>)
Não prevê o item citado.	Estabelece que os municípios com população inferior a 20.000 habitantes poderão apresentar planos simplificados, com menor nível de detalhamento. (<i>Parágrafo 9º, Artigo 19</i>)
Não prevê o item citado.	Criação do CISB, com o objetivo assegurar a implantação da Política Federal de SB e articular a atuação dos órgãos e entidades federais na alocação de recursos financeiros (<i>Art. 53-A</i>).

(conclusão)

Lei Federal 11.445/2007	Lei Federal 14.026/2020
Não prevê o item citado.	Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB, com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços de SB a aumentar seu volume de investimentos por meio da concessão de créditos tributários. (Art. 54-A).

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DOS MARCOS LEGAIS DE SANEAMENTO

O setor de saneamento brasileiro enfrenta um período de incertezas, no qual profundas modificações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020 estão sendo implementadas visando a maior participação de concessionárias privadas na prestação dos serviços. A atuação de empresas privadas no setor de saneamento não é algo inédito; na França, por exemplo, há registros de delegação à iniciativa privada desde meados do século XIX (Spronk; Sing, 2019). Outro exemplo simbólico da atuação de empresas privadas no saneamento é identificado na Inglaterra, onde as RWA foram negociadas em bolsa, por meio da venda de ativos relativos à distribuição de água e ao esgotamento sanitário no ano de 1989 (Amparo; Calmon, 2000).

Na América Latina, a lógica neoliberal foi fortemente defendida como solução para os problemas de insuficiência de financiamento para infraestrutura na década de 1980 (De Ferranti *et al.*, 2004). Esse modelo, acompanhado de contextos políticos centralizadores, ganhou espaço e foi implementado no setor de saneamento em alguns países, como na Argentina e no Chile. No Brasil, embora a atuação de concessionárias privadas já existisse, ela se dava em proporções reduzidas quando comparada a outros modelos de gestão. No entanto, com a promulgação da Lei Federal 14.026/2020, esse modelo ganha centralidade e é intensamente incentivado, trazendo consigo grandes promessas e grandes desafios.

Diante dos resultados obtidos neste estudo, são sintetizados aqui os principais pontos identificados nas legislações que tratam da gestão e da prestação dos serviços de saneamento

básico. Inicialmente, destaca-se a nova proposta de regionalização estabelecida na Lei 14.026/2020. Dentre as principais diferenças identificadas nas legislações brasileiras analisadas em relação a esse quesito, destacam-se:

- A prestação regionalizada é colocada como um dos princípios da lei, assim como a seleção competitiva;
- As modalidades da prestação regionalizada são especificadas entre região metropolitana, unidade regional e bloco de referência;
- A prestação regionalizada é colocada entre os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico;
- O acesso a recursos públicos federais e financiamentos é condicionado também à prestação regionalizada, assim como a aplicação de recursos não onerosos da União.

No que se refere à análise dos marcos regulatórios estrangeiros em relação a propostas similares à de regionalização, não foram identificadas diretrizes específicas que tratassem de uma divisão territorial em função da prestação dos serviços de saneamento. No entanto, analisando a história dos países contemplados na pesquisa, notam-se movimentos similares ao que acontece no Brasil:

- Na Argentina, na década de 1980, o governo transferiu para as províncias a responsabilidade quanto à prestação dos serviços de saneamento. A partir disso, as províncias estabeleceram seus próprios marcos regulatórios e criaram suas empresas públicas. Em função à falta de investimentos, as províncias foram conduzidas a privatizar seus serviços;
- No Chile, foram definidas as divisões territoriais com suas respectivas direções regionais e estatais nas décadas de 1970 e 1980. Após mais de uma década de reformas institucionais, procedeu-se a privatização dessas empresas;
- Na Inglaterra, foram instituídas as RWAs no ano de 1973, a fim de integrar os serviços de saneamento e atingir economias de escala. No ano de 1989, as RWA foram negociadas em bolsa e transformaram-se em WSC;
- Na França, no ano de 2015 foi promulgada a Lei NOTRe, que busca redefinir a distribuição de competências entre as diferentes autoridades locais, incentivando o agrupamento de municípios. No entanto, apesar de apresentar semelhanças quanto ao movimento de regionalização, a lei não visa o estímulo à participação privada, tendo

como objetivo central promover uma gestão mais racional das autoridades locais e reduzir as despesas públicas.

No que se refere à regulação, a Lei Federal 14.046/2020 também promove alterações significativas ao quadro regulatório do setor de saneamento brasileiro. Entre as principais modificações, destacam-se:

- ANA como responsável pela instituição de normas de referência para a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico;
- As entidades reguladoras ainda são responsáveis pela edição de normas, sendo necessária a observância às diretrizes determinadas pela ANA;
- Mantém a possibilidade de delegação da competência regulatória sem restrição quanto ao estado da entidade, desde que não exista no estado do titular agência reguladora que tenha aderido às normas da ANA;
- Prevê o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários;
- O acesso à recursos públicos federais e financiamentos é condicionado também à observância das normas de referência emitidas pela ANA.

Tomando como referência os marcos estrangeiros analisados nesta pesquisa, os seguintes pontos relacionados à regulação são evidenciados:

- Em relação à legislação argentina, nota-se uma maior menção aos direitos da população e também maior esclarecimento quanto aos mecanismos de transparência. Contudo, é constatada também a fragmentação regulatória no setor, assim como no Brasil;
- Em relação à legislação chilena, verifica-se que a regulação é tomada majoritariamente em função da ordem econômica, sem significativas menções à ordem social. O órgão responsável pela regulação se mostra muito dependente do governo, com poder limitado. Contudo, apresenta maior aprofundamento em questões como caducidade dos contratos de concessões, às transferências de concessões e à falência da concessionária;
- Em relação à legislação francesa, percebe-se que essa trata das questões relativas à regulação com maior superficialidade, o que é resultado do modelo regulatório mais difundido no país. Todavia, identifica-se também a fragmentação regulatória, causada pela falta de coordenação dos diferentes órgãos que atuam na regulação;
- Em relação à legislação inglesa, constata-se maior aprofundamento nas regras e procedimentos que tange a regulação em relação às outras leis analisadas. Os órgãos que atuam na regulação possuem suas funções bem definidas, contudo, é observada que

a complexidade atribuída aos processos prejudica a eficiência da regulação, que acaba levando mais em conta soluções orientadas para o mercado.

Mencionado agora os resultados obtidos a partir da análise quanto aos aspectos contratuais e econômicos, são apontadas as principais alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020:

- Mantém como obrigatória a necessidade de contrato para a concessão, todavia acrescenta a obrigatoriedade quanto à prévia licitação para todos os casos, vedando a utilização de contratos de programa;
- Acrescenta possibilidade de contrato entre empresa produtora de água (detentora da outorga) e empresa distribuidora de água (nova concessão), além de permitir a subdelegação do objeto do contrato de concessão por parte do prestador;
- Elimina a possibilidade de as localidades receberem subsídios, tarifários ou não tarifários, para cobrir o custo integral dos serviços, além de revogar os subsídios diretos e/ou indiretos destinados aos usuários;
- Acrescenta que a transferência de serviços de um prestador para outro está condicionada à indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados;
- Acrescenta a promoção da segurança jurídica, a redução de riscos regulatórios como diretrizes para o estabelecimento da Política Federal de Saneamento Básico, bem como inclui a promoção da concorrência na prestação dos serviços como um dos objetivos, com vistas a estimular investimentos públicos e privados;
- Estabelece que o PLANSAB deverá conter a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, a fim de ampliar os investimentos públicos e privados, enquanto atribui ao CISB o papel de garantir a racionalidade na aplicação dos recursos federais, com vistas à universalização e a ampliação dos investimentos públicos e privados no setor;
- Prevê a possibilidade de substituição dos contratos de programa ou de concessão por novos contratos de concessão em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou SEM, garantindo que, nesses casos, os contratos de PPPs ou de subdelegações sejam mantidos pelo novo controlador.

Com base nos marcos regulatórios internacionais examinados neste estudo, destacam-se os seguintes tópicos relacionados aos aspectos contratuais e econômicos:

- Em relação à legislação argentina, nota-se a menção ao contrato de concessão como obrigatório, bem como o reconhecimento do DHAES. Além disso, não são identificadas diretrizes que viabilizem com maior facilidade a participação do setor privado. Para mais, são mencionados subsídios específicos aos usuários e não específicos, bem como a possibilidade de tarifa social;
- Em relação à legislação chilena, constata-se a menção ao processo de concessão, que é diferente dos demais por duas características em especial; o objeto da concessão é o direito do uso da água e o prazo firmado é indeterminado. Além disso, não é registrado o DHAES e a política de proteção ao acesso é abordada em conjunto à habitacional, não sendo feitas claras menções às populações mais carentes;
- Em relação à legislação francesa, verifica-se a obrigatoriedade quanto ao contrato de concessão que, nesse caso, é o pilar fundamental da concessão. Menciona diretrizes básicas obrigatórias, sem se aprofundar em detalhes, deixando a cargo do prestador e do contrato firmado as principais medidas voltadas ao auxílio à população mais carente. Faz menção ao DHAES e cita possibilidades de tarifas mais acessíveis e subsídios, a serem definidas em contrato;
- Em relação à legislação inglesa, identificam-se diretrizes voltadas à promoção de um ambiente mais seguro para a participação privada, bem como medidas que fomentem a concorrência. De forma extensa, descreve o processo de concessão e define os papéis das entidades envolvidas. Prevê possibilidade de subsídios para as empresas e menciona possibilidade de regras específicas para atender casos específicos, sem maiores menções a medidas voltadas para atendimento da população mais carente.

7 CONCLUSÃO

O Brasil, reconhecido por suas dimensões continentais, é caracterizado por uma diversidade de realidades. Ao passo que alguns municípios possuem alta densidade populacional e condições econômicas mais favoráveis, uma parcela significativa é composta por municípios menores, com populações reduzidas, enfrentando condições climáticas variadas e limitações econômicas. A partir disso, entende-se o desafio por trás da universalização dos serviços de saneamento básico.

Uma das medidas trazidas pela Lei Federal 14.026/2020 é a proposta de regionalização. Nota-se que, em termos gerais, a conjuntura proposta pela nova lei se assemelha à já existente no Brasil, com uma diferença crucial: ao invés de facilitar a atuação das CESBs, como foi feito no passado, a nova lei se dedica a viabilizar a entrada de concessionárias privadas. Sendo assim, são identificadas diversas diretrizes que corroboram com esse pensamento além da própria proposta de regionalização: a vedação de contratos de programa, a obrigatoriedade de prévia licitação às concessões, a possibilidade de contrato entre empresa produtora e empresa distribuidora de água, de subdelegação dos serviços e de substituição de contratos de programa para novos contratos de concessão em casos de alienação do controle acionário de empresa pública ou SEM, bem como a subdelegação desses novos contratos.

Nesse novo cenário, as CESBs passam a disputar licitações com concessionárias privadas, revelando a perda de privilégios das estatais. Essa redução da presença estatal, também observada nas legislações chilena e inglesa, favorecendo interesses privados e relegando as demandas sociais a um papel secundário.

Outra questão importante relacionada a proposta de regionalização diz respeito a sua aplicabilidade. Em lei, a sua adesão é colocada como facultativa, todavia os municípios são pressionados a adotá-la em função do recebimento de recursos públicos federais e financiamento, bem como recursos não onerosos da União. Assim, municípios dependentes de recursos federais, em sua maioria de pequeno porte, tendem a ser coagidos a aderir às modalidades previstas na lei. Por outro lado, aqueles que já alcançaram um maior equilíbrio econômico-financeiro podem optar por não aderir à proposta, visto que a regionalização implica também na adesão a uma nova estrutura de governança, que nem sempre se mostra vantajosa.

Para mais, a Lei Federal 14.026/2020 condiciona a alocação de recursos públicos federais à adesão dos municípios às normas de referência instituídas pela ANA, que passa a exercer o papel de órgão central da regulação, sendo responsável por estabelecer diretrizes para o setor. Esse é mais um exemplo de como o novo modelo instaurado pela legislação está sendo

pressionado aos municípios. E, mais uma vez, questiona-se quais municípios realmente estão sob essa reforma, afinal, aqueles que não dependem desses recursos e escolhem não seguir as normas de referência, não sofrerão maiores mudanças.

A atribuição à ANA da responsabilidade pelas normas de referência impõe o desafio de equilibrar a uniformização do setor com a autonomia dos entes reguladores. Além disso, cabe à ANA e a esses entes assegurar que a regulação mantenha sua função social. Ao longo do texto da Lei Federal 14.026/2020 são identificados mecanismos que subordinam a regulação à promoção da privatização, distorcendo seu papel original. Em concessões — especialmente à iniciativa privada — é essencial que a regulação atue com responsabilidade, garantindo o acesso universal aos serviços, como direito humano fundamental.

Por fim, atesta-se o volume e a complexidade das alterações promovidas pela Lei Federal 14.026/2020. Em diversos momentos, reafirma-se o desejo quanto à prestação privada, indicando mecanismos para tornar os municípios mais atrativos a esse modelo. No entanto, não há previsão de um regime de transição entre o modelo vigente e o proposto, desconsiderando o tempo e os recursos necessários para sua efetiva implementação. A nova lei propõe a privatização como solução para os desafios do saneamento no Brasil. Todavia, a predominância da iniciativa privada não garante a efetividade dos serviços. Um aspecto marcante da Lei Federal 14.026/2020 é a ausência de qualquer referência ao DHAES. Essa particularidade, aliada às frequentes menções à participação privada no texto da lei, evidenciam claramente seu propósito.

Com base nos marcos regulatórios internacionais analisados, percebe-se que as disposições são particulares a cada cenário, assim como seus resultados. Na Argentina, no Chile e na Inglaterra, a inserção do setor privado nos serviços de saneamento foi precedida por etapas preparatórias que culminaram na promulgação das respectivas legislações. Essa dinâmica pode ser observada também no Brasil. Apesar da Lei Federal 11.445/2007, o desenvolvimento da lógica mercantilista no setor não foi suprimido. Ainda que muito restringindo, muito pela hegemonia construída pelas CESBs, a atuação privada avançou e se consolidou com a promulgação da Lei Federal 14.026/2020.

De modo geral, as medidas apresentadas pela legislação brasileira se assemelham às das leis chilena e inglesa, ao priorizarem a participação privada e adotarem diretrizes orientadas pelo mercado. No entanto, percebe-se que, dentre elas, a legislação brasileira não se atenta a mencionar com profundidade disposições que caracterizem a proteção do bem público. Essa lacuna pode representar uma fragilidade do novo modelo instituído.

Já a legislação argentina apresenta uma abordagem distinta, com foco mais claro na proteção ao usuário e na exigência de transparência do prestador – reflexo, possivelmente, da retomada estatal da prestação. Essa abordagem reflete maior compromisso com a inclusão e a universalização, contrapondo-se às legislações chilena, inglesa e brasileira. Além disso, destaca-se o reconhecimento do acesso ao saneamento como um direito humano, o que, embora simbólico, não é verificado nas outras leis e reforça a responsabilidade intransferível do Estado. Por último, a legislação francesa revela-se mais superficial em comparação às demais analisadas, conferindo maior autonomia às municipalidades e resultando em grande diversidade nas práticas e normas locais. Embora reconheça o DHAES e estabeleça medidas gerais, destaca-se a multiplicidade de cenários, aspecto que também caracteriza o Brasil.

Em conclusão, a análise das legislações nacionais e internacionais evidencia a pluralidade de abordagens e desafios relacionados à prestação dos serviços de saneamento. Embora alguns países tenham alcançado a universalização, ainda há obstáculos significativos, sobretudo no atendimento a populações vulneráveis, como moradores de áreas remotas, comunidades de baixa renda e pessoas em situação de rua. Esses grupos continuam enfrentando barreiras de acesso, evidenciando a urgência de soluções mais inclusivas e equitativas.

No contexto brasileiro, a Lei Federal 14.026/2020 se apresenta como uma tentativa de uniformizar e desenvolver o setor, promovendo a participação privada como estratégia central. Embora seja defendido que o novo modelo atrairá novos investimentos e promoverá a expansão dos serviços, é crucial reconhecer que essa pode não ser a única solução. A proteção do bem público, o fortalecimento das capacidades institucionais e a garantia de acesso universal e equitativo devem permanecer como pilares das políticas públicas de saneamento. Dessa forma, o equilíbrio entre eficiência econômica e inclusão social torna-se condição essencial para alcançar, de fato, os objetivos da universalização.

Este trabalho não esgota as possibilidades de investigação sobre o tema, sendo recomendável a continuidade de estudos que aprofundem na discussão das diferenças entre as legislações brasileiras. Além disso, faz-se necessário a elaboração de pesquisas que analisem a adaptação dos municípios às exigências da proposta de regionalização, bem como a atuação da ANA como órgão central na regulação e sua articulação com os entes reguladores locais.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. **Entidades Infracionais.** [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infracionais/agencias-infracionais>. Acesso em: 14 nov. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. **Normativos publicados pela ANA para o Saneamento Básico.** [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/Normativos-publicados-pela-ANA>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ALMANSI, Florencia; HARDOY, Ana; HARDOY, Jorgelina. **Improving water and sanitation provision in Buenos Aires: What can a research-oriented NGO do?** London: [s. n.], 2010.

AMPARO, Paulo Pitanga do; CALMON, Katya Maria Nasiaseni. **A Experiência Britânica de Privatização do Setor Saneamento. Texto para Discussão 701.** Brasília: [s. n.], 2000.

ANDISON, Samantha. Water (in)Access in Chile: The human rights limitation of granting a property right to water. **Trinity College Law Review**, [s. l.], v. 26, p. 182–201, 2023.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020: Novo marco regulatório do saneamento básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (org.). **Lei federal nº 14.026/2020: O novo marco regulatório do saneamento básico.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ARGENTINA. **Ley 26.221.** Apruébase el Convenio Tripartito suscripto el 12 de octubre de 2006 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Prestación del Servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales. Sociedad Agua y Saneamientos Argentines S.A. Disolución del E.T.O.S.S. Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agenda de Planificación. Marco Regulatorio. Buenos Aires, Argentina,

Ciudad de Buenos Aires, 2 mar. 2007. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26221-125875/actualizacion>. Acesso em: 4 mar. 2024.

ATHAYDES, Tiago Vinicius Silva; PAROLIN, Mauro; CRISPIM, Jefferson de Queiroz. Análise histórica sobre práticas de saneamento básico no mundo. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [s. l.], v. 08, n. 65, p. 134–146, 2020a.

ATHAYDES, Tiago Vinicius Silva; PAROLIN, Mauro; CRISPIM, Jefferson de Queiroz. Análise histórica sobre práticas de saneamento básico no mundo. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [s. l.], v. 08, n. 65, p. 134–146, 2020b.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.

AZPIAZU, Daniel *et al.* Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. **Cuadernos del Cendes**, [s. l.], v. 22, n. 59, 2005.

AZPIAZU, Daniel; BONOFIGLIO, Nicolás; NAHÓN, Carolina. **Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país**. 1. ed. Buenos Aires: FLACSO-Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008.

BAER, Madeline. Private Water, Public Good: Water Privatization and State Capacity in Chile. **Studies in Comparative International Development**, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 141–167, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUBY, Pierre; SIMILIE, Mihaela M. **La remunicipalisation de l'eau A Paris - Etude de cas**. Liège: [s. n.], 2013.

BAYLISS, Kate. Material cultures of water financialisation in England and Wales. **New Political Economy**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 383–397, 2017.

BAYLISS, Kate; MATTIOLI, Giulio; STEINBERGER, Julia. Inequality, poverty and the privatization of essential services: A ‘systems of provision’ study of water, energy and local buses in the UK. **Competition & Change**, [s. l.], v. 25, n. 3–4, p. 478–500, 2021.

BELLIER, MéliSSa; TAISNE, Régis. La loi NOTRe: enjeux en termes de patrimoine pour les services publics d’eau et d’assainissement. **Sciences Eaux & Territoires**, [s. l.], v. 20, p. 46–49, 2016.

BLANCHET, Thomas; HERZBERG, Carsten. **Étude sur la gouvernance et l’organisation des services d’eau potable retournés en gestion publique en France (2000-2016)**. [S. l.: s. n.], 2017.

BODGAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto (Portugal): Porto Editora, 1994.

BOOKER, Alan. British privatization: balancing needs. **Journal AWWA**, [s. l.], v. 86, n. 3, p. 56–63, 1994.

BORMA, Vera de Simone *et al.* Contexto Histórico Brasileiro do Saneamento Básico – PLANASA, PLANSAB, PNSB e Lei nº 14.026/2020. In: FONTES, Paula Palma; CAJUEIRO, Janayna (org.). **Artigos – Novo Marco de Saneamento Básico**. Florianópolis: IBRAOP, 2022. p. 15–28.

BOTELHO, Tarcísio Rodrigues. População e espaço nacional no Brasil do século XIX. **Cadernos de História**, [s. l.], v. 7, n. 8, p. 67–83, 2005.

BRAADBAART, Okke. A transferência norte-sul do paradigma da água canalizada. O papel do setor público nos serviços de água e esgotos. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013. p. 116–134.

BRASIL. **Decreto Nº 11.599, de 12 de julho de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os

financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasil, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 3, 2023.

BRASIL. **Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasil, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 3, 2007.

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 [...]. Brasil, DF: Diário Oficial da União, Seção 1, p. 1, 2020.

BRITTO, Ana Lúcia. **Como a França está desprivatizando suas águas – a onda de reestatização do saneamento avança pelo país.** [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/como-a-franca-esta-desprivatizando-suas-aguas-a-onda-de-reestatizacao-do-saneamento-avanca-pelo-pais/#:~:text=O%20principal%20objetivo%20da%20lei,os%20diferentes%20n%C3%ADveis%20de%20governo.> Acesso em: 9 mar. 2025.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva *et al.* Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 65–83, 2012.

BRITTO, Ana Lúcia. Experiências Internacionais na Gestão de Serviços de Saneamento: os casos da Inglaterra, da França e da Argentina. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; BRITTO, Ana Lúcia; PORTO, Hélio Ricardo Leite (org.). **Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na Perspectiva do Controle Social.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ/FASE, 1998. p. 175–192.

BRITTO, Ana Lúcia; QUINTSLR, Suyá. A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade. *In*: PINTO, João Baptista; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.) (org.). **Reforma urbana e direito à cidade: Questões, desafios e caminhos.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrópole**, [s. l.], v. 19, n. 39, p. 557–581, 2017.

BUDDS, Jessica. Securing the market: Water security and the internal contradictions of Chile's Water Code. **Geoforum**, [s. l.], v. 113, p. 165–175, 2020.

CÁCERES, Verónica L. Desafíos en la provisión agua y saneamiento en Argentina (2001-2022). **Revista Fundamentos**, [s. l.], v. 1, 2024.

CÁCERES, Verónica L. La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza. **Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales**, [s. l.], v. 7, n. 6, p. 85–109, 2020.

CALVO, María Angélica Alegría; CARIOLA, Eugenio Celedón. **Historia del sector sanitario chileno: De la gestión estatal hasta el proceso de privatización**. Chile: [s. n.], 2006.

CASTRO, José Esteban. A normatização da prestação dos serviços de água e esgoto, a experiência de Inglaterra e Gales. *In: ÁGUA E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA*. Campina Grande: EDUEPB, 2016. p. 160–201.

CASTRO, José Esteban. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 97–118, 2007.

CHACOFF, Pía Javiera Espinoza. **La regulación del servicio de agua potable y sus consecuencias en los índices de pobreza en Chile**. 2012. Tesis Pregrado - Universidad de Chile, Santiago, 2012.

CHEVALLIER, Jacques. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. **Revue française d'administration publique**, [s. l.], v. 105–106, n. 1, p. 203–217, 2003.

CHILE. **Decreto con Fuerza de Ley 382**. Ley General de Servicios Sanitarios. Santiago, 30 dez. 1988. Disponível em: <https://bcn.cl/29kpk>. Acesso em: 23 maio 2024.

CHONG, Alberto; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio. The truth about privatization in Latin America. *In*: CHONG, Alberto; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio (org.). **Privatization in Latin America: Myths and Reality**. 1. ed. Washington, DC: Stanford University Press and the World Bank, 2005. p. 1–66. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/privatization-latin-america-myths-and-reality>. Acesso em: 20 maio 2024.

CORDELLA, Ezio Costa. DIAGNÓSTICO PARA UN CAMBIO: LOS DILEMAS DE LA REGULACIÓN DE LAS AGUAS EN CHILE. **Revista chilena de derecho**, [s. l.], v. 43, n. 1, p. 335–354, 2016.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil. **Revista do Serviço Público (RSP)**, [s. l.], v. 59, n. 3, p. 353–373, 2008.

COSTA, Silvano Silvério da; RIBEIRO, Wladimir Antonio. Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil: experiência brasileira no plano legal. *In*: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 467–482.

CRUZ, Karlos Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Sousa. Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências. **Nova Economia**, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 623–651, 2016.

DE FERRANTI, David *et al.* **Inequality in Latin America: Breaking with History?** [S. l.]: The World Bank Group, 2004. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:wbk:wbpubs:15009>.

DORÉ, Gwénaél. Le bouleversement territorial en France: analyse et enjeux. **Population et avenir**, [s. l.], v. 736, 2018.

DOUROJEANNI, Axel; JOURAVLEV, Andrei. **El Código de Aguas de Chile, entre la ideología y la realidad**. Santiago: [s. n.], 1999.

DUARTE-VERA, Alejandra Ester; VANHULST, Julien; LETELIER-ARAYA, Eduardo Antonio. Tensiones de la Gobernanza comunitaria de servicios sanitarios rurales en territorios periurbanos (Chile). **Revista Urbano**, [s. l.], v. 24, n. 44, p. 112–121, 2021.

ESTACHE, Antonio; ROSSI, Martín A. How Different Is the Efficiency of Public and Private Water Companies in Asia?. **The World Bank Economic Review**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 139–148, 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 35, n. 1, p. 119–144, 2001.

FRANÇA. **Code général des collectivités territoriales**. Réúne dispositions législatives e regulamentares relativas ao direito das autoridades locais. Paris, 1996. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA00006180989/. Acesso em: 5 mar. 2024.

FREITAS, Eliano de Souza Martins. **As políticas de saneamento no final do século XX e suas implicações em Minas Gerais: reflexões a partir da reestruturação produtiva da/na COPASA/MG**. 2013. Tese - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER. **Victory in 12-year dispute with Argentina**. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.freshfields.com/en-gb/capabilities/case-studies/aguas-argentinas-case-study/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

FUCHS, Angelo Giuseppe Povoleri *et al.* Saneamento na América Latina: panorama das trajetórias institucional e do nível dos serviços de água e esgoto na Bolívia, no Chile, no México e no Peru. In: AMBROZIO, Antônio Marcos Hoelz (org.). **BNDES Setorial - 55**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2022. v. 28, p. 7–66.

GALETOVIC, Alexander; SANHUEZA, Ricardo. Regulación de servicios públicos: ¿Hacia dónde debemos ir?. **Estudios Públicos**, [s. l.], v. 85, 2002.

GALHANO, Andrea Maria Novaes. **Contribuição ao entendimento das concessões privadas em operação no setor de Saneamento Básico no Brasil**. 2004. - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 79–88, 2009.

GRANGEIRO, Ester Luiz de Araújo; PINHEIRO, Márcia Maria Rios; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. Integração de políticas públicas no Brasil: o caso dos setores de recursos hídricos, urbano e saneamento. **Cadernos Metrópole**, [s. l.], v. 22, n. 48, p. 417–434, 2020.

GU ERIN-SCHNEIDER, Laetitia; NAKHLA, Michel. Emergence of an innovative regulation mode in water utilities in France: between commission regulation and franchise bidding. **European Journal of Law and Economics**, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 23–45, 2012.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administra o Pública**, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 357–378, 2013.

GUY, Simon *et al.* (org.). **Shaping Urban Infrastructures**. [S. l.]: Routledge, 2012.

HAASE, Jacqueline do Socorro Neri Rodrigues Lobão. **O novo modelo de regula o do saneamento básico a partir da Lei N  14.026/2002**. 2021. Disserta o - Centro Universitário do Pará - CESUPA, Belém, 2021.

HALL, David; LOBINA, Emanuele. **La privatización del agua en América Latina. Informe a la Conferencia Sobre el Agua de la ISP Américas**. San José, Costa Rica: [s. n.], 2002.

HALL, David; LOBINA, Emanuele; TERHORST, Philipp. Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany. **International Review of Applied Economics**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 193–214, 2013.

HEINEN, Juliano. Normas de referência da agência de águas (e saneamento básico) no Brasil a partir do novo marco legal do setor (Lei nº 14.026/2020). **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 281, n. 3, p. 215–247, 2022.

HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. **Modelos de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: Uma avaliação comparativa do desempenho no conjunto dos municípios brasileiros**. 2012. Tese - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

HELLER, Léo *et al.* Políticas públicas de saneamento básico no Brasil: tensões entre o legado conservador e o avanço progressista. *In*: MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; GONTIJO, José Geraldo Leandro (org.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. p. 299–321.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 284–295, 2007.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teóricos-conceituais. *In*: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (org.). **Regulação: Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Editora Pouchain Ramos, 2007. p. 37–68.

HELM, Dieter. Thirty years after water privatization—is the English model the envy of the world?. **Oxford Review of Economic Policy**, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 69–85, 2020.

HOCHMAN, Gilberto. **A ERA DO SANEAMENTO As bases da política de Saúde Pública no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2012. Disponível em: www.huciteceditora.com.br.

HOVE, Sybille van den. Participatory approaches to environmental policy-making: the European Commission Climate Policy Process as a case study. **Ecological Economics**, [s. l.], v. 33, n. 3, p. 457–472, 2000.

HUET, Freddy; SAUSSIÉ, Stéphane. Contractual Arrangements and the Provision of Public Interest Services: A Transaction Cost Analysis. **European Business Organization Law Review**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 403–427, 2003.

INGLATERRA. **Water Act 2003**. An Act to amend the Water Resources Act 1991 and the Water Industry Act 1991; to make provision with respect to compensation under section 61 of the Water Resources Act 1991; to provide for the establishment and functions of the Water Services Regulation Authority and the Consumer Council for Water, and for the abolition of the office of Director General of Water Services; to make provision in connection with land drainage and flood defence; to amend the Reservoirs Act 1975; to make provision about contaminated land so far as it relates to the pollution of controlled waters; to confer on the Coal Authority functions in relation to the discharge of water from coal mines; to extend the functions of the Environment Agency in relation to the Rivers Esk, Sark and Tweed and their tributaries so far as they are in England; to repeal section 1 of the Metropolis Water Act 1852; and for connected purposes. Londres, 20 nov. 2003. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/37/contents>. Acesso em: 9 abr. 2024.

INGLATERRA. **Water Act 2014**. An Act to make provision about the water industry; about compensation for modification of licences to abstract water; about main river maps; about records of waterworks; for the regulation of the water environment; about the provision of flood insurance for household premises; about internal drainage boards; about Regional Flood and Coastal Committees; and for connected purposes. Londres, 14 maio 2014. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/21/contents>. Acesso em: 9 abr. 2024.

INGLATERRA. **Water Industry Act 1991**. An Act to consolidate enactments relating to the supply of water and the provision of sewerage services, with amendments to give effect to recommendations of the Law Commission. Londres, 25 jul. 1991. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/56/contents>. Acesso em: 9 abr. 2024.

INGLATERRA. **Water Industry Act 1999**. An Act to make further provision in relation to England and Wales as to charges in respect of the supply of water and the provision of sewerage services and to make provision in relation to Scotland for the establishment and functions of a Water Industry Commissioner for Scotland; and for connected purposes. Londres, 30 jun. 1999.

Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/9/contents>. Acesso em: 9 abr. 2024.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Observatório do marco legal do saneamento**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/>. Acesso em: 31 out. 2024.

JUSTO, Manoel Carlos Duarte de Mello. **Financiamento do saneamento básico no Brasil**. 2004. Dissertação - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2004. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/344601>. Acesso em: 10 maio 2024.

LE STRAT, Anne. A remunicipalização dos serviços de saneamento em Paris, França. *In*: CASTRO, Jose Esteban (Ed.); FERREIRA, Hermelinda Rocha; RAMOS, Alexandre (Orgs.) (org.). **Innovations and Challenges for the Democratization of Water and Sanitation Services**. 1. ed. Newcastle upon Tyne and Recife: WATERLAT Network Working Papers, Research Projects Series, SPIDES WP 1, 2013. v. 1, p. 48–57.

LEFLAIVE, Xavier; HJORT, Marit. **Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation**. Paris: [s. n.], 2020.

LEITE, Carlos Henrique Pereira; MOITA NETO, José Machado; BEZERRA, Ana Keuly Luz. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s. l.], v. 27, n. 5, p. 1041–1047, 2022.

LIME, Christophe. Turning the page on water privatisation in France. *In*: KISHIMOTO, Satoko; LOBINA, Emanuele; PETITJEAN, Olivier (org.). **Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalisation**. Amsterdam, Londres, Paris, Cidade do Cabo e Bruxelas: Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP) and the European Federation of Public Service Unions (EPSU), 2015. p. 58–65.

LOBINA, Emanuele. Calling for progressive water policies. *In*: KISHIMOTO, Satoko; LOBINA, Emanuele; PETITJEAN, Olivier (org.). **Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalisation**. Amsterdã, Londres, Paris, Cidade do Cabo e Bruxelas:

Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP) e European Federation of Public Service Unions (EPSU), 2015. p. 6–17.

LOBINA, Emanuele; HALL, David. **Water privatisation and restructuring in Latin America, 2007**. 2007. Monografia - University of Greenwich, London (UK), 2007. Disponível em: <http://gala.gre.ac.uk/id/eprint/2940>. Acesso em: 20 maio 2024.

MALAGUEÑO, Benji Reade; D'ODORICO, Paolo. ¿Libre de la Maleza Estatista? Assessing Neoliberal Promises and Water Markets in Chile. **Earth's Future**, [s. l.], v. 12, n. 10, 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A regulação no setor de saneamento. *In*: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. PMSS (org.). **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. coord. Berenice de Souza Cordeiro. Brasília, DF: MCidades, 2009. v. 1, p. 165–191. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2161>. Acesso em: 30 maio 2024.

MARRARA, Thiago. Regionalização do saneamento básico no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 108, n. 27, p. 275–290, 2022.

MARTINE, George; FARIA, Vilmar Evangelista. Contexto social da política e da pesquisa em população no Brasil. **Revista Brasileira de estudos de população**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 1–24, 1986.

MELLO E SOUZA, Laura de. **História da vida privada no Brasil: Cotidiano e vida privada na América portuguesa**. 12. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. v. 1

MENICUCCI, Telma; D'ALBUQUERQUE, Raquel. Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. *In*: HELLER, Léo (org.). **Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS**. 23. ed. Rio De Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz / Fiocruz, 2018. p. 9–52.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MOREIRA, Tito; SOUZA, Geraldo da Silva; FARIA, Ricardo Coelho de. Public Versus Private Water Utilities: Empirical Evidence for Brazilian Companies. **Economics Bulletin**, [s. l.], v. 8, p. 1–7, 2005.

MORRIS, Jonathan; MCGUINNESS, Martina. Liberalisation of the English water industry: What implications for consumer engagement, environmental protection, and water security?. **Utilities Policy**, [s. l.], v. 60, p. 100939, 2019.

MULREANY, John P. *et al.* Water privatization and public health in Latin America. **Revista Panamericana de Salud Pública**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 23–32, 2006. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/8009>. Acesso em: 13 maio 2024.

NEVES-SILVA, Priscila; HELLER, Léo. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 21, n. 6, p. 1861–1870, 2016.

NOZAKI, Victor Toyoji de. **Análise do setor de saneamento básico no Brasil**. 2007. - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

OFWAT. **Annual report and accounts 2019-20: For the period 1 April 2019 to 31 March 2020**. [S. l.: s. n.], 2020.

OLIVEIRA, Thiago Guedes de. **Abertura de capital das Companhias Estaduais de Saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais**. 2015. Tese - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes de. **Água e saneamento básico: a atuação do Grupo Suez em Limeira e Manaus**. 2007. - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ONU. **Human rights and access to safe drinking water and sanitation: Resolution adopted by the Human Rights Council 15/9**. New York: [s. n.], 2010a.

ONU. **The human right to water and sanitation: Resolution adopted by the General Assembly 64/292**. New York: [s. n.], 2010b.

ORSI, Rafael Alves *et al.* Conflitos e desafios entre a regionalização do saneamento básico, a governança da água e a Macrometrópole Paulista. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 31, p. 237–260, 2021.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance?. **Public Management Review**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

PARLATORE, Antonio Carlos. Privatização do setor de saneamento no Brasil. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kiichiro (org.). **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 2000.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Mariana Gutierrez Arteiro da; FRACALANZA, Ana Paula. Controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana. **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 23, 2020.

PEIXOTO, João Batista. Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento. *In*: BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES; CORDEIRO, Berenice de Souza (org.). **Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009. v. 3.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). **Desenvolvimento Humano: Relatório 2023/2024**. Nova Iorque: [s. n.], 2024.

POLLINI, Paula *et al.* **A regionalização do saneamento básico no estado de Minas Gerais.** [S. l.: s. n.], 2021a.

POLLINI, Paula *et al.* **Saneamento 2021: Balanço e perspectivas após aprovação do novo Marco Legal – Lei 14.026/2020.** São Paulo: Instituto Água e Saneamento - IAS, 2021b.

PORCHER, Simon. In hot water? Issues at stake in the regulation of French water public services. **EUI Working Paper RSCAS: European University Institute**, [s. l.], 2018.

POSNER, Richard A. **Theories of Economic Regulation.** New York: [s. n.], 1974.

REZENDE, Sonaly Cristina. **O saneamento no Brasil: Evolução histórica e aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais.** 2000. - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <https://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/639M.PDF?src=23274>. Acesso em: 18 mar. 2024.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: Políticas e interfaces.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, João Gilberto de Souza. **A regulação dos serviços de saneamento em casos latino-americanos.** 2013. Tese - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

RICHARDSON, Jeremy J.; MALONEY, William A.; RÜDIG, Wolfgang. The dynamics of policy change: Lobbying and water privatization. **Public Administration**, [s. l.], v. 70, n. 2, p. 157–175, 1992.

ROCCA, Mariela Verónica. **“Algo nuevo, algo usado, algo prestado...” La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires.** Buenos Aires: [s. n.], 2011.

ROCCA, Mariela Verónica. El rol de las asociaciones de usuarios en la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2010). **Revista Perspectivas de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 4, n. 8, p. 197–217, 2015.

SALINARDI, Leandro Hipólito Arnoldo. **Incidenca de los subsidios a los servicios públicos en Argentina: el sistema vigente en 2015 y posibles escenarios de reforma**. 2016. Tese - Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2016.

SALVETTI, Maria; CANNEVA, Guillem. Water Sector Regulation in France: A Complex Multi-Model and Multi-Level Regulatory Framework. *In: ASQUER, Alberto; BECCHIS, Franco; RUSSOLILLO, Daniele (org.). **The Political Economy of Local Regulation***. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. p. 205–218.

SCRIPTORE, Juliana Souza; TONETO JÚNIOR, Rudinei. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 46, n. 6, p. 1479–1504, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Q5Npzkm4jCm3GfgSygBKfPr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SENA NETO, Sandolval Gomes De. **Condicionantes e possibilidades da gestão privada da água: um estudo multicaseos**. 2019. Dissertação - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

SENN, Lais Ribeiro. Os impactos da ausência de um regime de transição do Novo Marco do Saneamento Básico perante as formas de prestação de serviços. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, [s. l.], v. 14, n. 4, 2023.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo; MOREIRA, Ajax R. B. **Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil. Texto para Discussão 1059**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

SILVA, Jarbas Barbosa da; BARROS, Marilisa Berti Azevedo. Epidemiologia e desigualdade: notas sobre a teoria e a história. **Revista Panamericana de Salud Publica**, [s. l.], p. 375–383, 2002.

SILVA, José Irialdo Alves Oliveira; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; SOARES, Aendria de Souza do Carmo Mota. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 24, n. 1, 2022.

SNIS - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico Temático: Serviços de Água e Esgoto - Visão Geral, ano de referência 2020**. Brasília: [s. n.], 2021.

SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2007**. Brasília: [s. n.], 2009.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. O que esperar do novo marco do saneamento?. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 36, n. 12, 2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. 2011. - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Rio De Janeiro, 2011.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira Nilson do Rosário Costa. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 587–599, 2013.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 615–634, 2016.

SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 1396–1416, 2020.

SPRONK, Susan Jane; SING, Emilie. The struggle for public water in Marseille, France. **Water Alternatives**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 380–393, 2019.

SWYNGEDOUW, Erik. Privatizando o H₂O: transformando águas locais em dinheiro global. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 33–53, 2004.

SYLVESTER, Ruth; HUTCHINGS, Paul; MDEE, Anna. Defining and acting on water poverty in England and Wales. **Water Policy**, [s. l.], v. 25, n. 5, p. 492–508, 2023.

TAGLIAVINI, Damiano. Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina. Desafíos para una democratización integral. **Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos**, [s. l.], v. 13, p. 60–84, 2020.

THAMES WATER UTILITIES LIMITED. **Our ownership structure**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.thameswater.co.uk/about-us/governance/our-structure>. Acesso em: 30 jul. 2024.

THE GUARDIAN. **The Guardian view on water companies: nationalise a flawed private system**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/aug/10/the-guardian-view-on-water-companies-nationalise-a-flawed-private-system>. Acesso em: 30 jul. 2024.

TOBÍAS, Melina. El acceso al agua en Buenos Aires durante la era posneoliberal: ¿derecho humano o commodity?. In: MARTÍN, Facundo; MERLINSKY, Gabriela (org.). **Cartografías del conflicto ambiental en Argentina**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2016. v. 2, p. 259–283.

TRÉMOLET, Sophie; BINDER, Diane. **The Regulation of Water and Sanitation Services in DCs: Literature review, insights and areas for research**. Paris: [s. n.], 2010.

TUROLLA, Frederico Araujo. Participação social na definição de tarifas. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira (org.). **Regulação: Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 95–113.

TUROLLA, Frederico A. **Política de Saneamento Básico: Avanços recentes e opções futuras de políticas públicas**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão N° 922, 2002.

UNITED KINGDOM. **Competition and Markets Authority**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority/about>.

Acesso em: 23 mar. 2025.

VALENZUELA, Soledad; JOURAVLEV, Andrei. **Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño**. Santiago: [s. n.], 2007.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri *et al.* Reforma do marco legal do saneamento e o contrato de programa: discussão sobre o protagonismo das empresas estatais na prestação dos serviços. **Direito Público**, [s. l.], v. 18, n. 97, 2021.

VARGAS, Marcelo Coutinho; GOVELLO, Bernard De. Trajetória e perspectivas da gestão privada do saneamento na América Latina: contrastes e aproximações entre Brasil e Argentina. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 24, p. 57–70, 2011.

VERA, Ernesto Isunza; LAVALLE, Adrián Gurza. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: VERA, Ernesto Isunza; LAVALLE, Adrián Gurza (org.). **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: Universidad Veracruzana / Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social (CIESAS), 2010. p. 17–80.

VILAS BOAS, Lucas Guedes; MAZETTO, Francisco de Assis Penteadó. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E AS LUTAS SOCIAIS. **Revista de Geografia**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–8, 2012a. Disponível em: www.ufjf.br/revistageografi.

VILAS BOAS, Lucas Guedes; MAZETTO, Francisco de Assis Penteadó. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E AS LUTAS SOCIAIS. **Revista de Geografia**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–8, 2012b. Disponível em: www.ufjf.br/revistageografi.

ZIMMER JUNIOR, Aloísio; SOBRAL NETO, José Silva. Regulação dos serviços públicos de saneamento básico: A busca pela padronização técnico-regulatória nacional e os desafios do

setor após o Decreto Federal N. 11.467/2023. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais - IURJ**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 23–48, 2023.