

AS DIRETRIZES REGULATÓRIAS DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO SOB UMA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

THE REGULATORY GUIDELINES OF THE NEW BRAZILIAN LEGAL FRAMEWORK
FOR SANITATION UNDER THE BIAS OF DEVELOPMENT AS FREEDOM



Recebimento em 16/08/2021
Aceito em 04/01/2022

Fabiana Augusta Araújo Pereira¹

<https://orcid.org/0000-0002-5574-1995>

fabianaaugust@gmail.com

Mariana Queiroz Medeiros²

<http://orcid.org/0000-0001-6710-7863>

marianaq.medeiros@gmail.com

RESUMO

Em julho de 2020, foi promulgada a Lei n.º 14.026, veiculando o marco legal do saneamento básico, cuja justificativa fundamenta-se na urgente necessidade de aprimoramento de mecanismos governamentais no intuito de garantir acesso à água de qualidade e ao tratamento de esgoto à quase metade da população brasileira que, ainda nos dias atuais, padece das nefastas consequências da ausência de saneamento básico. Entre as medidas aportadas pela nova legislação, destaca-se a necessidade de atração de investimentos privados, de maior eficiência na prestação do serviço de saneamento e mudanças nas práticas regulatórias, através da Agência Natural de Águas (ANA). Ocorre que, ao se debruçar com o referido texto normativo e o real cenário da estrutura do saneamento básico brasileiro, vê-se, em verdade, um recuo no papel do Estado e o avanço da iniciativa privada. Neste caminho, o presente artigo visa a analisar se o novo marco regulatório do saneamento básico será capaz promover desenvolvimento nacional. E, para tanto, parte-se da análise teórica da proposta de desenvolvimento como liberdade apresentada por Amartya Sen. Assim, pretende-se, a partir do estudo ora exposto, verificar se as mudanças trazidas com o novo marco legal, mormente no que concerne às novas normas regulatórias, terão o condão de melhorar o atual (cruel) cenário do saneamento básico brasileiro e, quiçá, promover o desenvolvimento e garantir liberdade e dignidade à população brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Básico; políticas públicas; desenvolvimento.

ABSTRACT

In July 2020, it was enacted Law n. 14,026, providing the legal framework for basic sanitation, whose justification is based on the urgent need to improve government mechanisms in order to guarantee access to quality water and sewage treatment to the almost half of the Brazilian population that, nowadays, still suffers from the nefarious consequences of the lack of basic sanitation. Among the measures introduced by the new legislation, the need to attract private investments, greater efficiency in the provision of sanitation services and changes in regulatory practices, through the Natural Water Agency (ANA) stands out. The point is that, when poring over the aforementioned normative text and the real scenario of the Brazilian basic sanitation

¹ Universidade Federal de Pernambuco.

² Pesquisadora independente.



structure, one can actually see a retreat in the role of the State and the advance of private initiative. In this way, this paper aims to analyze whether the new regulatory framework for basic sanitation will be able to promote national development. To achieve such a goal, this paper starts from the theoretical analysis of the proposal of development as freedom presented by Amartya Sen. Thus, it is intended, to verify whether the changes brought about with the new legal framework, especially with regard to the new regulatory standards, should be able to improve the current (cruel) scenario of basic sanitation in Brazil and, perhaps, to promote development and guarantee freedom and dignity to the Brazilian population.

KEYWORDS: Sanitation; public politics; development.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta um grave problema de acesso da população à água tratada, bem como de correta destinação do esgoto, como consequência de falta de investimento no setor de saneamento e de planejamento político: são 33,4 milhões de pessoas sem acesso à água, 45,9% da população não tem acesso à coleta de esgoto – e, do esgoto coletado, apenas 49,1% é tratado³.

Esta realidade, todavia, não é exclusiva do nosso país: segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), uma em cada três pessoas – ou 29% da população mundial – não tem acesso à água potável em suas casas; 55% (4,2 bilhões de pessoas) não possuem “saneamento administrado de maneira segura” – o que significa acesso a um banheiro ou latrina com tratamento ou eliminação segura dos excrementos – e 40% da população global (3 bilhões de pessoas) sequer tem acesso em suas residências a uma instalação que permita lavar as mãos com água e sabão (WHO, 2019c).

Demais disso, a OMS, através da *UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS)* (WHO, 2019a), constatou que apesar de a maioria dos países participantes do estudo *National Systems to Support Drinking-Water, Sanitation and Hygiene* em 2019 terem informado possuir orçamento para políticas *WASH* (água, saneamento e higiene), 75% não apontou dotação orçamentária específica para água e saneamento, e menos da metade dos 115 países relatou o uso de indicadores de desempenho ou relação de custo-benefício nos investimentos, dificultando a capacidade dos governos de realizar ajustes orçamentários ou revisar a prioridade dos gastos públicos no setor.

Nesse contexto, a edição do novo marco legal do saneamento, veiculado através da Lei Federal n.º 14.026/2020, traz consigo promessas de mudanças no cenário atual, de modo a viabilizar novos investimentos em saneamento, segurança regulatória, universalização e aumento da eficiência dos serviços. O novo marco legal também conferiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) novas atribuições para instituir normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Tais normas de referência serão responsáveis pela criação de padrões nacionais de regulação, que devem ser instituídos de forma progressiva – embora a lei não estabeleça a forma dessa progressividade –, para o pleno atendimento dos princípios básicos de universalização, qualidade, sustentabilidade e integridade.

Outrossim, o novo marco legal posiciona a ANA no papel de mediadora/árbitra nos conflitos que surgirem entre os titulares, as agências reguladoras locais e os prestadores de serviços públicos. Dessa maneira, a agência ressurgirá plenipotenciária, devendo estabelecer as regras,

3 Dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento, referente ao ano de 2019. Disponível em: <http://snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em 22 de dezembro de 2020.



orientações e diretrizes federais de regulação que possam ser seguidas pelos municípios e estados, dispor de incentivos financeiros, através de recursos federais, além de estipular as regras de governança para as agências reguladoras locais, regionais e estaduais, fiscalizando o cumprimento das normas.

De mais a mais, a Lei n.º 14.026/20 também estabelece uma mudança de paradigma, ao vedar a formalização da prestação de serviços por contratos de programa com sociedades de economia mista e a subdelegação dos serviços sem prévio procedimento licitatório. Ainda, verifica-se a consolidação do movimento em direção à abertura do mercado de saneamento para investimentos do setor privado – iniciado com a edição das Medidas Provisórias n.º 844/2018 e 868/2018, que já ampliavam o poder regulamentar da ANA. Dessa forma, modifica-se a maneira atual do serviço prestado – majoritariamente pelas estatais de saneamento –, deixando evidente a intenção de alterar o foco da execução dos serviços do setor da iniciativa pública para a privada. De todo modo, a urgência de investimentos em saneamento de modo a cumprir os objetivos postos tanto na Lei n.º 14.026/20 como em compromissos internacionais (PNUD, 2015) entra em conflito com o baixo nível de investimento público no setor, que nunca cumpriu os valores mínimos necessários previstos no Plano de Saneamento – PLAN SAB⁴.

Bem assim, o novo marco legal do saneamento também tenta estabelecer uma separação entre o ente estatal, que seria responsável pelo planejamento e desenvolvimento do setor e dos serviços; a concessionária privada, obrigada a prestar o serviço com observância de regras estabelecidas previamente em um contrato; e a agência reguladora, dotada de independência e autonomia, aferindo a qualidade dos serviços prestados e o correto cumprimento das regras contratuais.

Nesse diapasão, verifica-se que o raciocínio apontado pelo legislador segue a mesma tendência observada nos países europeus em matéria de regulação, tal como apontado pelo jurista português Moreira, em sua *Declaração de Condeixa* (2003, p. 2), através de uma “separação de poderes”, com os órgãos políticos do Estado – parlamento e governo – assumindo o papel de determinar as linhas estratégicas da atividade regulatória e as diretrizes normativas, e, do outro lado, a atividade regulatória em si mesma, responsável pela regulamentação “secundária” do quadro legal e a efetiva implementação de tais regras, através de supervisão e sancionamento das infrações.

A necessidade de melhoria das condições de saúde no Brasil através do saneamento é indiscutível e requer, necessariamente, a presença do Estado, seja desempenhando o papel de executor direto, seja para afastar a aversão ao risco e dissuadir possíveis oportunismos que tornariam os contratos inexecutáveis, através de cláusulas abusivas. É de se destacar, entretanto, que a Lei n.º 14.026/2020 se apresenta como mais um passo de avanço das políticas neoliberais sobre os serviços públicos, ante a justificativa de que a concorrência criada através da maior participação do capital privado se converterá em eficiência, inovação e melhor prestação dos serviços, além de reforçar a crise do Estado Social de Direito vivenciada nos últimos anos (AGRA, 2020).

Nesse contexto, a regulação surge como a ferramenta mais adequada para intervenção do Estado em um serviço essencial, de modo a promover sua eficiência e inovação e assegurar o interesse público (MARQUES, R.; SIMÕES, 2008, p. 1043). Diante do exposto, resta evidente que o saneamento seguro é essencial para assegurar um futuro saudável e sustentável para as economias em desenvolvimento. Contudo, pergunta-se, qual a perspectiva conceitual de desenvolvimento que deve ser adotada para nortear a implementação do novo marco legal do

4 Dados constantes do estudo “Cenário para Investimentos em Saneamento no Brasil após a aprovação do novo marco legal”. Disponível em: http://www.tratabrasil.com.br/images/estudos/Relato%CC%81rio_Completo.pdf. Acesso em 22 de dezembro de 2020.



saneamento? Que diretrizes devem ser levadas em consideração quando da elaboração das normas de referência? Quais os desafios estão no caminho para a universalização dos serviços no Brasil?

Isto posto, o presente estudo objetiva lançar um olhar sobre o papel do Estado brasileiro frente à urgente demanda por saneamento básico, mormente em face da superveniência de nova legislação regulatória para o setor. Busca-se, igualmente, avaliar se o novo marco regulatório está alinhado a um real propósito de desenvolvimento do país e, para tal exame, parte-se da análise de uma teoria de desenvolvimento proposta por Amartya Sen.

2 O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Consoante o filósofo e economista Sen (2000, p. 22), uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do produto nacional bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. À guisa de exemplo, há estudos que indicam um verdadeiro paradoxo entre o desenvolvimento econômico das nações e a felicidade (PEREIRA, 2019, p. 61).

Sen aponta a obra de Richard Layard intitulada *Felicidade: Lições De Uma Nova Ciência*, em que o referido economista estuda países ocidentais que, apesar de enriquecerem, suas populações não se tornaram mais felizes (SEN, 2011, p. 317). A conclusão a que chega o economista é que a felicidade é extremamente importante e deve ser promovida, mas não deve ser a única unidade de medida de bem-estar. O equívoco consiste em afirmar que a felicidade seria uma meta autoevidente, pois sua aferição seria baseada em crenças pessoais sobre o que é bom para os outros.

Segundo o autor, a liberdade é promovida pelo desenvolvimento, que, por seu turno, requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Por tal razão, os resultados econômicos – aumento da renda per capita, eficiência econômica – surgem como mais um dos múltiplos aspectos do desenvolvimento, que, muitas vezes, se analisados isoladamente, podem mascarar avaliações errôneas do nível real de progresso de um país ou região.

Nesse contexto, explica Sen (2000, p. 22) que a ausência de liberdades substantivas se relaciona com a pobreza econômica, que, por seu turno, priva as pessoas da liberdade de ter acesso a diversos bens sociais, tais como saúde, moradia digna, acesso à água tratada e ao saneamento básico, além de ser corolário da carência de serviços públicos e de assistência social; e, ainda, à negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários.

Dessa forma, o autor aponta que há uma influência direta de diversos aspectos da liberdade – entre eles, condições habilitadoras de boa saúde e educação básica, bem como a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades – no que as pessoas efetivamente conseguem realizar em suas vidas. Bem assim, Amartya Sen concebe o desenvolvimento como um processo em que os indivíduos, exercendo a condição de agentes, expandem suas “capacidades”, de modo a levar o tipo de vida que eles próprias valorizam. Consequentemente, desenvolver uma sociedade consistiria em ampliar a capacidade de seus membros de viverem do modo que desejem.

É de se destacar que a teoria de desenvolvimento proposta por Sen tem uma abordagem distinta de outras mais tradicionais – cujo foco recai sobre a renda e riqueza, ou seja, nos meios utilizados para obter o estilo de vida que se deseja –, voltando-se para o que deve ser a primordial preocupação do desenvolvimento: as próprias pessoas.

Assim, a expansão da liberdade surge como fim prioritário e, ao mesmo tempo, como meio principal do desenvolvimento. Para o autor, a remoção de restrições a que as pessoas estão



submetidas expande seus horizontes, amplia as capacidades humanas individuais e, por conseguinte, torna os países em que estão inseridas mais desenvolvidos: quanto maior a liberdade dos indivíduos – “razão efetiva”, na linguagem de Amartya Sen –, mais eles podem melhorar a si mesmos e, consequentemente, influenciarem positivamente a sociedade em que estão inseridos.

Assim, enquanto o progresso deve ser avaliado segundo o grau de expansão das liberdades das pessoas, também é associado às interrelações causais entre os diversos tipos de liberdades, uma vez que podem contribuir efetivamente como instrumentos para o progresso econômico (PINHEIRO, 2012). Dessa forma, uma parte primordial das políticas de desenvolvimento consiste em identificar e combater fatores considerados “fontes de privação da liberdade dos indivíduos”, uma vez que, segundo a teoria seniana, certas liberdades individuais instrumentais se inter-relacionam, reforçando-se mutuamente, além de defender que oportunidades sociais – na forma de serviços, como educação e saúde – facilitam a participação econômica.

Neste concernente, a compreensão dos ensinamentos de Sen (2000, p. 22), e sua consequente aplicação de maneira sistemática para a elaboração das normas de referência do setor se mostra uma abordagem inovadora e adequada aos problemas concretos do desenvolvimento tardio verificado no país.

Assim, dada a necessária visão social que o tema exige, mostra-se necessário repensar o desenvolvimento nacional sob uma nova ótica. Nesse contexto, a abordagem das capacidades humanas apresenta a possibilidade de se prestar atenção, simultaneamente, à eficiência por meio da liberdade do mecanismo de mercado, e à gravidade dos problemas de desigualdade de liberdade, inclusive através de custeio governamental (SEN, 2000, p. 149).

Partindo desta perspectiva de desenvolvimento proposta por Sen, a questão do saneamento surge como um empecilho ao pleno desenvolvimento das pessoas, não apenas como um entrave ambiental ou ausência de uma comodidade. Conforme dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 das Nações Unidas (PNUD, 2006), as pessoas não dispõem de acesso a água potável não por conta de escassez, mas porque estão aprisionadas em uma teia de pobreza, desigualdade e fracassos governamentais, através de políticas de gestão da água deficientes e relações desiguais de poder.

As pessoas mais necessitadas, além de somente terem acesso à água comumente mais suja, pagam mais caro: uma das conclusões da pesquisa contida no Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006 é que os pobres pagam muito mais pela água do que os ricos, pois as localidades onde vivem não possuem instalações adequadas de abastecimento e descarga, obrigando-os a comprarem de fornecedores comerciais a preços abusivos.

A água suja é a segunda maior causadora de mortes de crianças em todo o mundo, com estimativas apontando que o saneamento inadequado e a falta de higiene causaram mais de meio milhão de mortes por diarreia somente no ano de 2016⁵. Dentro do contexto da pandemia do novo coronavírus, estima-se que, em 2019, 43% das escolas do mundo não possuíam acesso a estrutura básica que garanta às crianças lavar as mãos com água e sabão, o que, consequentemente, não permitiu o acesso ao mínimo de higiene requerido na prevenção contra a infecção (WHO, 2019b).

Demais disso, a falta de acesso à água e ao saneamento também acentua as desigualdades de gênero, em termos de emprego e educação, uma vez que, na maioria das vezes, são as mulheres e meninas as responsáveis pela limpeza doméstica e transporte da água (PNUD, 2006). O Relatório de Desenvolvimento Humano estima que 443 milhões de dias letivos são perdidos a cada ano por causa de doenças ligadas à água, e que milhões de meninas faltam à escola e recebem uma educação deficiente ou nula – e, em todo caso, inferior à dos meninos – por terem que buscar água diariamente em açudes, rios e poços que, muitas vezes, ficam a horas de caminhada.

5 Dados fornecidos pela Gates Foundation. Disponível em: <https://www.gatesfoundation.org/What-We-Do/Global-Growth-and-Opportunity/Water-Sanitation-and-Hygiene> Acesso em 20 de novembro de 2020.



Por conseguinte, baixos índices de escolaridade dificultam a inserção das pessoas no mercado de trabalho e, quando tal ocorre, são em empregos que pagam baixos salários. Segundo dados do Painel Saneamento Brasil⁶, existe uma diferença no que diz respeito aos anos de escolaridade das pessoas que vivem em localidades com acesso a saneamento e as que não vivem. Quando comparados os dados de anos formais de educação entre 2010 e 2017, é possível observar que a escolaridade da população sem saneamento é, em média, 2 anos menor que a população que tem acesso a tais serviços (INSTITUTO..., 2020). A melhora na qualidade de vida da pessoa em áreas saneadas se dá não apenas porque as crianças não precisam mais buscar água, mas também porque reduz o número de faltas nas aulas, em decorrência de enfermidades derivadas da água, como diarreia, dengue e cólera.

Os dados são impressionantes também quanto à diferença da renda média mensal entre as pessoas que possuem acesso ao saneamento e as que não possuem: na região metropolitana do Recife, enquanto o salário mensal médio é de R\$ 746,55 em áreas não saneadas, o valor se eleva para R\$ 2.340,81 em áreas saneadas⁷.

Corroborando os dados acima mencionados quanto à relação saneamento-educação-renda, o relatório *Education at a Glance*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OECD, 2020), aponta que no Brasil a média salarial de alguém com ensino superior é 140% maior do que quem só cursou o Ensino Médio. Por seu turno, o estudo *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, da mesma organização internacional (OECD, 2018) mostra que o Brasil ocupa a segunda pior posição no ranking de mobilidade social, uma vez que seriam necessárias nove gerações para que os descendentes de um brasileiro entre os 10% mais pobres atingissem o nível médio de rendimento do país.

A superação da dificuldade atual de acesso ao saneamento pela maior parte da população surge, portanto, como ponto central ao exercício do desenvolvimento. De fato, seguindo a lógica posta pela teoria do desenvolvimento como liberdade, a ausência de saneamento surge como um dos vários tipos de restrições que são impostas às pessoas, deixando-lhes poucas oportunidades de escolha de estilo de vida, e poucas oportunidades para exercerem sua ação racional, visto que sua liberdade de ação está condicionada às oportunidades sociais, políticas e econômicas que estão inseridas.

Nesse contexto, o obstáculo inicial a ser enfrentado na implementação do novo marco legal do saneamento consiste no estabelecimento de normas de referência pela ANA em um setor que, atualmente, possui mais de 60 agências reguladoras infranacionais com diferentes graus de complexidade técnica⁸ e uma complexa divisão de competências entre os entes federados.

3 O ATUAL CENÁRIO DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO E AS SOLUÇÕES APORTADAS PELA LEI N.º 14.026/2020

A fragilidade do modelo brasileiro de regulação, aliada à baixa articulação entre os diferentes níveis de governo e à histórica ausência de prioridade política e financeira para o setor de saneamento, denotam o pano de fundo de um cenário preocupante no que concerne aos rumos do saneamento básico.

6 Dados disponíveis em: <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/indicador>

7 Dados disponíveis em: <https://www.painelsaneamento.org.br/saneamento-mais/index?id=4&S%5Bid%5D=261>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

8 Dados constantes em <https://www.ana.gov.br/saneamento/agencias-reguladoras-subnacionais>. Acesso em 11 de janeiro de 2021.



A pulverização de competências federativas entre os entes requerer uma sofisticação normativo-regulatória, no sentido da construção de uma governança regulatória forte, a fim de afastar o perigo de captura política e fortalecer o diálogo entre prestadores de serviço, públicos ou privados, agências reguladoras locais e governo, de modo a trazer uniformidade regulatória ao setor, seguindo as diretrizes traçadas pela lei n.º 14.026/2020. Bem assim, a participação das agências reguladoras estaduais e municipais no processo de governança de elaboração das normas de referência também se mostra como elemento necessário para conferir legitimidade e êxito na implementação, compartilhando experiências e adversidades.

Nesse contexto, a regulação assume um papel que vai além da busca pela correção das falhas de mercado e pela eficiência econômica, envolvendo outros princípios e valores, inclusive de cunho social, moral, histórico e cultural, que perpassam por decisões de ordem política (CUNHA, 2018, p. 615-641).

É bom lembrar, nos dizeres de Bruno Queiroz Cunha, citando Chang (2018, p. 615-641), que se mostra cada vez mais necessário pensar em um modelo regulatório adaptado aos países em desenvolvimento, notadamente porque na implementação de modelos globalmente impostos, raramente são levados em consideração impactos distributivos – que não devem ser secundarizados em prol de eficiência econômica ou de melhoria no ambiente de negócios. Outrossim, a possibilidade de haver ganhos de eficiência dinâmica, em que a atuação de todos os envolvidos no setor, em cooperação, em processos de inovação e ganhos de produtividade, também não devem ser menosprezados.

É de se destacar, entretanto, que a Lei n.º 14.026/2020 se apresenta como mais um passo do avanço das políticas neoliberais sobre os serviços públicos, sob a justificativa de que a concorrência criada através da maior participação do capital privado se converterá em eficiência, inovação e melhor prestação dos serviços, além de reforçar a crise do Estado Social de Direito vivenciada nos últimos anos (AGRA, 2020).

Ainda quanto ao ponto, não se pode olvidar que a concorrência que se busca – alegadamente para promoção de um ambiente de negócios saudável no setor – é mitigada pela própria natureza do serviço a ser prestado, que requer infraestruturas físicas que incitam um monopólio natural (PESSOA, 2020), não sendo aplicável à realidade do saneamento, o que demanda ainda mais atenção quanto às normas secundárias que serão elaboradas.

Como forma de incentivar a efetividade das normas de referência da ANA, o art. 4º-B do novo marco legal do saneamento estabelece a criação de uma lista de entidades reguladoras e fiscalizadoras que as adotarão, condicionando o acesso aos recursos da União, geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, à adoção dos instrumentos negociais padronizados e do conteúdo mínimo de universalização adotado pela agência reguladora.

Não obstante o entusiasmo dos idealizadores do novo marco legal do saneamento, impende ressaltar que o setor é, essencialmente, carente de investimento em infraestrutura e de um marco regulatório que cumpra o seu papel fiscalizador e orientador. Caso o arcabouço jurídico que sustente as novas contratações que surgirão em decorrência das licitações, parcerias público-privadas e privatizações não ofereça as bases necessárias para que os obstáculos sejam vencidos, a *mens legis* não será atingida.

Ressalta-se, por oportuno, que a lei elenca, entre as condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a existência de normas de regulação que determinem os meios para o cumprimento das diretrizes da lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização (art. 11, III, Lei n.º 14.026/2020). Também é condição de validade contratual a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação de serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico, plano este que também é uma condição de validade.



Por seu turno, o novo marco legal traz, no *caput* do art. 11-B⁹ da Lei n.º 14.026/20 (BRASIL, 2020a), metas ambiciosas para a universalização dos serviços, além de determinar que as normas de regulação prevejam autorização para contratação dos serviços, com indicação de prazos e área atendida, e de inclusão, no contrato, de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, redução e controle de perdas, condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro. Resta patente, portanto, que os termos postos nas normas de regulação e nos planos de saneamento serão determinantes para que os futuros contratos sejam exequíveis e que as metas sejam cumpridas, sob pena de ser tornarem meras sugestões, vazias de conteúdo jurídico.

Neste oportuno, destaca-se que é de competência da União a instituição de diretrizes para o saneamento básico e para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (incisos XX e XIX do art. 21, Constituição Federal de 1988), enquanto é da competência comum dos entes federativos a promoção de melhorias das condições de saneamento (inciso IX, art. 23, Constituição Federal de 1988). Demais disso, o saneamento é tido como serviço público de interesse local, cuja titularidade pertence aos municípios (inciso V, art. 30, Constituição Federal de 1988) ou em caso de formação de microrregiões e regiões metropolitanas, pela própria natureza do serviço essencial ora em tela, em que se mostra necessária a gestão compartilhada entre os entes (municípios envolvidos e estado), em prol de se promover direitos e eficiência estatal, conforme já manifestado pelo Pretório Excelso (BRASIL, 2020b).

É de se frisar, quanto ao ponto, que as diferentes competências devem ser harmonizadas entre os entes federativos – com natural sobressalência do ente municipal, dado o interesse local e à já mencionada titularidade –, de modo a assegurar o atingimento do interesse público através da universalização dos serviços.

Dito isso, infere-se que as normas de referência a serem editadas pela ANA terão caráter geral, não podendo tratar de especificidades locais e regionais (CYRINO, 2020). Por outro lado, a competência normativa atribuída à ANA pela novel legislação requer cuidado, uma vez que a deslegalização das matérias a serem tratadas pelas normas secundárias, com o consequente abrandamento da densidade legal, representa, nos dizeres de Cavalcanti (2013), um enfraquecimento do modelo democrático de direito, além de possibilitar o aviltamento ao equilíbrio federalista.

Nesse caminho, outra barreira a ser enfrentada na efetivação do novo marco legal se respalda na própria constitucionalidade da legislação, que é objeto de questionamento em ação direta de inconstitucionalidade (ADI) (BRASIL, 2020b) proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em diversos pontos, notadamente quanto à possibilidade de criação de monopólios do setor privado nos serviços de saneamento, em prejuízo ao princípio da universalização do acesso e da modicidade de tarifas, em claro confronto com a vulnerabilidade social das populações menos favorecidas, moradoras de áreas de difícil acesso ou de estratos econômico-sociais mais baixos.

A referida ADI também expõe, entre outros pontos, que o novo marco legal põe em risco o sistema de subsídio cruzado entre os municípios superavitários e os deficitários, além de questionar o evidente enfraquecimento das companhias estatais de saneamento, através da vedação de renovação dos contratos de programa firmados com os municípios. A referida ADI questiona ainda a sistemática imposta de regulamentação tarifária e padronização dos instrumentos negociais pela ANA, que, afirma-se, ofenderia o princípio federativo (BRASIL, 2020b).

9 Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (*noventa e nove por cento*) da população com água potável e de 90% (*noventa por cento*) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. (grifos nossos)



Necessário ponderar também que a novel legislação impôs aos Estados a regionalização dos serviços de saneamento por blocos de municípios integrados (“blocos de referência”, nos dizeres da alínea “c”, inciso VI do art. 3º da Lei n.º 11.445/07), estipulando o prazo de um ano, sob pena de determinação do modelo pela União, e suspensão dos repasses de recursos federais (§3º do art. 52 c/c VIII, do art. 50 da Lei n.º 11.445/07). A injustiça gerada por tal determinação legal vem se tornando mais evidente à medida que os Estados vão exercendo a competência de estabelecerem os blocos de referência, uma vez que estes, muitas vezes, priorizaram os desenhos mais convenientes politicamente, sem levar em consideração a sustentabilidade econômico-financeira de cada uma das regiões. Notadamente, tal situação preocupa porque as regiões com menos disponibilidade de recursos hídricos ou financeiros não disporão mais do sistema de subsídio cruzado para com as áreas superavitárias, já que cada unidade regional terá autonomia administrativo-financeira.

Mais uma vez, o papel da regulação se mostra crucial para correção das falhas de mercado inerentes ao setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que dada sua disponibilização aos usuários por meio de uma estrutura de rede fixa, representa um monopólio natural, visto que os custos de produção são menores no caso de um só produtor para um determinado território. Assim, a regulação dos monopólios se torna necessária para a proteção dos interesses dos usuários, principalmente quanto ao controle dos preços, à qualidade dos serviços e à sua abrangência (MARQUES, 2009).

Ainda quanto ao ponto, destaca-se que os setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário possuem economias de gama (*scope economies*), uma vez que, corriqueiramente, uma única entidade gestora desempenha duas atividades distintas – abastecimento (que por si só, pode ser subdividido em fornecimento de água potável e água bruta para irrigação) e esgotamento (que também é fracionável em coleta, tratamento, disposição dos resíduos e até mesmo geração de energia a partir do metano liberado durante o tratamento) –, que poderiam ser realizadas por operadores distintos, o que tende a reduzir os custos da prestação dos serviços, ao compartilhar recursos humanos, equipamentos, instalações e tecnologia.

Por outro lado, as empresas de saneamento apresentam custos fixos elevados, infraestrutura cara e irrecuperável (*sunk cost*) e diversas assimetrias de informação (*moral hazards e adverse selections*), que afetam diretamente a atividade regulatória, pois os regulados conhecem melhor o mercado que o próprio regulador. Aliada a tais fatos, há diversas externalidades que demandarão cuidado no desempenho da atividade fiscalizatória quanto aos preços praticados pelos concessionários, pois os custos de produção da água e seu tratamento variam, entre outros fatores, de acordo com a localidade, características do solo, topografia, disponibilidade de recursos hídricos, população – se, por exemplo, são áreas em que há mais moradores de baixa renda, o que afeta o faturamento das empresas –, necessitando uma atenção diferenciada para a realidade de cada microrregião/bloco de referência.

Outro ponto relevante para a discussão aqui proposta é possibilidade de a novel legislação ir de encontro à atual tendência mundial de reestatização dos serviços de saneamento, diante das dificuldades enfrentadas por alguns países face a problemas experimentados com concessionárias privadas, entre os quais falta de investimentos no setor e tarifas altas.

Nesse contexto, é igualmente necessário avaliar o papel das estatais, enquanto instituições, no processo de expansão das capacidades humanas. É bem dizer, não apenas as instituições em geral contribuem para as liberdades humanas, mas também o valor das instituições deve ser medido pela contribuição que elas prestam à liberdade humana. Como agentes da intervenção direta do Estado na ordem econômica, as empresas estatais contam com um regime jurídico próprio híbrido,



disciplinado pela Lei n.º 13.303/16. Ocorre que, a despeito de disporem de legislação própria, o fortalecimento ou enfraquecimento das estatais oscila de acordo com os interesses políticos do momento, muitas vezes sem se considerar o papel que exercem como agentes da atuação estatal na ordem econômica sobretudo sua função na promoção do desenvolvimento nacional, da redução de desigualdades e da consecução de objetivos constitucionalmente assegurados, como o acesso à saúde.

Além disso, como bem nos informa Moreira (2021), esse sistema regulatório multinível e multifontes, estruturado em redes de pessoas e autoridades, exige a predefinição de diretrizes, de linhas mestras nacionais, as quais permitam a efetivação do dever de universalização, requerendo do intérprete e dos aplicadores um esforço hermenêutico visando a eficiência do setor, além da necessidade de cooperação federativa de uma maneira inovadora, que fuja do tradicional modelo de regulamentos constitutivos emanados de um único ente e incidente sobre os demais.

Em igual senda, a complexidade das relações jurídicas e o dinamismo necessário ao desenvolvimento econômico e social requerem que os órgãos e entes governamentais se tornem cada vez mais técnicos – em vez de políticos – através de uma regulação independente. Para atingir tal mister, a normatividade das agências não pode estar exposta ao abuso de poder – tampouco aos interesses de mercado –, necessitando, na interdição de disciplina de matérias que se insiram na reserva do legislador, na observância dos princípios gerais do Direito e no respeito à legitimação pelos cidadãos (NOBRE JUNIOR, 2018, p. 237 a 255).

Diante de um mercado naturalmente monopolista, não é possível se esperar que o mercado se autorregule, pois ausente a competição. Dessa forma, o papel da regulação é crucial para reproduzir uma espécie de “mercado competitivo virtual” (MARQUES; SIMÕES, 2008, p. 1040-1049), de modo a corrigir as falhas de mercado, induzir o operador (seja público ou privado) a atuar em harmonia com o interesse público, de forma eficiente e sem que se impeça a viabilidade do negócio. Nesse contexto, a regulação surge como a ferramenta mais adequada para intervenção do Estado em um serviço essencial, de modo a promover sua eficiência e inovação e assegurar o interesse público (MARQUES, R.; SIMÕES, 2008, p. 1043).

Evidencia-se, ainda, a importante missão desenvolvida pelas estatais em garantir o acesso das populações em situação de vulnerabilidade social à água e ao esgotamento sanitário, notadamente por estarem situadas, costumeiramente, em áreas de difícil acesso – e financeiramente custoso –, como morros, bairros de ruas estreitas e alta densidade populacional, e que, para além disso, são beneficiárias de programas de tarifa social – asseguradas pela Lei n.º 11.445/2007, no inciso II do art. 29 –, de caráter inclusivo, direcionados às famílias de baixa renda, e que busca minimizar o impacto da incapacidade financeira dos usuários sobre o acesso à água. Questiona-se, assim, quais os mecanismos regulatórios serão utilizados para assegurar que, em sendo o serviço prestado por concessionárias privadas, tais áreas estarão na prioridade das metas de universalização dos serviços, uma vez que a contraprestação financeira será bastante inferior às regiões mais abastadas.

Neste ponto, impende ressaltar que Sen apresenta uma acepção mais ampla do termo “instituição”, englobando, entre outros, o mercado, sistemas democráticos, mídia, políticas educacionais e de saúde, que possuem o condão de limitar a ação dos agentes e, por outro lado, de criar espaços em que estes exercerão seus poderes e ampliarão suas capacidades. Outrossim, o autor reforça a necessidade de considerar as instituições conjuntamente, de modo a avaliar o que elas podem ou não fazer em combinação com outras, à luz de suas contribuições para a liberdade humana (SEN, 2000, p. 175).

Dessa forma, ao se compreender o papel das estatais – isoladamente ou em conjunto com os mecanismos de mercado, o próprio governo e outras instituições – para a promoção das liberdades humanas se mostra um caminho viável para a utilização da abordagem do



desenvolvimento como liberdade: analisar a experiência, em outros ordenamentos jurídicos, das privatizações, concessões ou estatizações no saneamento básico dentro do contexto regulatório vivenciado em cada país, e quais consequências tais escolhas políticas acarretaram no processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, mostra-se como uma imperiosa atribuição dos operadores do direito para compreensão do atual contexto do saneamento no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Intentou-se, no presente artigo, analisar a aplicação de uma perspectiva de desenvolvimento como liberdade quando do estabelecimento de diretrizes regulatórias no setor de saneamento básico do Brasil, levando em consideração que o novo marco legal do saneamento propõe uma mudança da cultura e governança regulatória, conferindo maior participação da iniciativa privada.

A proposta de Amartya Sen veiculada em sua teoria do desenvolvimento como liberdade, adotada neste estudo como marco teórico, aporta uma perspectiva com enfoque o indivíduo, coincidindo com o modelo neoliberal proposto pela Lei Federal n.º 14.026/2020, que abriu caminhos para a inserção do capital privado no setor do saneamento, seja através da extinção dos contratos de programa celebrados com as companhias estaduais, quer pela imposição de procedimento licitatório para a contratação dos serviços.

Nesse diapasão, é possível inserir a regulação do setor do saneamento como intrinsecamente conectado, de modo direto ou indireto, aos 5 tipos de liberdades instrumentais listados na teoria seniana, quais sejam, (1) liberdades políticas, (2) disponibilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) proteção social. Segundo o autor, tais liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras (SEN, 2000, p. 49).

Quanto às liberdades políticas, a previsão legal de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, IV, Lei Federal n.º 11.445/07) assegura maior oportunidade de as pessoas determinarem quais as prioridades políticas no setor, além de possibilitar a fiscalização e crítica aos serviços prestados.

Outrossim, é de se recordar que um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal n.º 9.433/98, consiste na gestão descentralizada, com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades, inclusive através da constituição de Comitês de Bacia Hidrográfica, que podem contribuir para a regulação publicamente interessada, permitindo a consideração dos interesses de usuários e da sociedade civil no processo decisório, dificultando a captura regulatória e assegurando maior eficácia às normas de referência, em plena consonância com as garantias de transparência.

Por seu turno, pelas correlações existentes entre pobreza, saúde e educação e o acesso à água e ao saneamento, as facilidades econômicas dos indivíduos são diretamente influenciadas pela melhor atuação das empresas fornecedoras dos serviços públicos de saneamento. Com o processo de desenvolvimento econômico de um país – na presente ótica, através da disponibilização de água tratada e a correta disposição de resíduos –, há o aumento da renda da população, atingindo-se, por conseguinte, um viés distributivo das riquezas. Bem assim, a disposição dos serviços em questão influencia a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor, o que conduz não apenas a uma vida mais saudável – pela menor exposição a doenças advindas da



água suja –, mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas, reforçando a complementaridade das liberdades instrumentais (SEN, 2000, p. 50).

Igualmente, determinações estruturais na economia alteram profundamente o modo como as pessoas vivem e trabalham, afetando, principalmente, as pessoas em situação de vulnerabilidade, que necessitam de maior segurança social que as demais. Quanto ao ponto, Amartya Sen reforça o dever de analisar quaisquer contribuições ao crescimento econômico não apenas pelo aumento de rendas privadas ou de melhoria no ambiente de negócios, mas também quanto à expansão de serviços sociais que dito crescimento pode possibilitar, do modo já exposto anteriormente quanto às conexões entre saneamento, saúde, educação e diminuição da pobreza.

Diante do exposto, a participação da sociedade, fomentando o debate público acerca das políticas e diretrizes regulatórias em um setor crucial para o desenvolvimento do país, mostra-se uma necessidade premente, capaz de alterar não só a realidade econômica, mas também de tornar possível a meta de universalização dos serviços de saneamento no Brasil. Por seu turno, a abordagem das capacidades humanas proposta por Sen é um mecanismo apropriado para a tomada de decisões das agências reguladoras, notadamente a ANA, quando do cumprimento dos objetivos da regulação impostos pelo art. 22 da Lei do Saneamento, mormente quanto à modicidade das tarifas, adequada prestação e expansão da qualidade dos serviços e cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos.

A falta de acesso à água e ao saneamento se revela, pois, como um catalisador e indicador de desigualdades – de gênero, de oportunidades de emprego, educação e atendimento de necessidades vitais básicas. Assegurar, através do estabelecimento de diretrizes regulatórias que estejam atentas a essas correlações, contribuirá não só para a satisfatória prestação dos serviços, mas também servirá para a busca de um país mais desenvolvido.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Os desvios da constituição econômica como fragilização na garantia dos direitos fundamentais. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE**, ano 8, n. 16, set./ fev. 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/143/41898/91265>. Acesso em: 12 mar. 2020.

AGUIAR, Alex M. S.; MORETTI, Ricardo de Sousa; SILVA, Edson Aparecido. **A tarifa social e o direito humano à água e ao saneamento**. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/a-tarifa-social-e-o-direito-humano-a-agua-e-ao-saneamento/>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015



(Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6492/DF**. Lei Federal n.º 14.026. Pendente de julgamento. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 23 de julho de 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>. Acesso em: 23 dez. 2020.

CALVÃO, João Nuno. Poderes e Instrumentos Regulatórios das Entidades Reguladoras ao Abrigo da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Actividade Económica dos Sectores Privado, Público e Cooperativo. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 90, n. 1, p. 06-29, jun. 2018. ISSN 2448-2307. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/236595>. Acesso em: 30 set. 2020.

CARVALHO, Pedro; SIMOES, Pedro; MARQUES, Rui Cunha. **Acessibilidade e capacidade para pagar pelos serviços de água e de esgotamento sanitário em Portugal**. Eng. Sanit. Ambient., Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 325-336, dec. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522010000400005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 Jan. 2021.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra; BRANDÃO, Cláudio (org.). **A Reserva de Densificação Normativa da Lei para Preservação do Princípio da Legalidade**. Princípio da Legalidade – da Dogmática Jurídica à Teoria do Direito. LTR, 2013.

CUNHA, Bruno Queiroz. Regulação e Desenvolvimento Econômico: uma análise crítica e interdisciplinar em Direito e Economia. **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 615-641, dez. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/306>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CYRINO, André. **A nova Agência Nacional de Águas e as normas de referência: soft law federativo?** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-agencia-nacional-de-aguas-e-as-normas-de-referencia-soft-law-federativo-23092020>. Acesso em: 22 dez. 2020.

GRASSANO G. MELO, Luciana; NETTO, Pedro Dias de Oliveira. Os Desafios para Alcançar a Sustentabilidade do Estado Fiscal em Período de Crise Econômica. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, p. 1, 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3318>. Acesso em: 16 ago. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Como o saneamento interfere na educação do país?** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/blog/2019/08/20/como-o-saneamento-interfere-na-educacao-do-pais/>. Acesso em: 30 set. 2020.



MARQUES, Rui Cunha; SIMÕES, Pedro. **A regulação dos serviços de água e de águas residuais**: casos de estudo internacionais. Proceedings of the VI Congresso da Associação Brasileira das Agências de Regulação. Rio de Janeiro: Hotel Sheraton, Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR), maio 2009. Disponível em: <http://www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/Trab0505.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

MARQUES, Rui Cunha; SIMÕES, Pedro. Does the sunshine regulation approach work? Governance and regulation model of the urban waste services in Portugal. Resources **Conservation and Recycling**, v. 52, n. 8-9, p. 1040-1049, 2008.

MOREIRA, Vital ; FORTE, André. **Por uma regulação ao serviço da economia de mercado e do interesse público**: "Declaração de Condeixa". 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/43192991_Por_uma_regulacao_ao_servico_da_economia_de_mercado_e_do_interesse_publico_Declaracao_de_Condeixa/citation/download. Acesso em: 18 nov. 2020.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. A função normativa das agências reguladoras no direito brasileiro e seus limites. **Interesse Público**, v. 109, p. 237-255, 2018.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira; DEÁK, Renato Albuquerque. O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 89, n. 01, p. 144-167, out. 2017. ISSN 2448-2307. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/229465>. Acesso em: 16. ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Education at a Glance 2020**: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/69096873-en>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (WHO). **National systems to support drinking-water, sanitation and hygiene**: global status report 2019. UN-Water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2019 report. Geneva: World Health Organization, 2019. Disponível em: <https://www.unwater.org/publications/un-water-glaas-2019-national-systems-to-support-drinking-water-sanitation-and-hygiene-global-status-report-2019/>. Acesso em: 21 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (WHO). **Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Schools**: special focus on COVID-19. Geneva: World Health Organization, 2019. Disponível em: https://www.who.int/water_sanitation_health/wash-in-schools-report-highlights.pdf?ua=1. Acesso em: 24 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (WHO). **Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017**. Special focus on inequalities. Nova York: United Nations Children's Fund (UNICEF) and World Health Organization, 2019. Disponível em: https://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/coverage/en/. Acesso em: 21 out. 2020.



PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Injustiça fiscal no campo: o Imposto sobre a propriedade Territorial Rural como instrumento de concentração de terras.** 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2019.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen.** Texto para Discussão 1794. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16421. Acesso em: 07 jul. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).

Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em:

<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/acompanhando-a-agenda-2030.html>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006 – A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água.** Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2006/download/pt>. Acesso em: 30 set. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 – Além do rendimento, além das médias, além do presente:** Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninnelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 317.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SENA, Lucas. Regulação de novos mercados e inovação: uma abordagem a partir do Estado empreendedor e do interesse público. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 99-116, maio 2020.

SILVA, Ana Caroline Machado da. Participação na gestão dos recursos hídricos como estratégia para uma regulação de interesse público: uma análise dos Comitês de Bacia Hidrográfica a partir da teoria processual administrativa da regulação. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 19-40, out. 2018.

Lemos & Cruz, 2014. p. 141.

