

Do bem comum ao ativo econômico: uma análise da governança do saneamento básico no Brasil pós novo marco legal, sob a ótica do IAD Framework de Ostrom

From common resource to economic asset: an analysis of basic sanitation governance in Brazil post-new legal milestone, through the lens of Ostrom's IAD Framework

Del bien común ao activo económico: un análisis de la gobernanza del saneamiento básico en Brasil tras el nuevo marco legal, bajo la óptica del IAD Framework de Ostrom

Grupo temático 04 - Gestão de Cidades Resilientes e Sustentáveis

Antonio Francisco Maciel, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

RESUMO

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) impõe uma reconfiguração institucional que tensiona a natureza do saneamento como direito humano e bem público com a crescente adoção de uma lógica de mercado para a universalização. Este Ensaio Teórico-Analítico investiga as implicações dessa tensão para a governança do setor, utilizando o Quadro de Análise e Desenvolvimento Institucional (IAD Framework) de Elinor Ostrom. O estudo enquadra o saneamento como um Common Pool Resource (CPR) e analisa a Lei nº 14.026/2020 sob a ótica da Governança Policêntrica. Os achados revelam que, embora a regionalização promova um sistema policêntrico, o risco de cherry-picking e a fragilidade na capacidade de monitoramento e sanção da Agência Nacional de Águas (ANA) representam falhas institucionais que podem comprometer a equidade e a sustentabilidade do CPR. Conclui-se que o sucesso da universalização dependerá da qualidade das regras de escolha coletiva e operacionais que mitiguem o oportunismo privado e garantam a solidariedade financeira, reforçando a contribuição teórica da aplicação do IAD para a análise de políticas públicas no Brasil.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Novo Marco Legal; Governança Policêntrica; Elinor Ostrom; Common Pool Resource.

ABSTRACT

The New Legal Framework for Basic Sanitation (Law No. 14,026/2020) imposes an institutional reconfiguration that strains the nature of sanitation as a human right and public good against the growing adoption of a market logic for universalization. This Theoretical-Analytical Essay investigates the implications of this tension for the sector's governance, using Elinor Ostrom's Institutional Analysis and Development (IAD Framework). The study frames sanitation as a Common Pool Resource (CPR) and analyzes Law No. 14.026/2020 through the lens of Polycentric Governance. Findings reveal that, although regionalization promotes a polycentric system, the risk of cherry-picking and the fragility in the monitoring and sanctioning capacity of the National Water and Sanitation Agency (ANA) represent institutional failures that may compromise the equity and sustainability of the CPR. It is concluded that the success of universalization will depend on the quality of collective-choice and operational rules that mitigate private opportunism and ensure financial solidarity, reinforcing the theoretical contribution of applying the IAD to public policy analysis in Brazil.

Keywords: Basic Sanitation; New Legal Framework; Polycentric Governance; Elinor Ostrom; Common Pool Resource.

RESUMEN

El Nuevo Marco Legal del Saneamiento Básico (Ley nº 14.026/2020) impone una reconfiguración institucional que tensiona la naturaleza del saneamiento como derecho humano y bien público frente a la creciente adopción de una lógica de mercado para la universalización. Este Ensayo Teórico-Analítico investiga las implicaciones de esta tensión para la gobernanza del sector, utilizando el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD Framework) de Elinor Ostrom. El estudio encuadra el saneamiento como un Recurso de Uso Común (Common Pool Resource - CPR) y analiza la Ley nº 14.026/2020 bajo la óptica de la Gobernanza Policéntrica. Los hallazgos revelan que, aunque la regionalización promueva un sistema policéntrico, el riesgo de cherry-picking y la fragilidad en la capacidad de monitoreo y sanción de la Agencia Nacional de Aguas (ANA) representan fallas institucionales que pueden comprometer la equidad y la sostenibilidad del CPR. Se concluye que el éxito de la universalización dependerá de la calidad de las reglas de elección colectiva y operacionales que mitiguen el oportunismo privado y garanticen la solidaridad financiera, reforzando la contribución teórica de la aplicación del IAD para el análisis de políticas públicas en Brasil.

Palabras clave: Saneamiento Básico; Nuevo Marco Legal; Gobernanza Policéntrica; Elinor Ostrom; Common Pool Resource.

1. Introdução

O saneamento básico no Brasil, conceito que abarca os serviços de abastecimento de água, esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, é reconhecido como um fator determinante para a qualidade de vida e o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2020). Porém, a trajetória histórica da política pública neste setor tem sido marcada por um déficit persistente e desigual, que se manifesta de forma mais aguda nas regiões Norte e Nordeste, e nas áreas rurais, periurbanas e comunidades tradicionais (MACEDO et al., 2025). Apesar dos avanços regulatórios e dos investimentos realizados nas últimas décadas, a universalização dos serviços permanece sendo um desafio estrutural, com milhões de brasileiros ainda sem acesso à coleta e tratamento de esgoto, além de intermitência no abastecimento de água (CARVALHO, 2023).

A insuficiência de infraestrutura sanitária impõe um ônus significativo à saúde pública, sendo diretamente responsável pela alta incidência de doenças de veiculação hídrica e infecto-parasitárias (TEIXEIRA et al., 2014). A literatura demonstra uma correlação direta entre a precariedade do saneamento e o aumento das taxas de doenças e mortalidade, especialmente entre crianças e populações vulneráveis (ALMEIDA et al. 2024). Além disso, a falta de manejo adequado de resíduos e drenagem urbana contribui para a proliferação de vetores de arboviroses, como a dengue, impactando diretamente a capacidade de resposta do Sistema Único de Saúde (SUS) (LOPES; SOARES, 2024).

Para além dos custos diretos com saúde, o déficit de saneamento representa um obstáculo real ao desenvolvimento socioeconômico do país. Os impactos se estendem à educação, com a redução da frequência escolar devido a doenças, e à produtividade do trabalho, gerando perdas econômicas substanciais (SANTOS et al., 2024). Segundo o Instituto Trata Brasil (2025), a universalização do saneamento poderia gerar ganhos bilionários em aumento de renda e produtividade, reforçando a premissa de que o investimento no setor é um catalisador para o crescimento e a redução das desigualdades sociais.

É neste contexto de crise da universalização e de reconhecimento da importância estratégica do setor que se insere o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020). A nova legislação promove uma reconfiguração institucional, estabelecendo metas ambiciosas de universalização (99% de água potável e 90% de coleta e tratamento de esgoto até 2033) e incentivando a participação da iniciativa privada por meio da obrigatoriedade de licitação e da regionalização dos serviços (BRASIL, 2020).

Esta reconfiguração institucional promovida pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico impõe uma tensão adicional ao setor: a necessidade de conciliar a natureza intrínseca do saneamento como bem público e direito humano com a crescente adoção de uma lógica de mercado e de privatização como principal motor para a universalização. Historicamente, a prestação de serviços de saneamento esteve ligada à função social do Estado, visando a equidade e o acesso universal, independentemente da rentabilidade. No entanto, o incentivo à concorrência e a atração de capital privado, embora essenciais para o volume de investimentos requerido, introduzem o risco de que a alocação de recursos seja conduzida primariamente pela rentabilidade econômica, e não pela urgência social. Diante disso, o problema central desta pesquisa pode ser formulado na seguinte questão:

Como conciliar a natureza de bem público do saneamento com a lógica de mercado/privatização introduzida pelo Novo Marco Legal, e quais as implicações dessa tensão para a governança e o alcance das metas de universalização sob a ótica da teoria de Elinor Ostrom?

A presente pesquisa se ancora na obra de Elinor Ostrom, notadamente em *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (1990) e *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems* (2010). O saneamento básico, por suas características de rivalidade no consumo e dificuldade de exclusão, pode ser enquadrado na categoria de Bens Comuns de Uso Comum (Common-Pool Resources - CPRs), cuja gestão não pode ser reduzida à dicotomia simplista entre Estado e Mercado (OSTROM, 1990).

O Quadro de Análise e Desenvolvimento Institucional (IAD Framework) de Ostrom oferece a lente analítica essencial para desmembrar a complexidade do Novo Marco Legal. Ao focar nas regras, nos atores e nas arenas de ação (action arenas), o IAD permite ir além da análise normativa, investigando como as novas regras de regionalização, regulação e participação privada reconfiguram os incentivos e as interações entre os múltiplos stakeholders (OSTROM, 1990).

Adicionalmente, a Lei nº 14.026/2020, ao promover a gestão associada e o fortalecimento de agências reguladoras em diferentes níveis, aponta para um modelo de governança policêntrica (OSTROM, 2010). A policentralidade, caracterizada por múltiplos centros de tomada de decisão que interagem de forma autônoma, mas coordenada, é o conceito-chave para avaliar se os novos arranjos institucionais são capazes de gerar os resultados esperados de universalização, ou se, ao contrário, a fragmentação de poder pode levar a ineficiências e à negligência das áreas menos rentáveis. Portanto, a aplicação do referencial de Ostrom não apenas justifica a relevância acadêmica do estudo, mas também fornece um instrumental teórico robusto para a avaliação crítica da política pública em questão.

O objetivo geral deste artigo é demonstrar que tipo de governança passa a ser mais eficaz no sistema de saneamento público brasileiro, dada a realidade do Novo Marco Legal. Dentre os objetivos específicos, mapear as mudanças institucionais, analisar a regionalização sob a ótica da cooperação e discutir os impactos da privatização na equidade no acesso público ao saneamento básico.

O presente estudo adota a abordagem de Ensaio Teórico-Analítico, método de pesquisa qualitativa cujo objetivo é aprofundar um referencial teórico e aplicá-lo de forma dedutiva a um objeto de análise específico, gerando novas perspectivas e modelos de compreensão (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). Esta estratégia é particularmente adequada para o estudo de políticas públicas complexas, onde a aplicação de um quadro teórico robusto, como o de Elinor Ostrom, pode lançar luz sobre as relações causais e os desafios institucionais (MARQUES; FARIA, 2018).

A metodologia será dividida em duas etapas principais: a consolidação do referencial teórico e a análise documental. No referencial teórico, serão analisadas as obras de Elinor Ostrom com foco nas teorias dos Bens Comuns de Uso Comum (Common Pool Resources – CPRs), no IAD Framework e no conceito da Governança Policêntrica. Quanto à análise documental, será objeto de análise a Lei 14.026/2020, ou seja, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Além destas etapas, o estudo utilizará revisão bibliográfica de artigos que abordaram o tema do saneamento.

O presente artigo está estruturado em cinco seções principais, além desta introdução. A segunda seção estabelece o referencial teórico, fundamentando o saneamento básico como um Bem Comum de Uso Comum (CPR) e detalhando o Quadro de Análise e Desenvolvimento Institucional (IAD Framework) de Elinor Ostrom. Na terceira seção, analisa-se a tensão intrínseca entre a natureza do saneamento como bem público e sua reconfiguração como ativo econômico sob o Novo Marco Legal. A quarta seção dedica-se ao exame da regionalização e dos desafios da governança policêntrica, confrontando os novos arranjos institucionais com os princípios de design de Ostrom. A quinta seção discute o papel regulatório da Agência Nacional de Águas (ANA) e os riscos de comportamentos oportunistas, como o cherry-picking. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados do ensaio, destacam as contribuições teóricas e propõe uma agenda para pesquisas futuras.

2. O saneamento como Common Pool Resource e o quadro de análise institucional (IAD) de Ostrom

O estudo das políticas públicas de saneamento no Brasil exige um referencial teórico que possa ir além das abordagens tradicionais, que se limitem à mera análise legal ou econômica. A obra de Elinor Ostrom (1990; 2010), laureada com o Prêmio Nobel de Economia, oferece o instrumental preciso para compreender a complexidade institucional da gestão de recursos compartilhados.

O ponto de partida para a aplicação da teoria de Ostrom é o enquadramento do saneamento básico como um Bem Comum de Uso Comum (CPRs). Ostrom define CPRs por duas características centrais: a dificuldade de exclusão de usuários e a rivalidade no consumo (OSTROM, 1990). No contexto do saneamento, a água potável e a capacidade de absorção de efluentes pelo meio ambiente se encaixam nessa definição:

- Rivalidade: O consumo de água por um usuário reduz a quantidade disponível para outros, e o lançamento de esgoto não tratado por um agente diminui a qualidade do recurso para toda a comunidade.
- Dificuldade de Exclusão: Uma vez instalada a rede de distribuição ou coleta, é custoso e politicamente difícil excluir usuários, especialmente em áreas de baixa renda, onde o saneamento é um direito social.

A gestão ineficaz de um CPR pode levar à "Tragédia dos Comuns" (HARDIN, 1968), onde o interesse individual de curto prazo prevalece sobre a sustentabilidade do recurso a longo prazo. A contribuição de Ostrom foi demonstrar que nem o Estado centralizado nem o mercado são as únicas soluções; arranjos de autogovernança ou governança policêntrica podem ser eficazes (OSTROM, 1990).

Para analisar a estrutura de governança, utiliza-se o Quadro de Análise e Desenvolvimento Institucional (IAD Framework). O IAD é um metamodelo que permite desmembrar a complexidade de uma situação de política pública em seus componentes essenciais, focando na Arena de Ação (Action Arena) (OSTROM, 2005).

A Action Arena é o espaço onde os Atores interagem sob um conjunto de Regras para produzir Resultados. O IAD permite que o analista investigue como as variáveis externas (o Novo Marco Legal, no caso) afetam as regras e os incentivos dos atores, influenciando, em última instância, os resultados da política (a universalização). Os elementos-chave do IAD que serão utilizados na análise do saneamento são:

- Regras: As normas formais (Lei nº 14.026/2020) e informais que governam a provisão e o uso do saneamento.
- Atores: Os múltiplos stakeholders (ANA, municípios, consórcios, empresas privadas, usuários).
- Princípios de Design (Design Principles): Os oito princípios identificados por Ostrom como categóricos para a gestão sustentável de CPRs. A análise do Novo Marco Legal será feita a partir destes princípios, avaliando se os novos arranjos de regionalização e regulação promovem a equidade e a sustentabilidade a longo prazo.

A Lei nº 14.026/2020, ao promover a regionalização e a distribuição de competências entre entes federativos e a ANA - agora renomeada para Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – parece apontar para um sistema de Governança Policêntrica (OSTROM, 2010). A policentralidade é caracterizada por múltiplos centros de tomada de decisão que operam de forma autônoma, mas que se sobrepõem e interagem. Conforme OSTROM (2010), "em um sistema policêntrico, a competição entre unidades pode gerar inovação e eficiência, mas a coordenação entre elas é essencial para evitar a duplicação de esforços e o free-riding (carona)". A análise a seguir irá investigar se o modelo de regionalização brasileiro, com seus blocos de referência e a centralização regulatória na ANA, consegue equilibrar a autonomia local com a coordenação necessária para o alcance das metas de universalização, ou se a complexidade institucional levará a uma falha de coordenação, comprometendo a gestão do CPR.

3. O saneamento como CPR: a tensão bem público vs. ativo econômico

A análise da política de saneamento sob a lente de Elinor Ostrom (1990) começa com o reconhecimento de sua natureza como Bem Comum de Uso Comum (Common-Pool Resource - CPR). Embora a água e o esgotamento sanitário sejam frequentemente tratados como serviços públicos, eles compartilham as características definidoras de um CPR: a rivalidade no consumo (o uso por um indivíduo reduz a disponibilidade para outros) e a dificuldade de exclusão (é custoso ou inviável impedir o acesso, especialmente em redes de distribuição) (OSTROM, 1990). No contexto brasileiro, tal classificação assume relevância, uma vez que a governança das CPRs demanda arranjos institucionais que vão além da oposição simplificada entre controle estatal e privatização estrita.

A Lei nº 14.026/2020, ao estabelecer um novo marco regulatório, intensifica a tensão entre a função social do saneamento e sua crescente mercantilização. A Constituição Federal e a Lei nº 11.445/2007 consagram o saneamento como um direito humano e um bem público, cuja provisão deve visar a universalização e a equidade (BRASIL, 2020). Contudo, o Novo Marco Legal, ao condicionar o acesso a recursos federais à comprovação de capacidade econômico-financeira e ao incentivar a concessão à iniciativa privada, desloca o foco da provisão social para a rentabilidade econômica.

A literatura internacional, ao analisar a gestão de recursos essenciais, alerta para os riscos da comodificação de CPRs. Vivero-Pol (2017) argumenta que a mercantilização de recursos como a água e o saneamento, essenciais para a vida humana, pode ser revertida ou mitigada por meio de regimes de bens comuns.

A aplicação do IAD Framework (OSTROM, 1990) permite analisar essa tensão na action arena do saneamento. As novas regras operacionais e de escolha coletiva introduzidas pelo Marco Legal — como a obrigatoriedade de licitação e as metas de desempenho — redefinem os incentivos dos atores. Enquanto as empresas privadas buscam maximizar o retorno sobre o investimento, o interesse público exige a maximização da cobertura e da qualidade. A questão central, portanto, é se os novos arranjos de governança policêntrica serão capazes de impor regras de apropriação e provisão que garantam a sustentabilidade do CPR (saneamento) para todos os usuários, ou se a pressão pela rentabilidade levará ao que Ostrom chamaria de falha institucional, onde o recurso é gerido de forma insustentável ou desigual.

4. A regionalização e a governança policêntrica

Um dos pilares do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) é a obrigatoriedade da regionalização da prestação dos serviços, visando a ganhos de escala e a viabilidade econômico-financeira para o cumprimento das metas de universalização (BRASIL, 2020). Essa reestruturação institucional, que cria blocos de referência e unidades regionais, pode ser interpretada como a tentativa de estabelecer um sistema de Governança Policêntrica para a gestão do CPR Saneamento no Brasil (OSTROM, 2010).

A policentralidade é caracterizada pela existência de múltiplos centros de tomada de decisão que operam de forma autônoma, mas que interagem e se sobrepõem em diferentes níveis (OSTROM, 2010). No contexto do saneamento, essa estrutura se manifesta na coexistência de:

- Nível Federal: A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), responsável por editar normas de referência e regular o setor.
- Nível Estadual/Regional: As Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSBs) ou blocos de referência, responsáveis pela gestão associada e pela contratação dos serviços.
- Nível Local: Os municípios, que mantêm a titularidade dos serviços, mas delegam a gestão e a regulação.

A teoria de Ostrom sugere que sistemas policêntricos podem ser mais eficazes na gestão de CPRs do que sistemas centralizados, pois permitem a adaptação das regras às condições locais e facilitam a experimentação e a aprendizagem mútua (OSTROM, 2010). No entanto, o sucesso de um sistema policêntrico depende da capacidade de coordenação e da mitigação do oportunismo (free-riding) entre os atores (OSTROM, 1990).

A regionalização compulsória imposta pelo Novo Marco Legal apresenta desafios institucionais significativos quando confrontada com os alguns dos Princípios de Design de Ostrom para a gestão sustentável de CPRs:

TABELA 1
Princípios de Design de Ostrom e desafios institucionais

Princípio de Design (Ostrom)	Desafio Institucional no Contexto da Regionalização
Limites Claramente Definidos	A definição dos blocos de referência, muitas vezes imposta pelo Estado, pode não corresponder aos limites hidrológicos ou socioeconômicos ideais para a gestão do CPR (MESQUITA, 2024).
Regras de Escolha Coletiva	A governança dos blocos exige que os municípios (atores) criem regras de decisão coletiva (ex: consórcios públicos) que sejam justas e que permitam a participação de todos, evitando que municípios maiores ou mais ricos dominem a agenda (ÁVILA, 2023).

Monitoramento e Sanções Graduadas	A eficácia da regionalização depende da capacidade da ANA e das agências reguladoras infranacionais de monitorar o desempenho dos prestadores em todos os municípios do bloco, especialmente nos menos rentáveis, e aplicar sanções de forma gradual e legítima (BRASIL, 2020).
--------------------------------------	---

Fonte: Elaboração do autor, com base em OSTROM (1990) e referências citadas na tabela.

A principal tensão reside na cooperação intermunicipal. A regionalização tem por objetivo a solidariedade financeira, onde municípios rentáveis subsidiam a universalização em municípios deficitários. Contudo, sem regras de escolha coletiva robustas e com mecanismos de monitoramento e sanção fracos, os municípios rentáveis podem ser incentivados a buscar a desvinculação do bloco (opting-out), comprometendo o princípio da solidariedade e a meta de universalização para as áreas mais vulneráveis. O estudo da governança policêntrica, portanto, deve focar na capacidade dos novos arranjos regionais de internalizar os custos e benefícios da gestão do CPR Saneamento de forma equitativa e sustentável.

5. Regras e atores: o papel da ANA e o risco de cherry-picking

A intensificação da participação privada, promovida pelo Novo Marco Legal, é o principal mecanismo para atrair os investimentos fundamentais à universalização. Contudo, essa estratégia introduz um conflito direto entre a lógica do mercado e o princípio da equidade na gestão do CPR Saneamento. A análise institucional de Ostrom (1990) é fundamental para avaliar se as novas regras operacionais são capazes de mitigar o risco de oportunismo por parte dos novos atores privados.

O risco mais proeminente é o do cherry-picking (seleção de cerejas ou escolha seletiva), onde o setor privado concentra seus investimentos em áreas urbanas e de alta densidade populacional, que são economicamente rentáveis, negligenciando as áreas rurais, periféricas ou de baixa renda, onde o custo para atendimento é mais elevado. Esse comportamento, racional sob a ótica econômica, compromete o objetivo de universalização e a função social do saneamento, sobretudo como direito humano.

Sob a perspectiva do IAD Framework, o cherry-picking representa uma falha na aplicação de um dos Princípios de Design de Ostrom: a Conformidade entre Regras de Apropriação e Provisão. Em um sistema ideal de CPR, aqueles que se beneficiam do recurso (apropriação) também são responsáveis por sua manutenção e provisão (OSTROM, 1990). No saneamento, a apropriação dos lucros das áreas rentáveis deve estar vinculada à provisão de serviços nas áreas deficitárias, por meio de mecanismos de subsídio cruzado ou solidariedade regional.

A Lei nº 14.026/2020 tenta endereçar esse risco por meio da regionalização e da regulação da ANA. A criação dos blocos de referência visa justamente a obrigar o prestador de serviço (público ou privado) a assumir a responsabilidade pela universalização em toda a área do bloco, garantindo a solidariedade financeira (BRASIL, 2020). No entanto, a eficácia dessa regra depende diretamente da capacidade da Agência Nacional de Águas (ANA) de atuar como um ator regulador forte na *action arena*:

TABELA 2

Regra Operacional (Novo Marco Legal)	Possíveis resultados indesejados
Metas de Universalização Contratuais	Renegociação ou flexibilização das metas em caso de baixa rentabilidade, enfraquecendo a regra de provisão.

Regulação Tarifária	Necessidade de reajuste da tarifa para garantir o retorno do capital privado, impactando a acessibilidade e a equidade (CÔRTES <i>et. al.</i> , 2023).
Comprovação de Capacidade Econômico-Financeira	Exclusão de empresas públicas menores e menos capitalizadas, concentrando o mercado e reduzindo a competição, o que pode levar a um controle oligopolista do CPR Saneamento.

Fonte: Elaboração do autor, com base em OSTROM (2015) e CORTÊS *et. al.* (2023).

Em suma, a privatização, vista como solução para o déficit de investimento, cria um novo e complexo desafio de governança. A análise institucional deve focar se as regras de escolha coletiva e operacionais do Novo Marco Legal são robustas o suficiente para evitar que o interesse privado subverta o objetivo de bem público do saneamento, garantindo que o CPR seja gerido de forma equitativa e sustentável para toda a população.

Considerações finais

O presente Ensaio Teórico-Analítico buscou responder à questão central de como conciliar a natureza de bem público/direito humano do saneamento com a lógica de mercado/privatização introduzida pelo Novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020), utilizando o referencial teórico de Elinor Ostrom. A análise demonstrou que a reconfiguração institucional do saneamento brasileiro pode ser compreendida como um complexo sistema de Governança Policêntrica para a gestão de um Bem Comum de Uso Comum (CPR).

A aplicação do IAD Framework revelou três tensões institucionais críticas no novo arranjo de governança:

- **Tensão Bem Público vs. Ativo Econômico:** A intensificação da participação privada, embora importante para o volume de investimentos, introduz o risco de que a lógica de rentabilidade se sobreponha à função social do saneamento. O risco de cherry-picking, onde áreas lucrativas são priorizadas em detrimento das áreas deficitárias, é a manifestação mais clara dessa tensão, representando uma falha na Conformidade entre Regras de Apropriação e Provisão (OSTROM, 1990).
- **Desafio da Coordenação Policêntrica:** A regionalização compulsória, embora alinhada ao conceito de policentralidade (OSTROM, 2010), cria múltiplos centros de decisão (ANA, Estados, Municípios, Agências Reguladoras Regionais). O sucesso desse modelo depende da capacidade de coordenação e da criação de regras de escolha coletiva robustas que garantam a solidariedade financeira e evitem o oportunismo (free-riding) dos municípios mais rentáveis.
- **Fragilidade Regulatória:** A eficácia da mitigação dos riscos de mercado depende da capacidade da ANA de atuar como um ator regulador forte na Action Arena. A fragilidade na aplicação de sanções graduadas e o risco de flexibilização das metas contratuais representam falhas potenciais no monitoramento e na sanção (OSTROM, 2005), elementos importantes para a sustentabilidade de qualquer CPR.

A principal contribuição deste ensaio reside na aplicação sistemática do IAD Framework e da teoria da Governança Policêntrica de Ostrom para a análise do Novo Marco Legal do Saneamento no Brasil. Ao enquadrar o saneamento como um CPR, o estudo oferece uma lente analítica inovadora que permite ir além da dicotomia "Estado vs. Mercado", focando nas regras institucionais que moldam o comportamento dos atores.

Os achados deste ensaio possibilitam uma agenda de pesquisa empírica, para a realização de estudos de caso em Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSBs) para avaliar empiricamente a eficácia das regras de escolha coletiva na promoção da solidariedade financeira e na mitigação do cherry-picking. Outras possibilidades são a investigação da capacidade institucional da Agência Nacional de Águas (ANA) para exercer o monitoramento e a sanção de forma efetiva, analisando o impacto de suas resoluções normativas nos incentivos dos prestadores de serviço ou, ainda, a condução de uma análise comparativa do desempenho de empresas públicas

e privadas em relação aos Princípios de Design de Ostrom, especialmente no que tange à equidade e à participação dos usuários na definição das regras locais.

Em suma, o Novo Marco Legal representa um experimento institucional de larga escala. A teoria de Ostrom fornece o mapa conceitual para navegar por essa complexidade, alertando que o sucesso da universalização não dependerá apenas do volume de capital injetado, mas, sobretudo, da qualidade das instituições de governança criadas para gerir o saneamento como o bem comum que ele é.

Referências

Almeida, S. B. S., Oliveira, P. J., Souza, A. M. N., & Souza, I. L. L. (2024). **A relação entre a falta de saneamento básico, o aumento das doenças infecciosas e dos gastos públicos: revisão sistemática de literatura.** Brazilian Journal of Health Review, 7(2), 01–16. <https://doi.org/10.34119/bjhrv7n2-090>

Ávila, N. R. A. (2023). **Governança regulatória e os novos atores do saneamento: uma análise do CISB sob a perspectiva do IAD Framework.** In Anais do 32º CBESA.

Brasil. (2020). **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Carvalho, F. A. G., & Lopes, W. G. R. (2023). **Evolução histórica das políticas públicas brasileiras e dos serviços de saneamento.** Colóquio, 20(3), 1–15.

Côrtes, L. S., Riani, J. L. R., & Ferreira Junior, S. (2023). **Impacto da privatização da água e do esgoto nas tarifas e no acesso.** Revista Brasileira de Estudos de População, 40, 1–20. <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-3098a0256>

Hardin, G. (1968). **The tragedy of the commons.** Science, 162(3859).

Instituto Trata Brasil. (2025, maio 6). **Falta de saneamento reduz em 46% a renda das futuras gerações.** <https://tratabrasil.org.br/ausencia-saneamento-reduz-46-renda-geracoes>

Lopes, M. O., & Soares, T. (2024). **Saneamento básico e saúde pública: desafios e impactos no controle de doenças zoonóticas no Rio Grande do Norte.** Revista Evoluir, 1(1), 1–10. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14562875>

Macedo, J. J., Reis, D. R. B., Silva, F. F., Leite, G., & Vetorazzi, I. C. (2025). **Saneamento básico no Brasil: desigualdades e avanços nas áreas urbanas e rurais.** Revista Foco, 18(1), 1–24.

Marques, E., & Faria, C. A. P. (Orgs.). (2018). **A política pública como campo multidisciplinar** (2ª ed.). Editora Fiocruz.

Mesquita, C. B. C. (2024). **Tipos de governança multinível e a inteligência da regulação do setor de saneamento básico do Brasil.** Revista de Direito Setorial e Regulatório.

Oliveira, L. R., & Passador, C. S. (2019). **Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas.** Cadernos EBAPE.BR, 17(2), 324–337. <https://doi.org/10.1590/1679-395169657>

Ostrom, E. (1990). **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.** Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2005). **Understanding institutional diversity.** Princeton University Press.

Ostrom, E. (2010). **Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems.** American Economic Review, 100.



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Santos, A. N. S., Pessoa, A. C. N., Bezerra, M. A. C., Souza, V. L. T. S., & Jesus, A. P. N. (2024). **O impacto do saneamento básico na qualidade de vida e desenvolvimento.** Cuadernos de Educación y Desarrollo, 16(5), 1–25.

Teixeira, J. C., Oliveira, G. S., Viali, A. M., & Muniz, S. S. (2014). **Estudo do impacto das deficiências de saneamento básico sobre a saúde pública no Brasil.** Engenharia Sanitária e Ambiental, 19(1), 87–96.

