**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

# LENTIDÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Carlos Pereira

**LEANDRO DE CARVALHO PINTO**

Brasília - 2024

# LENTIDÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Governança e Administração Pública
Professor Orientador: Carlos Pereira

Brasília
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Pinto, Leandro de Carvalho
Lentidão de Estados e Municípios na universalização do saneamento básico / Leandro de Carvalho Pinto. – 2024.

161 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: Carlos Pereira.
Inclui bibliografia.

1. Saúde pública. 2. Saneamento - Brasil. 3. Governança. 4. Administração pública. I. Pereira Filho, Carlos Eduardo Ferreira. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.6

Elaborada por Marcelle Costal de Castro dos Santos - CRB-7-RJ-007517/O

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**LEANDRO DE CARVALHO PINTO**

**"LENTIDÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO''.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**DATA DA DEFESA: 23/08/24**

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROF CARLOS EDUARDO FERREIRA PEREIRA FILHO**

*<ASSINADO ELETRONICAMENTE>*
**PROF CARLOS EDUARDO FERREIRA PEREIRA FILHO**
**ORIENTADOR**

*<ASSINADO ELETRONICAMENTE>*
**PROFª ALINE BRÊTAS DE MENEZES**
**MEMBRO INTERNO - FGV**

*<ASSINADO ELETRONICAMENTE>*
**PROF EDNILSON SILVA FELIPE**
**MEMBRO EXTERNO - UFES**

RIO DE JANEIRO, 23 DE AGOSTO DE 2024.

*<ASSINADO ELETRONICAMENTE>*
**PROF FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS**
**DIRETOR**

*<ASSINADO ELETRONICAMENTE>*
**PROF. ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR**
**PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO EXPLICITADA, NO CORPO DO TRABALHO ATESTADO PELO ALUNO(A) E ORIENTADOR(A). ESTE DOCUMENTO NÃO CONFERE TÍTULO. PARA TAL DEVERÃO SER CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO.

**D4Sign** 811a096c-3785-4946-b9d0-225a453c85b6 - Para confirmar as assinaturas acesse https://secure.d4sign.com.br/verificar
**Documento assinado eletronicamente, conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao autor do universo, meu grande Deus, que me guia em todos os meus passos, que me trouxe luz, inspiração, resiliência e forças para concluir este mestrado, sobretudo em todo o trabalho envolvendo a elaboração desta dissertação;

À minha amada esposa e companheira, Kelly, que me apoiou desde o nascimento da ideia de sair da zona de conforto e me expor ao esforço necessário para fazer este mestrado, até o fim com a realização da banca de defesa, facilitando para que a acumulação das atividades de trabalho e de mestrado, e dos papeis de marido e pai fosse possível;

Aos meus pais, por terem me ensinado a andar no caminho do Senhor e me incentivado na dedicação aos estudos;

À Advocacia-Geral da União, por abrir as portas de estudos acadêmicos aos seus membros;

À Professora Aline Brêtas de Menezes, Coordenadora Adjunta do Mestrado Profissional em Administração Pública da FGV/EBAPE, por me acolher e me auxiliar em períodos tormentosos nesta reta final;

Aos meus colegas da Coordenação de Contencioso Administrativo da PFE-Anatel, por suprirem minhas ausências decorrentes da realização deste mestrado e me proporcionarem o incentivo e a tranquilidade necessária para a acumulação das jornadas de trabalho e de estudos.

*Dedico à minha filha, Júlia, nosso grande amor e por quem batalhamos para que cresça no caminho do Pai, inspirando outras pessoas a fazerem a diferença neste mundo.*

## RESUMO

**Objetivo –** Compreender as razões para a lentidão de Estados e Municípios no processo de regionalização previsto no novo marco legal do saneamento básico rumo à sua universalização.

**Metodologia -** Pesquisa explicativa com o objetivo de identificar e entender as razões de resistência à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Trabalhou-se com a hipótese de que os poderes executivos de Estados e Municípios, em sua maioria, não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada.

**Resultados** – Desinteresse em desestatizar os serviços de saneamento básico não só por parte dos poderes executivos de Estados e Municípios, mas também de seus poderes legislativos, das atuais prestadoras públicas desses serviços e de outras entidades relacionadas ao setor. Utilidade na manutenção das companhias estaduais como principais prestadoras dos serviços.

**Limitações -** Como limitação metodológica temos a ausência de informações nos sítios eletrônicos dos governos estaduais acerca das adesões formalizadas pelos Municípios aos respectivos blocos regionais, bem como acerca da criação das correspondentes estruturas de governança, e a ausência de dados relativos a ações praticadas pelo governo federal no que concerne à universalização do saneamento básico.

**Contribuições práticas -** A pesquisa trouxe à luz vários motivos que atrasam a mudança de paradigma na prestação dos serviços de saneamento básico e permitiu chegar a algumas possíveis conduções que podem permitir o avanço da universalização desses serviços.

**Contribuições sociais** – A identificação de alguns dos motivos que travam o processo de regionalização pode contribuir para a universalização do saneamento básico no país.

**Originalidade** – Estudo de possível conexão entre o pouco esforço de Estados e Municípios em efetivarem completamente o processo de regionalização e o desinteresse de seus poderes executivos em delegar à iniciativa privada os serviços de saneamento básico.



**Palavras-chave** – Saneamento básico. Universalização. Desinteresse. Análise de conteúdo.

**Categoria do artigo** - Dissertação de Mestrado.

## ABSTRACT

**Purpose –** This study aims to understand the reasons behind the slow progress of States and Municipalities in the regionalization process mandated by the new legal framework for basic sanitation, towards its universalization.

**Methodology –** An explanatory research design was employed to identify and comprehend the resistance to regionalized basic sanitation services. The hypothesis posited that the executive branches of States and Municipalities are largely disinterested in delegating basic sanitation services to the private sector.

**Findings –** The study revealed a lack of interest in privatizing basic sanitation services not only from the executive branches of States and Municipalities but also from their legislative branches, current public service providers, and other sector-related entities. There is a notable preference for maintaining state-owned companies as the primary service providers.

**Research limitations –** Methodological limitations include the lack of available information on state government websites regarding municipal adherence to regional blocks and the establishment of corresponding governance structures. Additionally, there is a scarcity of data on federal actions related to the universalization of basic sanitation.

**Practical contributions –** The research highlights several factors impeding the paradigm shift in basic sanitation service provision and proposes potential pathways to advance the universalization of these services.

**Social implications** – Identifying barriers to the regionalization process may contribute to advancing the universalization of basic sanitation across the country.

**Originality –** This study explores the possible link between the minimal efforts of States and Municipalities in fully implementing the regionalization process and their executive branches' disinterest in privatizing basic sanitation services.



**Keywords –** Basic sanitation. Universalization. Disinterest. Content analysis.

**Article category –** Master's Dissertation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON SINDICON - Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto

AESBE - Associação das Empresas Estaduais de Saneamento

AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ALRS - Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

APPM - Associação Piauiense de Municípios

ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAER - Companhia de Águas e Esgotos de Roraima

CAERN - Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte

CAESA - Companhia de Água e Esgoto do Amapá

CASAL - Companhia de Saneamento de Alagoas

CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro

CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico

CLP – Centro de Liderança Pública

CNI - Confederação Nacional da Indústria

COMPESA - Companhia Pernambucana de Saneamento

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento

COSAMA - Companhia de Saneamento do Amazonas

CREA - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura

DESO - Companhia de Saneamento de Sergipe

DMAE - Departamento Municipal de Águas e Esgotos (Porto Alegre)

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

KPMG - Klynveld, Peat, Marwick e Goerdeler

LC – Lei Complementar

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

OMS - Organização Mundial de Saúde

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB - Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PPP – Parceria Público-Privada

RRF - Regime de Recuperação Fiscal

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SANEATINS - Companhia de Saneamento do Tocantins

SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná

SINISA - Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

STF - Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de perdas na distribuição de água por região..... 64

Tabela 2 – Índices de atendimento total de água, de perdas na distribuição e de atendimento total de esgoto por Estado..... 67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos utilizados na análise de conteúdo..... 55

Quadro 2 – Síntese das formas de prestação do serviço e da existência de delegação à iniciativa privada ou de estudos técnicos..... 80

Quadro 3 – Dados sobre regionalização nos Estados..... 88

Quadro 4 – Relação de agências reguladoras infranacionais..... 92

Quadro 5 – Posição contrária à regionalização..... 96

Quadro 6 – Posição favorável à regionalização..... 102

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Categorias e subcategorias da análise de conteúdo..... 60

Figura 2 – Painel do setor de saneamento (2022)..... 62

Figura 3 – Painel de abastecimento de água (2022)..... 63

Figura 4 – Painel de esgotamento sanitário (2022)..... 66

Figura 5 – *Hub* de projetos do BNDES..... 72

Figura 6 – Mapa de regionalização no Brasil..... 87

Figura 7 – Painel de monitoramento do marco legal do saneamento – comprovação da capacidade econômico-financeira..... 111

Figura 8 – *Hub* de projetos do BNDES..... 117

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Histórico de investimentos totais em saneamento básico no Estado do Amapá... 70

**ÍNDICE**

**1 INTRODUÇÃO.....17**

**2 REFERENCIAL TEÓRICO .....23**

**2.1 SANEAMENTO BÁSICO E O NOVO MARCO LEGAL .....23**

**2.2 PROIBIÇÃO DE NOVOS CONTRATOS DE PROGRAMA .....24**

**2.3 COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS COM CONTRATOS EM VIGOR (DECRETO 11.598, DE 12.7.2023).....27**

**2.4 REGIONALIZAÇÃO.....30**

**2.5 DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PARA A INICIATIVA PRIVADA.....34**

**2.6 NECESSIDADE DE REGULAÇÃO.....36**

**3 METODOLOGIA DE PESQUISA .....41**

**3.1 CONTEXTO NORMATIVO .....41**

**3.2 PERCURSO METODOLÓGICO.....51**

**3.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO .....54**

**4 RESULTADOS .....62**

**4.1 DADOS MAIS RECENTES RELATIVOS AO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO COM ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO .....62**

**4.1.1 UNIVERSALIZAÇÃO NA REGIÃO NORTE .....68**

**4.1.2 UNIVERSALIZAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE .....72**

**4.1.3 UNIVERSALIZAÇÃO NA REGIÃO CENTRO-OESTE .....76**

**4.1.4 UNIVERSALIZAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE ..... 77**

**4.1.5 UNIVERSALIZAÇÃO NA REGIÃO SUL ..... 79**

**4.1.6 RESUMO DAS DELEGAÇÕES DOS SERVIÇOS À INICIATIVA PRIVADA ..... 80**

**4.2 ESTÁGIO DO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO DOS ESTADOS ..... 85**

**4.2.1 COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO DE JANEIRO - CEDAE ..... 94**

**4.3 RESULTADO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO ACERCA DAS POSIÇÕES CONTRÁRIAS E FAVORÁVEIS À REGIONALIZAÇÃO (ATLAS.TI) ..... 96**

**5 DISCUSSÃO ..... 104**

**5.1 ASPECTOS QUE SUGEREM O DESINTERESSE DOS ENTES ENVOLVIDOS COM A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO ..... 104**

**5.2 POSSÍVEIS MOTIVOS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS NÃO SE INTERESSAREM PELA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DO SANEAMENTO BÁSICO ..... 118**

**5.2.1 POSSÍVEIS MOTIVOS PARA A CONTRARIEDADE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS EM DELEGAR OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO À INICIATIVA PRIVADA .... 127**

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 141**

**6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 145**

# 1 Introdução

Em pleno ano de 2024, um número significativo de pessoas ainda não tem acesso à água potável e/ou à coleta e tratamento de esgotos em suas residências. Segundo dados mais recentes extraídos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2022, cerca de 32 milhões de pessoas não têm atendimento com água potável e aproximadamente 90 milhões de pessoas não são atendidas com rede de esgotos.

Observa-se que, embora muito se reclame sobre a universalidade dos serviços públicos, que compreende a prestação de serviços essenciais à população indistintamente, pouco se menciona, dentre essa gama de serviços, o direito ao saneamento básico. Normalmente são lembrados apenas o direito à saúde, educação e segurança (Lahoz; Duarte, 2015).

No entanto, a ausência de saneamento básico acarreta uma série de consequências danosas ao meio ambiente, desde captação irregular de água, despejo inadequado de esgoto na natureza, poluição do ar, existência de enchentes em decorrência de manejo inadequado de resíduos sólidos, entre diversos outros danos ambientais (Lahoz; Duarte, 2015).

Consequentemente, a saúde das pessoas é afetada, tornando-as mais suscetíveis ao contágio de doenças devido à ingestão de água contaminada ou ao contato com esgoto. Sem saúde, muitas pessoas, principalmente as mais carentes, encontram mais dificuldades para acessar educação e progredirem no mercado de trabalho, sem falar na qualidade de vida, que não conseguem alcançar. Portanto, garantir o saneamento básico é prevenir doenças e, por decorrência lógica, diminuir a demanda por atendimento em hospitais e postos de saúde e, consequentemente, os gastos do Estado com saúde. Ou seja, em termos gerais, a falta de saneamento básico acaba prejudicando a economia como um todo (Lahoz, Duarte, 2015; Vuitik, Tuchinski, Borgo, 2023).

Os serviços de água e esgoto estiveram por décadas sob o monopólio das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), por força do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) estabelecido na década de 1970, gerando uma dependência histórica do Estado na prestação desses serviços à população. Porém, segundo Costa (2023), as tarifas subdimensionadas, a ineficiência operacional do Estado e a baixa capacidade de investimentos das CESBs contribuíram para o atraso no setor.

Para Valério *et al.* (2021), as baixas tarifas praticadas historicamente por elas não lhes permitiam realizar investimentos expressivos no setor e, nos casos em que as tarifas possibilitavam um resultado financeiro positivo, ainda assim eram insuficientes para realizar os investimentos necessários para a universalização.

Além disso, outro fator que prejudica a expansão do saneamento básico é que a execução de obras que efetivamente garantam à população serviços de saneamento básico traz pouco retorno em número de votos para os governantes da situação frente ao alto custo financeiro necessário. Construção de dutos subterrâneos para distribuição de água potável, escoamento de águas pluviais e do próprio esgoto não são visíveis à população e tem pouca atratividade em uma perspectiva eleitoreira, ainda que os frutos a serem colhidos pela população ultrapassem a seara do saneamento básico e lhes tragam diversos benefícios como saúde, meio ambiente mais limpo e equilibrado ou menos poluição (Nohara; Postal Júnior, 2018).

Em razão desse grave problema que acaba por influenciar diversas outras searas da sociedade como saúde, meio ambiente, educação, emprego, arrecadação tributária e turismo, foi editada em 2020 a Lei nº 14.026, conhecida como marco legal do saneamento básico, que, entre várias de suas disposições, estabelece como metas de universalização a serem atingidas até 31 de dezembro de 2033, o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos.

É importante enfatizar que, embora a Lei nº 14.026, de 2020, seja conhecida como marco legal do saneamento, ela não revoga a verdadeira lei do saneamento, Lei nº 11.445, de 2007, mas a altera, principalmente em razão de vários entraves para a universalização do saneamento básico persistirem após 13 anos aproximadamente a edição desta última norma.

O estabelecimento do ano de 2033 como prazo para universalização foi previsto inicialmente no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, e pela Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro de 2013, mas foi incorporado pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como novo marco legal do saneamento (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023), dando-lhe força de lei.

O novo marco trouxe quatro grandes pilares em busca da universalização: a regionalização, a uniformização regulatória, o incentivo às concessões e o aumento da participação privada. Antes do novo marco, a regionalização tinha como foco o próprio prestador ao atender diversos Municípios. Agora, o foco é mais amplo, tendo como motriz a

gestão e o planejamento do saneamento em uma visão macro, com a previsão de várias possibilidades de arranjos de estruturas regionais, prescindindo da prestação para cada um desses arranjos por um único prestador (Pollini *et al.*, 2021).

Contudo, embora a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, já tenha quatro anos de existência, e com metas de universalização para dezembro de 2033, não se observa muito comprometimento da maioria dos Estados para dar-lhe efetividade. Alguns ainda não aprovaram leis para regionalização e, entre os que já as internalizaram normativamente, ainda são poucos os que criaram os órgãos de governança previstos no Estatuto da Metrópole, aprovado pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023), que também é exigido pelo novo marco legal (arts. 8º, § 3º, e 50, incisos VIII e IX, da Lei nº 11.445, de 2007, incluídos pela Lei nº 14.026, de 2020). Somado a isso, a adesão dos Municípios aos arranjos de regionalização, quando aplicável, tem caminhado lentamente.

Um dos entraves para a universalização desses serviços é que ela depende de muitos atores governamentais (União, Estados e Municípios), mas a articulação política entre eles é muito deficitária e as metas de universalização da Lei nº 14.026, de 2020, estão se mostrando, em alguns Estados, de difícil alcance no prazo estabelecido.

A demora na regionalização, seja pela delonga dos processos legislativos para aprovação pelos Estados de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões ou de unidades regionais de saneamento básico, seja pela falta de adesão dos Municípios a esses arranjos de regionalização ou até mesmo pela inexistência de leis estaduais com instituição dos blocos regionais, diminui as possibilidades de cumprimento das metas de universalização até dezembro de 2033.

Os investimentos necessários para o atingimento dessas metas são estimados na ordem de 753 bilhões de reais, segundo estudo elaborado pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON) em conjunto com a Klynveld, Peat, Marwick e Goerdeler (KPMG) em 2020. Vale mencionar que esse valor foi atualizado pelas próprias ABCON SINDCON e KPMG, em 2022, para R$ 893 bilhões de reais, o que equivaleria a um investimento anual de aproximadamente R$ 66 bilhões, se for considerado o período entre a aprovação da Lei nº 14.026, de 2020, e o termo final para a universalização em dezembro de 2033.

No entanto, em 2021 foram investidos pelas prestadoras desses serviços — entidades públicas em sua maioria — algo em torno de 17,3 bilhões de reais, segundo a OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) Instituto Trata Brasil (2023) e, em 2022, segundo dados dos SNIS (Brasil, 2024l), apenas R$ 19,62 bilhões, o que torna mais difícil o atingimento das metas com esse baixo engajamento dos atores envolvidos na universalização do saneamento básico.

Assim, por que Estados e Municípios estão demorando para regionalizar os serviços de saneamento básico?

Para responder ao problema da pergunta acima, trabalhou-se a hipótese de que os poderes executivos de Estados e Municípios, em sua maioria, não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada.

Com isso em mente, o objetivo principal do trabalho é compreender as razões para a lentidão de Estados e Municípios no processo de regionalização previsto no novo marco legal do saneamento básico. Para isso, buscar-se-á demonstrar com evidências que esses entes políticos preferem prestar diretamente os serviços de saneamento básico, no caso dos Municípios, ou mantê-los nas mãos das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), do que se submeterem ao processo de regionalização previsto no novo marco legal.

Percebe-se uma lacuna nos estudos sobre esse tema a respeito da possível conexão entre o pouco esforço dos poderes executivos de Estados e Municípios em efetivarem completamente o processo de regionalização e seu desinteresse em delegar à iniciativa privada os serviços de saneamento básico.

Para alcançar o objetivo principal, apontam-se os seguintes objetivos específicos:

a) verificar como andam os processos de regionalização em cada um dos Estados brasileiros; e,

b) investigar os argumentos contrários e a favor da regionalização, bem como da delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada.

Assim, este trabalho é relevante para identificar as razões pelas quais União, Estados e Municípios não estão executando o modelo proposto no marco legal do saneamento, com a criação e adesão aos arranjos de estruturas de regionalização e posterior modelagem de projetos

para a realização de licitações para a prestação desses serviços, com participação tanto das atuais CESBs como da iniciativa privada.

O cumprimento das etapas previstas no modelo proposto pelo novo marco legal pode viabilizar uma alternativa para alterar o paradigma de monopólio histórico de Estados e Municípios na prestação desses serviços, por meio das CESBs, sem lhes retirar a titularidade, tendo em vista que não têm conseguido efetivamente fornecê-los a toda a população, sobretudo pelos altos investimentos financeiros necessários.

Além disso, este trabalho também é importante para demonstrar que permitir às empresas privadas concorrerem em igualdade de condições com os atuais prestadores de serviço pela concessão dos serviços de saneamento básico, ou a celebração de parcerias público-privadas, pode ampliar o acesso da população a esses serviços essenciais. Nesse ponto, vale ressaltar que não se questiona ou é sugerida a alteração da titularidade desses serviços que, por serem públicos, permanecerão na competência comum da União, Estados e Municípios — art. 23 da Constituição Federal de 1988.

Contudo, para as concessões terem sustentabilidade econômico-financeira e os Municípios mais distantes das metas de universalização não serem excluídos desses arranjos, o novo marco estabeleceu a prestação regionalizada como forma de gerar ganhos de escala e de garantir a universalização dos serviços de saneamento básico (Brasil, 2024j).

Assim, o presente estudo pretende analisar os motivos pelos quais muitas unidades da federação ainda não concluíram o processo de regionalização, os eventos causadores para esse atraso e as reais possibilidades de a universalização do saneamento básico ser atingida.

Academicamente, o estudo desse tema é relevante para avaliar como o Estado brasileiro pode ser tornar mais eficiente na garantia aos cidadãos de acesso à água potável e a serviço de esgotamento sanitário. Em pleno ano de 2024, constata-se que o modelo em que o Estado é o principal prestador, e nos quais os Municípios firmam contratos individualmente com o prestador de serviço, mesmo sem equilíbrio econômico-financeiro, não foi eficaz, em boa parte, para garantir à população o acesso a tais serviços.

Para haver maior eficiência no avanço das metas de universalização, o caminho eleito pelo marco legal do saneamento é a formação de blocos regionais para que, ao mesmo tempo, exista interesse econômico para o prestador do serviço, seja ele público ou privado, e os

Municípios que não tenham atratividade econômica sejam tratados da mesma forma que aqueles geradores de lucro para os prestadores.

Desse modo, ao longo deste trabalho serão demonstradas algumas evidências aptas a confirmar a hipótese desta dissertação, no sentido de que os poderes executivos de Estados e Municípios, em sua maioria, não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada. A teoria para esta hipótese é que as CESBs exercem forte influência sobre aqueles atores políticos para mantê-las como principais prestadoras dos serviços de saneamento básico. Do mesmo modo, há grande resistência por parte dos *stakeholders* desse setor à ideia de delegar tais serviços à iniciativa privada, e a pressão que exercem sobre os chefes dos poderes executivos dos Estados e Municípios pesam em suas decisões sobre o tema.

# 2 Referencial Teórico

## 2.1 Saneamento básico e o novo marco legal

Segundo a Lei do Saneamento, Lei nº 11.445, de 2007, em seu art. 3º, saneamento básico é o "conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais" (Brasil, 2024h), que engloba o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Neste trabalho serão tratados apenas dois aspectos do saneamento básico: o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário.

O saneamento básico está diretamente relacionado à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente, nos termos do art. 2º, inc. III, da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h). É um direito dos cidadãos, previsto na Constituição Federal de 1988, e o seu acesso garante melhoria na qualidade de vida, permite evolução nos níveis de aprendizagem dos estudantes, cria maiores perspectivas de emprego, diminui a poluição dos rios, além de reduzir o número de doenças e internações relacionadas à ausência de saneamento básico (Trata Brasil, 2023).

Segundo dados compilados pela OSCIP Instituto Trata Brasil (2024b), em 2021 houve aproximadamente "130 mil internações por doença de veiculação hídrica", 1.493 óbitos em razão dessas doenças e mais de R$ 55 milhões gastos no SUS (Sistema Único de Saúde) com internações devido a essas doenças.

E as crianças são as mais suscetíveis a doenças relacionadas à insuficiência hídrica ou ausência de coleta e tratamento de esgotos. Há vários estudos que demonstram, como trazem Rossales da Silva *et al.* (2022), que, quanto maior o acesso à água potável, principalmente por meio de conexão de água encanada nas habitações, e a serviço de esgotamento sanitário, menores são os índices de mortalidade infantil.

Um dado relevante trazido pelo Instituto Trata Brasil (2024b) para o setor de saneamento básico é que, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a cada 1 dólar investido em saneamento básico, é estimado um retorno no Produto Interno Bruto (PIB) até seis vezes maior. Há projeções que chegam a prever um retorno de até 12 vezes, conforme Leoneti, Prado e Oliveira (2011). De qualquer forma, o investimento em saneamento básico é extremamente rentável quando analisadas as externalidades positivas.

O crescimento desordenado e sem planejamento das cidades em locais sem qualquer estrutura prévia para moradia adequada também contribuiu para que parte considerável da população não tenha acesso aos serviços de saneamento básico (Nascimento Filho; Steele, 2021). Assim, vieram planos para tentar viabilizar uma prestação adequada desses serviços, como o Plano Nacional do Saneamento Básico (PLANASA), em 1971, e a Lei nº 11.445, de 2007, Lei Nacional do Saneamento Básico (Vuitik; Tuchinski; Borgo, 2023).

Porém, muito tempo depois da edição desses programas, pouco se avançou na universalização dos serviços de saneamento básico. A pandemia da Covid-19 demonstrou a grande desigualdade existente no acesso a esses serviços e o quanto sua falta contribui para o déficit em outras áreas da sociedade, como saúde, educação, economia e na própria qualidade de vida dos cidadãos (Vuitik; Tuchinski; Borgo, 2023).

À vista disso, foi editada em 15 de julho de 2020 a Lei nº 14.026, conhecida como Marco Regulatório do Saneamento Básico. Vale salientar que a Lei nº 11.445, de 2007, não foi revogada e, por isso, continua a ser a lei do saneamento. O que a Lei nº 14.026, de 2020, fez foi atualizar tanto aquela lei como alterar várias outras (Brasil, 2024j).

## 2.2 Proibição de novos contratos de programa

Antes de falar sobre os contratos de programa, cabe fazer algumas considerações sobre as CESBs. As primeiras surgiram na década de 1960, mas, formalmente e de modo mais abrangente, foram institucionalizadas com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1971, quando foram criadas 27 companhias estaduais na forma de sociedades de economia mista (Valério *et al.*, 2021).

Mesmo com o fim do Planasa no fim dos anos 1980 e início da década de 1990, as CESBs resistiram e continuaram a prestar serviços de saneamento básico, mesmo após o período mais liberal na década de 1990 e início dos anos 2000, e tiveram força para permanecerem como principais prestadores dos serviços de saneamento básico no país após a edição da Lei do Saneamento, a Lei nº 11.445, de 2007 (Valério *et al.*, 2021).

A Lei nº 11.445, de 2007, permitiu a prestação dos serviços de saneamento por meio da celebração, por parte dos Municípios, de contratos de programa com empresas públicas ou

sociedades de economia mista sem que houvesse a prévia realização de procedimento licitatório (Werner e Hirt, 2021).

Posteriormente, durante a tramitação do projeto de lei que culminou na edição da Lei nº 14.026, de 2020, houve um embate muito forte entre os representantes das CESBs. Estes defendiam a necessidade de manter a provisão da infraestrutura e a prestação de serviços básicos nas mãos das companhias estaduais e, de outro lado, neste incluído o Poder Executivo Federal, os defensores da necessidade de abertura do setor para a iniciativa privada e do fim dos contratos de programa, tendo em vista os baixos índices de cobertura na oferta de água potável e de atendimento com os serviços de coleta e tratamento de esgotos (Valério *et al.*, 2021).

Embora o Projeto de Lei nº 4.162, de 2019, que culminou na Lei nº 14.026, de 2020, tenha previsto em sua redação final a possibilidade de prorrogação dos contratos de programa então vigentes por mais 30 anos, essa parte foi vetada pelo Presidente da República, tendo sido uma surpresa para os congressistas e para os agentes públicos e privados interessados no tema (Valério *et al.*, 2021).

Segundo dados da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON SINDCON (2023), em 2022, enquanto 30% dos Municípios prestavam os serviços de saneamento básico diretamente, as Companhias Estaduais eram responsáveis pela prestação de serviços em 63,7% dos Municípios, ficando apenas uma pequena parcela para exploração por agentes privados.

De acordo com Valério *et al.* (2021), os contratos de programa eram vistos pelos Municípios como uma facilidade para prestar os serviços de saneamento básico, porque poderiam delegá-los ao Estado respectivo e este se responsabilizaria por meio das CESBs, sem necessidade de licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993 (art. 24, inc. XXVI), Lei de Licitações vigente à época, mantida na atual Lei nº 14.133, de 2021 (art. 75, inc. XI), que revogou aquela. Por outro lado, se os Municípios desejassem conceder o serviço à iniciativa privada, seria necessária a realização de um procedimento licitatório, o que demandaria mais trabalho e responsabilização das prefeituras.

Além disso, houve e há grande resistência de alguns Estados e Municípios para pôr fim aos contratos de programa, bem como para realizar licitações desses serviços, tornadas

obrigatórias. Preocupações de manutenção do capital político sobre as CESBs, bem como relativas à segurança hídrica foram relevantes para essa resistência (Costa, 2023).

Porém, o que vem a ser contrato de programa? Segundo Valério *et al.* (2021), os contratos de programa como instituto jurídico foram normatizados pela Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, de 2005 (Brasil, 2024g), o qual trouxe como definição no seu art. 13 que ele seria o ajuste destinado a reger

> [...] as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Esse dispositivo tem como fundamento o art. 241 da Constituição Federal (Brasil, 2024c), que assim dispõe:

> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Loureiro (2020) traz uma excelente definição de contratos de programa:

> Os contratos de programa são avenças estabelecidas entre entes componentes da Federação ou, mais comumente, entre algum desses entes e pessoas jurídicas integrantes da Administração de outras esferas federativas, as quais (avenças) têm por objeto — no que aqui interessa — a delegação do exercício de um serviço ou função pública. Em síntese, e na hipótese que se adequa ao caso aqui examinado, por meio desses negócios jurídicos de direito público, o titular de um serviço público transfere sua execução a outro sujeito do âmbito estatal, pertencente a uma diferente esfera federativa.

Pelo novo marco legal do saneamento básico, a licitação passou a ser obrigatória e a celebração de contratos de programa, vedada. A única hipótese de existência permitida de contratos de programa é daqueles ainda em vigência, mas apenas até o seu termo, se cumpridas

algumas condições. Quando o termo final for alcançado, o Município poderá prestar os serviços de saneamento diretamente ou realizar licitação em que empresas públicas e privadas, inclusive as que prestavam o serviço anteriormente naquela municipalidade, poderão participar em igualdade de condições (Leite, Moita Neto, Bezerra, 2022; Santoro, Estevam, 2021).

É o que dispõe o art. 10 da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), com a redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020, nos seguintes termos:

> Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> [...]
>
> § 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Porém, nos contratos de programa vigentes, bem como nos novos contratos provenientes de licitação, deverá haver a comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada para continuidade do contrato, segundo o art. 10-B, incluído na Lei nº 11.445, de 2007, pela Lei nº 14.026, de 2020, que será tratada no próximo tópico. Objetiva-se, assim, que a universalização realmente ocorra até 31 de dezembro de 2033.

## 2.3 Comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços com contratos em vigor (Decreto 11.598, de 12.7.2023)

Segundo o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), com a redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020, os prestadores de serviços de saneamento básico com base em contratos de programa, ou em contratos resultantes de licitação, que estiverem em vigor, para não serem considerados irregulares e precários, nos termos do art. 11, § 8º, deveriam comprovar sua capacidade econômico-financeira até 31 de dezembro de 2023 (art. 10 do Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023).

Nos termos do art. 1º do regulamento do art. 10-B da Lei nº 11.445, de 2007, Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023 (Brasil, 2024d), a comprovação da capacidade econômico-financeira se faz necessária para os prestadores de serviços públicos de saneamento básico, especificamente de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, que tenham contratos em vigor.

Naqueles contratos vigentes precedidos de licitação, a comprovação da capacidade econômico-financeira se restringe ao aditamento dos respectivos contratos das metas de universalização (1º, § 2º).

Por outro lado, quando a prestação dos serviços de saneamento básico for realizada diretamente pelo Município ou pelo Distrito Federal titular do serviço — ainda que por meio de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista controlada pelo próprio ente municipal ou distrital — a comprovação da capacidade econômico-financeira não se faz necessária, nos termos do § 3º do art. 1º do Decreto nº 11.598, de 2023 (Brasil, 2024d).

A comprovação da capacidade econômico-financeira se dá em duas etapas, nos termos do art. 4º do mencionado Decreto (Brasil, 2024d): a) na primeira etapa, na análise do cumprimento de indicadores econômicos, a fim de demonstrar sua saúde financeira atual, com o atingimento de índices mínimos estabelecidos no próprio decreto; e, b) na segunda etapa, na análise da "adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação", a fim de o prestador demonstrar sua capacidade de fazer os investimentos necessários para o atingimento das metas de universalização (Pompermayer; Silveira Sobrinho, 2023).

Segundo Dalescio e Machado (2023), o novo marco legal e seu regulamento a respeito da comprovação da capacidade econômico-financeira — Decreto nº 11.598, de 2023 (Brasil, 2024d) — trouxeram indicadores econômicos diferentes dos habituais em licitações para prestação de serviços públicos e metodologia específica para a aferição da saúde financeira dos prestadores de serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário com contratos em vigor.

Para o setor de saneamento básico, o novo regramento exige, além do cumprimento de indicadores de endividamento e de liquidez, também de rentabilidade, como forma de aferir a capacidade dos prestadores de não apenas prestar os serviços de saneamento básico, mas de sua real capacidade financeira de cumprir as metas de universalização (Dalescio; Machado, 2023).

Além disso, ainda segundo Dalescio e Machado (2023), os indicadores econômico-financeiros trazidos pelo Decreto nº 11.598, de 2023, também têm a vantagem de ampliar o período que servirá de base para a avaliação da saúde financeira do prestador, que será o relativo aos últimos cinco exercícios financeiros (art. 5º, § 2º).

Conforme dados da ABCON SINDCON (2024), 2.418 Municípios que têm contratos de programa vigentes foram declarados regulares, ou seja, comprovaram junto aos respectivos órgãos reguladores sua capacidade econômico-financeira e podem continuar a execução. Segundo Pompermayer e Silveira Sobrinho (2023), isso significa que essas companhias estaduais que prestam os serviços de saneamento básico demonstraram sua saúde financeira, bem como que incluíram em seus contratos as metas para universalização desses serviços até 2033. Além disso, em razão de terem seus contratos regulares, mantêm acesso a recursos federais para subsidiar a pretendida universalização.

Essa lista tende a aumentar em razão da prorrogação do prazo para os prestadores com contratos de programa vigentes pelo Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023, em seu art. 10, que alterou o prazo para comprovar sua capacidade econômico-financeira junto ao órgão regulador infranacional respectivo para 31 de dezembro de 2023 (Brasil, 2024d). Segundo notícia no sítio eletrônico da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) de 20.4.2022, até aquele momento, 2.766 Municípios com contratos de programas em vigência comprovaram sua capacidade econômico-financeira perante as respectivas agências reguladoras (Brasil, 2022a).

Na hipótese de o prestador público que teve sua capacidade econômico-financeira atestada não atingir as metas de universalização, será processado administrativamente pelo órgão regulador ao qual se submete, com possibilidade de receber sanções, inclusive declaração de caducidade do contrato, conforme preconiza o art. 15 do Decreto nº 11.598, de 2023 (Pompermayer; Silveira Sobrinho, 2023).

Por outro lado, ainda segundo dados da ABCON SINDCON (2024), 1.108 Municípios, com população equivalente a 30.268.725 habitantes, ainda não comprovaram sua capacidade econômico-financeira.

Nessa situação, os Municípios que não comprovarem a regularidade dos contratos de programa vigentes, ou seja, que não demonstrarem a capacidade econômico-financeira dos prestadores dos serviços de saneamento básico, serão considerados irregulares, não terão acesso

a recursos federais para subsidiar a universalização, além de terem que providenciar a regularização de sua situação, seja passando a prestar o serviço diretamente, seja licitando, ou ainda integrando-se a um bloco regional de Municípios para a prestação regionalizada (Pompermayer; Silveira Sobrinho, 2023).

Também há o grupo dos Municípios que prestam tais serviços diretamente, seja por meio de uma autarquia ou de empresa pública do próprio Município. Segundo Pompermayer e Silveira Sobrinho (2023), em 2022 havia 1.370 Municípios nesse grupo e, em sua maioria, estavam com o atendimento dos serviços de saneamento básico bem à frente daqueles Municípios que o prestavam por meio de companhias estaduais.

## 2.4 Regionalização

A ideia de regionalização na prestação dos serviços de saneamento básico já é aplicada pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) desde a década de 1960, com o atendimento de vários Municípios por uma única empresa, e foi formalizada no Planasa em 1971. Porém, a Lei nº 14.026, de 2020, elevou as regionalizações a um patamar superior, dando-lhes prioridade no acesso a recursos federais (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Esse condicionamento a recursos federais pelo atendimento de diretrizes do novo marco legal também é conhecido como *spending power* e tem origem no direito americano. Ele busca condicionar o acesso dos Estados a recursos federais ao cumprimento ou abstenção de certos atos definidos pelo ente federal. Conforme de Cavalcante, Scaff e Maziviero (2023):

> ‘*Spending Power*’ 25 é uma expressão americana advinda da *Spending Clause*, presente no Artigo 1, Seção 8, Cláusula 1 da Constituição dos Estados Unidos, conhecida por servir de meio para que o ente nacional26 condicione o repasse de recursos financeiros para os entes subnacionais27 em troca de envolvimento ou de abstenção em certas atividades de competência subnacional (YEH, 2017, p.1). A *Spending Clause* (1787, online) estabelece que: “O Congresso terá o poder de estabelecer e cobrar taxas, direitos, impostos e tributos, para pagar as dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; mas todos os direitos, impostos e tributos devem ser uniformes em todos os Estados Unidos.”

Entretanto, o *spending power* americano é ancorado em um direito diverso do direito brasileiro, por várias razões, sendo a principal delas que a federação existente nos Estados Unidos é diferente da brasileira, visto que aqui, ainda que exista autonomia dos entes federados, eles têm grande dependência da União em vários aspectos, sobretudo o orçamentário (Cavalcante; Scaff; Maziviero, 2023).

A Lei nº 14.026, de 2020, modificou a visão anterior da Lei nº 11.445, de 2007, a respeito da regionalização e da prestação regionalizada. Antes do novo marco, a regionalização tinha como foco o próprio prestador ao atender diversos Municípios. Agora, o foco é mais amplo, tendo como motriz a gestão e o planejamento do saneamento sob uma visão mais macro, com a previsão de várias possibilidades de arranjos de estruturas regionais, prescindindo da prestação para cada um desses arranjos por um único prestador (Pollini *et al.*, 2021).

Assim, vale ressaltar uma diferença nas regionalizações levadas a efeito pelo Planasa, no qual uma CESB prestava serviços de saneamento básico a vários Municípios. A regionalização incentivada pela Lei nº 14.026, de 2020, prevê o compartilhamento da titularidade entre os Municípios, conforme aprovado em lei pelos Estados ou, subsidiariamente, pela União, por meio de ato do poder executivo (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Além disso, regionalização é diferente de prestação regionalizada. A regionalização tem base constitucional e busca o compartilhamento da titularidade entre Municípios e o Estado a fim de melhor gerir o saneamento e, para isso, deve constituir órgãos de governança (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Feito isso, será possível a prestação regionalizada após a realização de licitações para a concessão dos serviços de saneamento básico de um conjunto de Municípios a um prestador público ou privado. O objetivo da lei é dar ganho de escala na prestação, com o compartilhamento de infraestrutura e de custos, e a possibilidade de haver subsídios cruzados, quando os ganhos advindos de Municípios superavitários compensam os custos em Municípios com menor arrecadação (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Porém, a existência de subsídios cruzados, em que se busca o ganho de escala e a eficiência econômico-financeira ao permitir que os custos maiores em Municípios deficitários sejam compensados financeiramente pela prestação de serviços em Municípios superavitários, pode não ser suficiente quando os Municípios pertencentes a um bloco regional forem parecidos

no que atine ao nível de universalização do saneamento básico à sua população (Cruz *et al.*, 2021).

Por isso, é importante a atuação do Estado respectivo, ou até mesmo do governo federal, além de bancos de fomento, como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e bancos estaduais como exemplos, para fazer a modelagem dos blocos a fim de que a regionalização atinja a sua finalidade (Cruz *et al.*, 2021).

Segundo Cruz *et al.* (2021), a dependência econômica dos Municípios em relação à capital do Estado no que se refere à arrecadação das tarifas relativas à água e esgoto, é relevante em todos eles e, com exceção de Rondônia, tem a proporção dos valores arrecadados na capital em relação a todo o Estado superior à proporção do tamanho da população da capital em relação à toda a população de todo o Estado.

Assim, nos blocos regionais em que a capital do Estado faça parte, a sustentabilidade econômico-financeira é mais viável do que nos blocos sem a participação da capital, ou, pelo menos, de uma região metropolitana superavitária (Cruz *et al.*, 2021).

Como formas de superar a dificuldade de formação de blocos regionais com equilíbrio econômico-financeiro, são citados alguns exemplos, como é o caso da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro). A capital foi dividida em várias áreas para que integrassem diferentes blocos, ou a criação de um único bloco abrangendo todos os Municípios do Estado, o que pode ser mais vantajoso em Estados com menor extensão territorial, ou, ainda, a participação do próprio ente público com injeção de recursos públicos (Cruz *et al.*, 2021).

A criação de blocos regionais pode gerar ganho de eficiência, relevante economia, acesso a mais financiamentos bancários com taxas mais atrativas, redução dos custos para ofertar e operacionalizar os serviços de saneamento básico e, consequentemente, menores tarifas para os consumidores (Nohara; Postal Júnior, 2018).

Porém, a mudança nos governos estaduais e federal no início do ano de 2023, com entendimentos distintos, ou mesmo visões políticas antagônicas acerca do saneamento básico entre aqueles que terminaram o mandato em 2022 e aqueles que o começaram em seguida, trouxe mais atrasos no prosseguimento das ações necessárias pelos entes federados rumo à universalização desses serviços (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Os processos de regionalizações que já ocorreram nos Estados, ou que ainda estão em processamento, apontam para uma falta de articulação federal com os demais entes federados, tendo muitas leis sido aprovadas sem os devidos estudos para comprovar a sustentabilidade econômico-financeira dos arranjos das estruturas de regionalização. Na direção contrária, ainda há Estados inertes ou com processo muito lento para aprovação de suas leis de regionalização (Pollini *et al.*, 2021).

Os casos das concessões ocorridas no Rio de Janeiro (RJ), com o leilão de quatro blocos de Municípios que antes eram de responsabilidade da CEDAE; em Maceió (AL), e no Amapá, todos com modelagens feitas pelo BNDES, são exceções tratadas pelo novo marco legal aos processos de regionalização, por terem se iniciado antes de sua aprovação (Pollini *et al.*, 2021).

Embora um dos pilares do novo marco legal para a universalização do saneamento básico sejam as regionalizações (ao lado da uniformização regulatória, do incentivo às concessões e ao aumento da participação privada), um conjunto de fatores prejudica, desde a edição da Lei nº 14.026, de 2020, a real possibilidade de cumprimento das metas previstas no prazo previsto (Pollini *et al.*, 2021).

Os problemas englobam a demora do Congresso Nacional em apreciar os vetos à Lei nº 14.026, de 2020, a demora para edição dos decretos regulamentadores, e posteriores e constantes revogações e alterações dos decretos anteriores, na necessidade de prazo para a ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) editar as normas de referência para o setor, bem como de prazo para os órgãos reguladores infranacionais incorporarem essa normatização em sua regulamentação, além de insuficiência ou até ausência de apoio técnico da União, nos termos preconizados pelo novo marco e regulamentado pelo Decreto n. 11.599, de 12 de julho de 2023 (Pollini *et al.*, 2021).

Para se ter uma ideia, como lembra Valério *et al.* (2021), ainda que o veto do Presidente da República à possibilidade de prorrogação dos contratos de programa então vigentes por mais 30 anos tenha ocorrido em julho de 2020, sua apreciação e manutenção pelo Congresso só ocorreu em 17 de março de 2021, praticamente oito meses após a edição do novo marco legal.

Como se verá mais adiante, muitos desses obstáculos demonstram o descomprometimento da União, Estados e Municípios na execução das ações necessárias para a universalização do saneamento básico.

## 2.5 Delegação do serviço para a iniciativa privada

O modelo administrativo gerencial que foi mais fortemente utilizado no Brasil a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), editado pelo então MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Brasil, 2024k), com Bresser Pereira em 1995, consistia na atuação do Estado de forma subsidiária, quando a iniciativa privada não fosse capaz de trazer os resultados esperados, ou, por questões meramente estratégicas, seria melhor que a atuação fosse exercida diretamente pelo Estado. Nesse modelo, caberia ao Estado muito mais as funções de regular e fiscalizar os serviços a serem prestados pela iniciativa privada. Com isso, vieram as privatizações, mais precisamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (Nohara; Postal Júnior, 2018).

Com esse breve introito acerca da delegação dos serviços públicos à iniciativa privada, vale ressaltar o que já foi apontado anteriormente, ou seja, que outro pilar do novo marco legal é o incentivo às concessões à iniciativa privada (Pollini *et al.*, 2021).

Os Estados e Municípios, e a própria União indiretamente, já demonstraram sua incapacidade financeira de arcar com a monta de investimentos necessária para a universalização do saneamento básico. Isso fortalece a defesa da realização de delegação desses serviços e abre uma oportunidade para a atração de investimentos privados, até porque grande parte dos recursos públicos está destinado ao pagamento de dívidas (Vargas; Lima, 2004).

De acordo com Nohara e Postal Júnior (2018), em 2016, 18 Estados demonstraram ao BNDES interesse em repassar à iniciativa privada a execução dos serviços de saneamento básico de forma a atingir uma população maior, e como demonstração mais clara da insuficiência de recursos públicos e de que há pouco interesse político em investir em saneamento básico. Entretanto, isso não se converteu na efetiva delegação desses serviços à iniciativa privada em todos eles.

Para citar um histórico favorável à delegação de serviços públicos à iniciativa privada, vale lembrar que, em setores onde houve desestatização — a exemplo das telecomunicações e da energia elétrica —, observaram-se melhores níveis de desempenho financeiro em todas as variáveis contábeis relativas à atividade empresarial (Cardoso *et al.*, 2013), relevante avanço na entrega de resultados para os usuários tanto na qualidade e, principalmente, no acesso (universalização e massificação); crescimento econômico sob várias de suas perspectivas (dos trabalhadores, das empresas, do respectivo setor da economia e do próprio país),

desenvolvimento tecnológico, eficiência na gestão de recursos financeiros e de pessoas, aumento de competitividade entre os atores do respectivo nicho mercadológico, todas características que têm beneficiado os cidadãos muito mais do que antes, quando essas mesmas atividades estavam sob o monopólio do Estado, não só de competência, mas também de execução.

No entanto, para isso é necessário um desenho regulatório por parte do Estado que deixe bem definidos os direitos e obrigações, tanto do agente privado interessado em prestar serviços de saneamento sob a forma de concessão como do próprio ente público concedente e titular desses serviços (Vargas; Lima, 2004).

Outro benefício apontado em favor da delegação dos serviços de saneamento básico para a iniciativa privada é a eficiência do próprio setor em decorrência da competitividade, tanto entre eles como com as CESBs, além da sinergia tecnológica inerente ao setor que pode ser transferida entre os vários agentes privados (Vargas; Lima, 2004).

Insta consignar que, segundo preleciona Peixinho (2021), no direito brasileiro não existe a figura da privatização de serviços públicos. A titularidade dos serviços continua com o poder público, seja ele União, Estado, Distrito Federal ou Município, mas a prestação passa a ser exercida por outrem, com supervisão ou regulação daquele. E o mesmo ocorre com o saneamento básico. Quando a unidade federativa decide "privatizar" a prestação desse serviço mediante concessão, não está transferindo a competência ou titularidade, mas delegando a prestação do serviço.

Anteriormente à alteração perpetrada pela Lei nº 14.026, de 2020, a Lei nº 11.445, de 2007, exigia, para a delegação dos serviços de saneamento básico, apenas a celebração de um contrato, tanto que foram celebrados diversos contratos de programa pelos Municípios com as CESBs. Agora, porém, é exigida a celebração de um contrato de concessão quando o titular do serviço não decidir explorar ele próprio o serviço, delegando-o à iniciativa privada (Peixinho, 2021), ou a contratação de uma parceria público-privada.

Como lembra Peixinho (2021), outra possibilidade de delegação dos serviços de saneamento básico permitida pelo novo marco legal é a celebração de parcerias público-privadas, as PPPs. A parceria pode ser na modalidade administrativa, quando o parceiro público paga ao parceiro privado pela prestação do serviço, ou na modalidade patrocinada, em que parte

dos recursos financeiros são pagos por meio de tarifas dos usuários dos serviços prestados, mantendo-se uma parte dos pagamentos pelo parceiro público.

A parceria público-privada tem lugar quando o ente público prefere não conceder a integralidade do serviço à iniciativa privada, o objeto do contrato carece de investimentos financeiros de grande monta e o ente público não dispõe do valor, além de a eficiência da gestão privada justificar a prestação do serviço pelo parceiro privado (Peixinho, 2021).

Além disso, a Lei nº 14.026, de 2020, permite a subdelegação, tanto nas concessões quanto nas parcerias público-privadas, de até 25% do valor do contrato, desde que essa possibilidade esteja prevista no contrato ou haja autorização expressa do titular dos serviços, fique comprovada a capacidade técnica por parte do prestador de serviços para prestá-los com eficiência e qualidade, e não haja sobreposição de custos repassados aos usuários (Araújo; Dantas, 2021), conforme preconiza o art. 11-A da Lei nº 11.445, de 2007.

Caberá ao ente federativo decidir a melhor e mais viável forma de prestar os serviços de saneamento básico e como fazê-lo de modo a cumprir as metas de universalização até dezembro de 2033. De qualquer forma, é imprescindível a existência de um órgão regulador que acompanhe a execução dos serviços de perto, com fiscalização efetiva e regulação que deixem claros os direitos e obrigações do regulado, bem como dos usuários, além de trazer segurança jurídica ao setor (Peixinho, 2021). Nesse ponto, a regulação será tratada no próximo subtópico.

## 2.6 Necessidade de regulação

Especialmente nas hipóteses em que o ente público subnacional opta por conceder os serviços de saneamento básico à iniciativa privada, é imprescindível haver uma boa regulação, em que se prevejam metas de expansão e de qualidade dos serviços, alinhadas a uma regulação por *performance* (Azulay Neto, 2021), de fórmulas para um adequado equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que tragam benefícios tanto à população, como ao agente privado e ao próprio poder público que, historicamente, não consegue investir os recursos financeiros necessários para acompanhar a demanda crescente por esses serviços, especialmente nas cidades em que ocorre um crescimento desordenado (Vargas; Lima, 2004).

Além disso, a regulação precisa prever os meios necessários para haver transparência da concessão, desde o desenho contratual até o acompanhamento das metas exigidas pela concessionária (Vargas; Lima, 2004), além de dispor de mecanismos de controle do regulador para equilibrar o interesse público relacionado à expansão dos serviços com um valor acessível aos usuários e o interesse privado de obtenção de lucros (Araújo; Dantas; Azulay Neto, 2021).

Por meio da regulação, ao mesmo tempo que se retira do Estado a árdua, senão impossível, tarefa de atender diretamente a todos os anseios dos cidadãos. No âmbito econômico-social, sobretudo, permite-lhe ter condições de, por um lado, executar com qualidade aquelas atividades que considera essenciais serem exercidas diretamente pelo próprio Estado e, por outro, exigir do terceiro responsável por explorar a atividade terceirizada padrões de qualidade dos serviços prestados (Araújo; Dantas, 2021), bem como sua universalização, de modo que alcance todos os destinatários pretendidos pela Constituição Federal ou, ao menos, a maioria deles.

Um dos problemas dos monopólios naturais, em que não é rentável, ou possível, ter mais de um prestador do mesmo serviço na mesma localidade — caso do saneamento básico e de outros setores da economia, como a distribuição de energia elétrica — é que a falta de concorrência no mercado não cria estímulos para o prestador monopolista melhorar o serviço ou bem que oferta aos seus consumidores. Não há muitos incentivos para que seja mais eficiente na alocação de seus recursos e na diminuição de custos, com vistas a oferecer um melhor serviço/produto ao seu cliente e com preço mais baixo (Galvão Junior; Paganini, 2009). Por mais esse motivo, a regulação se faz necessária, a fim de que o ente titular dos serviços possa exigir do prestador, por meio de seu órgão regulador, o cumprimento de obrigações, com a estipulação de metas e de sanções para o caso de descumprimento.

Quando os serviços são prestados por entes estatais, direta ou indiretamente (empresas públicas ou sociedades de economia mista), sem regulação do Estado, a falta de eficiência na prestação do serviço acarreta a falta ou má qualidade do serviço e o encarecimento das tarifas, como forma de transferir para os usuários a ineficiência do ente estatal prestador do serviço. Assim, a regulação traz como importante característica a satisfação do interesse público, e não apenas do prestador do serviço, mesmo que ele faça parte da própria estrutura estatal (Galvão Junior; Paganini, 2009).

Nesse caso, quando o prestador de serviços de saneamento básico é o próprio Estado, que o faz direta ou indiretamente, há de existir uma separação bem rígida entre o órgão regulador e o regulado (Galvão Junior; Paganini, 2009).

Assim, relativamente ao modelo regulatório, é imprescindível a existência de um órgão regulador independente, que não se confunda com o poder concedente, com competência para normatizar o setor de forma mínima e satisfatória, para fiscalizar o desempenho da prestação dos serviços e com poder punitivo para reprimir eventuais descumprimentos contratuais.

Vê-se que esse ponto está bem definido pelo novo marco regulatório, sendo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) – nova nomenclatura atribuída à Agência pelo novo marco legal — o ente regulador em nível nacional, com competência para editar normas de referência, e as agências reguladoras estaduais, municipais ou intermunicipais com poderes para regular os serviços de saneamento básico mais detalhadamente (Brasil, 2024j).

Isso porque, anteriormente ao marco legal editado pela Lei nº 14.026, de 2020, a regulação dos serviços de saneamento básico era feita por cada um dos entes responsáveis por esses serviços, quando existia. Agora, a ANA é a reguladora com a responsabilidade de editar normais gerais para o setor, a fim de diminuir a descentralização e garantir maior segurança jurídica e uniformidade regulatória tanto à Administração Pública quanto aos interessados em celebrar contratos para prestação desses serviços (Leite, Moita Neto, Bezerra, 2022; Nascimento Filho, Steele *et al.*, 2021).

Tal segurança jurídica é importante a fim de atrair a iniciativa privada para investir nesse setor, concorrendo com as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, estabelecer as possíveis receitas alternativas que o prestador poderá auferir na exploração do serviço, considerando a necessidade de investimentos de grande monta nesse setor (Nascimento Filho; Steele *et al.*, 2021).

Além disso, a ANA também é responsável por incentivar, com a edição de normas de referência, a regionalização, a fim de que os Municípios sejam agrupados em blocos, que, ao mesmo tempo, contenham áreas atrativas economicamente e áreas sem interesse econômico por agentes do mercado, algo que seria de difícil materialização sem esse processo (Nascimento Filho; Steele *et al.*, 2021).

Inclusive, aqueles Municípios que não têm um órgão regulador próprio, ao anuírem com a regionalização, poderão aderir a uma agência reguladora escolhida como tal pelo bloco

regional que ele integrar (Brasil, 2024h). Nesse ponto, vale salientar que no Brasil ainda há, segundo Nascimento Filho e Steele (2021), cerca de 1.700 Municípios em que os serviços de saneamento básico são prestados sem a atuação de nenhum órgão regulador, o que pode ser um dos motivos para o atraso na ampliação do atendimento aos usuários.

Com o aumento das competências da ANA pelo novo marco legal, é possível dizer que os Municípios perderam considerável poder regulador, visto que só subsistirão nas hipóteses em que não se associarem a outros Municípios para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Nesse caso, caberá aos Estados o dever de regulação, ou a órgãos reguladores intermunicipais, além do fato de que muitas de suas normas deverão estar alinhadas com as normas de referência editadas pela ANA.

Portanto, vale ressaltar que a possibilidade de continuar havendo regulação pelos próprios órgãos titulares dos serviços de saneamento básico não foi extinta, mas estes deverão observar as normas gerais editadas pela ANA, além de fiscalizarem o cumprimento das metas de universalização (Leite; Moita Neto; Bezerra, 2022).

Por outro lado, como lembra Azulay Neto (2021), na hipótese de os órgãos reguladores infranacionais não adotarem as normas de referência da ANA, não terão "acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007", conforme preconiza o art. 4º-B da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, também incluído pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024f).

Além disso, é importante enfatizar que o modelo regulatório incentivado pelo novo marco é a prestação regionalizada, com abrangência de mais de um Município, com a finalidade de ter ganhos de eficiência e de escala, e de haver o subsídio cruzado, de modo que a prestadora terá que atender em um mesmo contrato Municípios superavitários e aqueles com baixa atratividade econômica.

Diante do exposto até aqui, é possível afirmar a interdependência dos quatro pilares eleitos pelo novo marco regulatório para a universalização do saneamento básico. A regionalização permitirá o atendimento conjunto de Municípios mais pobres e deficitários com Municípios superavitários, e isso oportunizará a abertura do setor para a iniciativa privada por meio de concessões ou parcerias público-privadas. Para haver segurança jurídica de todos os

envolvidos na prestação dos serviços de saneamento básico, é imprescindível a uniformização regulatória.

No entanto, ao se observar a demasiada lentidão nos processos de regionalização, questiona-se os motivos pelos quais os entes federativos nos três níveis não executam as ações necessárias para viabilização da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.

# 3 Metodologia de Pesquisa

## 3.1 Contexto normativo

O chamado novo marco legal do saneamento básico trouxe diversas e relevantes inovações, como a proibição de contratos de programas e o estabelecimento, nos novos contratos a serem celebrados, de metas a serem cumpridas rumo à universalização. Igualmente, a regionalização dos serviços de saneamento básico, a desestatização das empresas públicas que não demonstrarem qualidade na prestação dos serviços, o estímulo à concorrência em igualdade de condições das atuais empresas prestadoras desses serviços com novos interessados em também explorar esse setor, além de diminuir a descentralização tão grande na regulação desse setor, com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), assumindo o papel de principal órgão regulador (Vuitik; Tuchinski; Borgo, 2023).

O marco legal do saneamento incentivou, ao mesmo tempo, a implementação de políticas públicas de saneamento básico associadas a outras relacionadas ao desenvolvimento urbano trazidas pela Constituição Federal que acarretem melhoria na qualidade de vida das pessoas, inclusive relativamente ao financiamento e à governança. Além disso, previu a possibilidade de haver gestão associada entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal (Leite; Moita Neto; Bezerra, 2022).

O novo marco também incentivou a prestação regionalizada dos serviços, que pode ser estruturada, segundo o art. 7º da Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024j), que alterou o art. 3º da Lei nº 11.445, de 2007, em região metropolitana, aglomeração ou microrregião, em unidade regional de saneamento básico ou em bloco de referência, com a finalidade de gerar ganhos de escala, bem como de garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, conforme a nova redação dada ao art. 2º da Lei nº 11.445, de 2007 (Vuitik; Tuchinski; Borgo, 2023).

Confiram-se as novas disposições incluídas na Lei nº 11.445, de 2007, em seu art. 3º, inciso VI, sobre as formas possíveis de prestação regionalizada (Brasil, 2024h):

> Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

> [...]
>
> VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> a) 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); (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> b) 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; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal (Brasil, 2024c), e do art. 2º, inc. VIII, do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 2015), região metropolitana é o agrupamento de Municípios limítrofes, instituída por lei complementar a fim de "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Brasil, 2024i).

Aglomeração urbana, por sua vez, é o agrupamento de Municípios limítrofes, caracterizado "por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas", segundo o art. 2º, inc. I, do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2024i).

Já as microrregiões são unidades "instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas", nos termos do art. 1º, § 1º, inc. I, do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2024i).

As unidades regionais de saneamento básico, figura criada pelo marco legal, é um arranjo de regionalização a ser instituído pelos Estados, por lei ordinária, "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" (art. 3º, inc. VI, "b", da Lei nº 11.445, de 2007).

Vale salientar que as unidades regionais de saneamento básico devem, nos termos do art. 8º, § 2º, da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), em sua nova redação, "apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana", e sua adesão pelos Municípios é facultativa. Além disso, deverão estabelecer uma estrutura de governança, nos termos preconizados pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2024i).

De acordo com esse Estatuto, a governança interfederativa é o "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (art. 2º, inc. IV). Vale transcrever os arts. 6º ao 8º acerca das disposições relativas à governança interfederativa (Brasil, 2024i):

> Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:
>
> I – prevalência do interesse comum sobre o local;
>
> II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018.)
>
> III – autonomia dos entes da Federação;
>
> IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
>
> V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ;
>
> VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
>
> VII – busca do desenvolvimento sustentável.
>
> Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 , a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:
>
> I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;
>
> II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;
>
> III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

> IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
>
> V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018.)
>
> VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;
>
> VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.
>
> Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.
>
> Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018.)
>
> I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018.)
>
> II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018.)
>
> Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:
>
> I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
>
> II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
>
> III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
>
> IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Saliente-se que essas disposições também se aplicam às microrregiões e unidades regionais de saneamento básico instituídas pelo Estado, nos termos do art. 1º, § 1º, do próprio Estatuto da Metrópole (Brasil, 2024i).

Os Estados tiveram, inicialmente, até um ano após a publicação da Lei nº 14.026 em 16.7.2020, para criar suas leis de regionalização (Brasil, 2024j). Esse prazo foi alterado pelo

Decreto nº 10.588, de 2020, para 31 de março de 2022 (Brasil, 2024d), e, posteriormente, para 31 de março de 2023 pelo Decreto nº 11.030, de 2022.

No entanto, o Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023 (Brasil, 2024e), estendeu mais uma vez o prazo para as regionalizações, agora com vencimento em 31 de dezembro de 2025, apenas 8 (oito) anos antes do prazo final estipulado pelo marco regulatório para universalizar os serviços de saneamento básico (31 de dezembro de 2033).

Passado esse prazo, a União poderá instituir, subsidiariamente à atuação dos Estados, os blocos de referência por ato do poder executivo, nos termos do art. 52, § 3º, da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024h).

Assim, os blocos de referência, arranjo de regionalização também criado pelo novo marco legal, têm lugar quando os Estados não criarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões ou as unidades regionais de saneamento básico, e serão criados por ato do poder executivo federal, com o agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, e mediante adesão voluntária destes (arts. 3º, inc. VI, "b", e 52, § 3º, da Lei nº 11.445, de 2007).

A regionalização não abarca apenas a aprovação de leis estaduais criando as possíveis estruturas, ou o ato do poder executivo federal, no caso dos blocos de referência, mas depende da criação das estruturas de governança e da adesão dos Municípios a essas estruturas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, que terão, entre outras atribuições, a fiscalização dos serviços a serem prestados por um agente público ou privado (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023). Além disso, também se encarregarão de definir qual órgão será o regulador que incorporará as normas de referência editadas pela ANA (Pollini *et al.*, 2021).

Nesse ponto, o art. 22 da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), com redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020, dispôs que a regulação deve ter os seguintes objetivos para atingir sua finalidade:

> Art. 22. São objetivos da regulação:
>
> I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

> II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Além disso, segundo o art. 4º-A, § 1º, da Lei nº 9.984, de 2000 (Brasil, 2024f), as normas de referência a serem expedidas pela ANA deverão versar sobre os seguintes temas:

> Art. 4º-A [...]
>
> § 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> V - critérios para a contabilidade regulatória; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> VI - redução progressiva e controle da perda de água; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

> VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Outra alteração relevante no novo marco legal, como já citada, é a vedação da celebração de novos contratos de programa e a necessidade de realização de licitação. Antes da nova lei, era comum os Municípios delegarem a execução dos serviços de saneamento básico aos Estados, que, por sua vez, celebravam contratos de programa com uma empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, sem a prévia realização de licitação. Agora, ficou vedado aos Municípios delegarem, sem licitação, a execução desses serviços aos Estados ou de celebrarem contratos de programas com empresas públicas ou sociedades de economia mista (Leite; Moita Neto; Bezerra, 2022).

Nos novos contratos a serem celebrados que tenham o saneamento básico por objeto, a Lei nº 11.445, de 2007, em seu art. 11 (Brasil, 2024h), exige o cumprimento de uma série de condições como requisito de sua validade. Confiram-se:

> Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:
>
> I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços, nos termos estabelecidos no respectivo plano de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

V - a existência de metas e cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2 º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados e com o respectivo plano de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de Municípios por ela abrangidos.

§ 5º Fica vedada a distribuição de lucros e dividendos, do contrato em execução, pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e

> cronogramas estabelecidos no contrato específico da prestação de serviço público de saneamento básico. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

As metas de universalização devem constar dos novos contratos a serem firmados, nos termos do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, alterado pela Lei nº 14.026, de 2020. Os contratos de programa, celebrados anteriormente à nova sistemática, e que ainda se encontrem em vigor, tiveram inicialmente prazo até 31 de março de 2022 para aditarem seus termos com a finalidade de incluírem as metas de universalização (Brasil, 2024h). Posteriormente, o Decreto nº 11.598, de 2023, em seu art. 10, alterou esse prazo para 31 de dezembro de 2023 (Brasil, 2024d).

Em relação aos contratos precedidos de licitação cujas metas de expansão do serviço sejam diversas das metas de universalização previstas no novo marco, o titular dos serviços terá três alternativas para adequar-se: a) prestar o serviço da parcela faltante diretamente; b) realizar uma licitação complementar para atingir a totalidade da meta; ou, c) aditar os contratos provenientes de procedimentos licitatórios já assinados a fim de incluir as novas metas, com o reequilíbrio econômico-financeiro, mas desde que haja a conivência do prestador contratado (Peixinho, 2021). Confiram-se os termos dos §§ 1º a 3º do art. 11-B acerca desse ponto (Brasil, 2024h):

> 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. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> § 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> § 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> I - prestação direta da parcela remanescente; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

> III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> § 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Outro tópico abordado pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024j) refere-se à possibilidade de haver subsídios tarifários. Embora seja condição para viabilidade econômico-financeira que as tarifas cobradas dos usuários sejam, no mínimo, suficientes para cobrir os custos integrais do serviço, nas situações em que a população atendida seja de baixa renda e sem condições de pagar as tarifas devidas, o marco legal prevê a possibilidade de subsídios tarifários e não tarifários para esses usuários (Leite; Moita Neto; Bezerra, 2022).

É o que dispõe o art. 29, § 2º, da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), com redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020. Confiram-se:

> Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> [...]
>
> § 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Esse, como se verá mais adiante, é um dos entraves à maior participação privada no setor alegado por aqueles que se opõem à prestação dos serviços de saneamento básico por agentes privados, pois, segundo essa corrente, a iniciativa privada só tem interesse no lucro, o que acarretará o aumento das tarifas por esses serviços (Werner; Hirt, 2021).

## 3.2 Percurso metodológico

A respeito da metodologia de pesquisa adotada no presente trabalho, foi fundamentada no método qualitativo, com uma pesquisa explicativa a respeito de como está avançando o processo de regionalização nos Estados e Municípios, o estágio que se encontra a universalização do saneamento básico e, principalmente, as razões que sustentam a resistência dos poderes executivos desses entes políticos para delegar os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto à iniciativa privada.

A pesquisa explicativa se caracteriza pela tentativa de explicar as razões que levam à existência de determinados fenômenos. Tem por objetivo identificar e explicar os motivos para sua ocorrência com a finalidade de aumentar o conhecimento sobre o objeto de estudo (Raupp; Beuren, 2006).

Nas palavras de Vergara (1998), a "investigação explicativa tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno". Assim, no presente trabalho buscou-se explicar os motivos que sustentam as barreiras postas pelos entes políticos para a universalização do saneamento básico, sobretudo por meio do processo de prestação regionalizada trazida pela atualização da lei do saneamento básico (Lei nº 14.026, de 2020).

A pesquisa se iniciou com revisão de literatura a fim de compreender as principais questões que rodeiam a universalização do saneamento básico pretendida pelo novo marco legal, a Lei nº 14.026, de 2020. Além da busca da compreensão dos institutos e fenômenos envolvidos, já se iniciou o trabalho de categorização, vislumbrando-se duas possíveis categorias, que se confirmaram durante a posterior análise de conteúdo: "posição contrária à regionalização" e "posição favorável à regionalização". Concomitantemente à revisão de literatura foi-se correlacionando a legislação aplicável.

As fontes utilizadas incluíram as documentais, como legislação e jurisprudência, e bibliográficas, como artigos científicos, livros, notícias de imprensa e outros artigos relacionados ao tema.

Foram utilizados diversos dados públicos, como do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou de entidades conceituadas no setor do saneamento básico, como aqueles constantes nos sítios eletrônicos da OSCIP (Organização da Sociedade Civil de

Interesse Público) Instituto Trata Brasil, da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON) e do Instituto Água e Saneamento, organização civil sem fins lucrativos.

Importante fonte de dados utilizada neste trabalho é proveniente do SNIS, sistema mantido no âmbito do Ministério das Cidades, na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), que tem por finalidade colher informações anualmente acerca dos serviços que compõem o saneamento básico nos Municípios. O fornecimento de informações pelos Municípios e prestadores de serviços é voluntária, mas sua participação é condição para obtenção de recursos financeiros da União e de acesso a financiamentos com recursos geridos ou alocados por órgãos federais (art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007).

Vale ressaltar que próximo ao período de finalização deste trabalho, o SNIS foi migrado para um novo sistema, o SINISA (Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico), nos termos do art. 53 da Lei nº 11.445, de 2007, alterado pela Lei nº 14.600, de 2023. Esse novo sistema segue a mesma sistemática do SNIS, aproveita todos os seus dados, mas apresenta algumas mudanças quanto à coleta de dados a serem informados pelos Municípios. De qualquer forma, o SNIS 2022 continua a ser o sistema com os dados mais recentes do saneamento básico e, por isso, neste trabalho ele será pautado como referência, visto que ainda não há dados divulgados do novo SINISA.

Como explanado, a amostra do levantamento dos dados de saneamento básico mais recente do SNIS se refere ao ano de 2022, e foi coletada em 2023. Para os serviços de água, participaram 5.451 Municípios, o que representa 97,86% dos 5.570 Municípios brasileiros. Para os serviços de esgoto, 5.150 Municípios integraram a amostra, com representatividade de 92,45% do total.

No SNIS 2022 foram coletados os índices de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto, e de perdas na distribuição. Nesse mesmo sistema foram verificados os dados do estágio de regionalização dos Estados. Para maior detalhamento dessa parte, foram acessados os sítios eletrônicos das assembleias legislativas de todos os Estados.

Também foram utilizados dados constantes do *hub* de projetos do BNDES, a fim de obter informações acerca da existência de modelagem de projetos para a realização de licitação de serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário nos Estados e Municípios, e de contratos de concessão ou de parcerias público-privadas (PPPs) já celebrados.

Foram consultados os sítios eletrônicos dos governos estaduais, das CESBs e de outros prestadores de serviços de saneamento básico; das assembleias legislativas estaduais e da ANA, com o objetivo de obter dados referentes sobre quem são os responsáveis pela prestação dos serviços de saneamento básico, especificamente abastecimento de água e esgotamento sanitário, sobre o andamento dos processos de regionalização, quando existentes, em todas as suas etapas, inclusive acerca da adesão dos Municípios aos blocos regionais criados, bem como da atualização das agências reguladoras infranacionais existentes.

Com base nesses sistemas e sítios eletrônicos, utilizou-se da abordagem dedutiva com análise de dados acerca dos níveis de atendimento da população brasileira com abastecimento de água e com serviços de esgotamento sanitário, de informações sobre o andamento dos processos de regionalização em cada um dos Estados brasileiros, e de dados sobre a responsabilidade atual pela prestação desses serviços, assim como de informações sobre sua delegação à iniciativa privada ou da existência de estudos técnicos para avaliação de sua viabilidade.

Após a análise dos dados acima citada, passou-se à análise de conteúdo acerca dos argumentos encontrados sobre o processo de regionalização para prestação dos serviços de saneamento básico, principalmente, ao fim desse processo, por meio de sua delegação à iniciativa privada.

Para melhor compreensão e sistematização dos dados colhidos, foram elaborados quadros e tabelas com o resumo das informações, a partir das quais foi possível analisar e discutir os resultados.

Na discussão dos resultados, foram analisadas várias evidências que podem sugerir a hipótese desta dissertação de que os poderes executivos de Estados e Municípios, em sua maioria, não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada. Correlacionando-se a essas evidências, foram analisados os argumentos identificados nos resultados que podem sugerir tal desinteresse por parte desses entes políticos.

Como limitação metodológica temos a ausência de informações nos sítios eletrônicos dos governos estaduais acerca das adesões formalizadas pelos Municípios aos respectivos blocos regionais, bem como acerca da criação das correspondentes estruturas de governança, e a ausência de dados relativos a ações praticadas pelo governo federal no que concerne à universalização do saneamento básico.

### 3.3 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo foi realizada em três etapas, seguindo o método de Bardin (2016): pré-análise, exploração do material e interpretação dos dados.

A pré-análise envolveu a pesquisa e separação dos documentos relacionados a ela. Os vocábulos utilizados na pesquisa realizada na plataforma Google Acadêmico e no próprio Google, visto que também há o interesse em saber o que é noticiado pela imprensa a respeito desse tema, foram: a) "saneamento básico + municípios + adesão + marco legal"; e, b) "saneamento básico + privatização". Foram também utilizados diversos outros vocábulos relacionados ao objeto da pesquisa, mas que, no entanto, não retornou resultados relacionados ao fenômeno pesquisado. Essa pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2024.

Inicialmente, foi realizada uma leitura flutuante de todos os resultados retornados pela plataforma para separar os artigos científicos, notícias de imprensa e outras notas ou artigos de *players* do setor de saneamento básico que tivessem alguma relação com o objeto deste estudo.

Com essa leitura, após a desconsideração de documentos que não abordassem, ainda que tangencialmente, o fenômeno investigado, chegou-se a um *corpus* de 33 artigos acadêmicos e 38 notícias e documentos de *stakeholders*. De acordo com a técnica de Bardin (2016), é possível afirmar que o conjunto de documentos separados cumpre os requisitos de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência.

Nessa etapa de pré-análise do conteúdo, com a leitura exploratória de todos os documentos, e considerando a pergunta de pesquisa "por que Estados e Municípios estão demorando para regionalizar os serviços de saneamento básico?", formulou-se a seguinte hipótese: os poderes executivos de Estados e Municípios, em sua maioria, não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada.

Posteriormente, separados todos os documentos, partiu-se para a exploração do material, com a codificação e posterior categorização. Nessa fase utilizou-se como recurso o *software* ATLAS.ti, versão 24. Com a exploração de todos os documentos, excluiu-se do *corpus* inicial todos aqueles em que não se identificaram códigos relacionados à presente pesquisa, culminando em um conjunto de 21 artigos acadêmicos e 35 notícias e documentos de *stakeholders*, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1 – Documentos utilizados na análise de conteúdo**

| Documento | Tipo de documento |
|---|---|
| ABCON SINDCON – Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (São Paulo). **Regionalização do saneamento sofre resistências.** 30 maio 2022. Disponível em: https://abconsindcon.com.br/regionalizacao-do-saneamento-sofre-resistencias/. Acesso em: 27 maio 2024. | Notícia |
| ALMEIDA, Cássia. Privatizações e ganho de renda das famílias explicam avanço histórico do saneamento. **O Globo**. 23 fev. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/23/privatizacoes-e-ganho-de-renda-das-familias-explicam-avanco-historico-do-saneamento.ghtml. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| ARAÚJO, Nailsa Maria Souza; SILVA, Maria das Graças. A atual política de saneamento básico no contexto da gestão das águas no Brasil: apontamentos iniciais. *In*: SILVA, Marcelo da Fonseca Ferreira (org.). **Políticas públicas e mobilidade urbana:** uma compreensão científica da atualidade. São Paulo: Científica Digital, 2021, pp. 13-28. *E-book*. Disponível em: https://saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2021/03/201202601.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024. | Artigo científico |
| ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. **Desafios da regionalização são o foco do último painel do 51º Congresso da Assemae.** 29 set. 2023. Disponível em: https://assemae.org.br/noticias/item/7080-desafios-da-regionalizacao-sao-o-foco-do-ultimo-painel-do-51-congresso-da-assemae. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. **Privatização da água: as falas promessas.** 27 out. 2020. Disponível em: https://assemae.org.br/artigos/item/6006-privatizacao-da-agua-as-falsas-promessas. Acesso em: 17 jun. 2024. | Artigo |
| ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DE MUNICÍPIOS. **APPM realiza palestra sobre regionalização dos serviços de saneamento básico com foco no novo marco regulatório de saneamento**. APPM, Teresina, 12 abr. 2022. Disponível em: https://appm.org.br/noticia/appm-realiza-palestra-sobre-regionalizacao-dos-servicos-de-saneamento-basico-com-foco-no-novo-marco-regulatorio-do-saneamento. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| AZEVEDO, Alessandra. Resistência de moradores dificulta avanço do saneamento no país. 15 maio 2022**. Exame**. Brasil. Disponível em: https://exame.com/brasil/resistencia-de-moradores-dificulta-avanco-do-saneamento-no-pais/. Acesso em: 27 maio 2024. | Notícia |
| BOCCHINI, Bruno. Prefeitos de 305 cidades aprovam novo contrato com Sabesp privatizada. **Agência Brasil.** 20 maio 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-05/prefeitos-de-305-cidades-aprovam-novo-contrato-com-sabesp-privatizada. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| CAMPOS Jr., Geraldo. Marco do saneamento não privatizará serviço, diz Anastasia. **Poder 360.** 9 ago. 2023. Disponível em: https://www.poder360.com.br/infraestrutura/marco-do-saneamento-nao-privatizara-servico-diz-anastasia/. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ALAMY, Marcos André. Arranjos institucionais do saneamento básico no Brasil. **Revista de Direito** | Artigo científico |

| | |
|---|---|
| **Urbanístico, Cidade e Alteridade**, *[S. l.]*, v. 9, n. 1, 2023. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/9478. Acesso em: 10 abr. 2024. | |
| CARNEIRO, Júlia Dias. Por que privatização da Sabesp coloca Brasil na contramão de outros países. 6 dez. 2023. **BBC**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cw02r9ddlndo. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| CARRIJO, Artur de Sousa. Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento: uma realidade constitucional. Série Universalizar, Artigos. v. 4, maio/2023. **Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento**. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/07/Artigos-Vol.-4.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024. | Artigo |
| CERQUEIRA, Angélica Nunes Laerte. Prefeituras têm até o fim de abril para aderir ao plano de saneamento contratado pelo governo da Paraíba. **Jornal da Paraíba.** 15 abr. 2024. Disponível em: https://jornaldaparaiba.com.br/politica/conversa-politica/prefeitura-adesao-plano-saneamento-paraiba. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM promove Seminário Técnico sobre os desafios e as oportunidades da regionalização do saneamento básico. **Agência CNM de Notícias.** 18 out. 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-promove-seminario-tecnico-sobre-os-desafios-e-as-oportunidades-da-regionalizacao-do-saneamento-basico. Acesso em: 27 maio 2024. | Notícia |
| DE CAVALCANTE, Luiz Alberto Gurjão Sampaio; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo; MAZIVIERO, Luiza Nobre. O *spending power* na nova lei do saneamento básico e suas implicações no pacto federativo. **Revista de Direito Brasileira**, v. 32, n. 12, p. 251-269, 2023. | Artigo científico |
| FREITAS, Neuri. **Saneamento para as periferias mais pobres está negligenciado sem as reformulações necessárias no novo marco legal.** Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. Brasília, DF: AESBE, 23 dez. 2022. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/saneamento-para-as-periferias-mais-pobres-esta-negligenciado-sem-as-reformulacoes-necessarias-no-novo-marco-legal/. Acesso em: 10 jun. 2024. | Artigo |
| FREITAS, Neuri. **Sem reorganização dos decretos do novo marco do saneamento não haverá universalização.** Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. Brasília, DF: AESBE, 21 dez. 2022. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/sem-reorganizacao-dos-decretos-do-novo-marco-do-saneamento-nao-havera-universalizacao/. Acesso em: 10 jun. 2024. | Artigo |
| FRÓIS, Camila Privatização de água e saneamento traz 'sérios riscos de violação de direitos' , diz pesquisador 22 mar. 2023. **Brasil de Fato**. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2023/03/22/privatizacao-de-agua-e-saneamento-traz-serios-riscos-de-violacao-de-direitos-diz-pesquisador. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| GOMES, C. N.; SANTOS, A. C. F. dos; CALFAT NETO, J. D. Das leis regionalizantes do saneamento em nível estadual: a estruturação da governança entre estados e municípios. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 167-205, maio de 2023. | Artigo científico. |

| | |
|---|---|
| HEINEN, Juliano. Dificuldades e soluções para a regionalização do saneamento básico. **Consultor Jurídico.** 1 out. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-01/heinen-dificuldades-solucoes-regionalizacao-saneamento/. Acesso em: 17 jun. 2024. | Artigo |
| INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Baixa adesão dos municípios reforça fragilidades do processo de regionalização da gestão do saneamento básico no Estado de São Paulo.** Observatório do Marco Legal do Saneamento. São Paulo: IAS, [*S. d.*]. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/baixa-adesao-dos-municipios-reforca-fragilidades-do-processo-de-regionalizacao-do-estado-de-sao-paulo/. Acesso em: 7 jun. 2024. | Artigo |
| INSTITUTO RENÉ RACHOU FIOCRUZ MINAS. **Manifesto contra a privatização do saneamento em Minas Gerais.** https://www.cpqrr.fiocruz.br/pg/manifesto-contra-a-privatizacao-do-saneamento-em-mg/#:~:text=Mais%20de%2060%20entidades%2C%20entre,do%20saneamento%20em%20Minas%20Gerais. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| JOBIM, A. F. C.; KOWARSKI, D. D.; MORELLI, G.; PAZ, T. F. da; SOUSA, R. de. A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 138-166, maio de 2023. | Artigo científico |
| KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier. **Reclaiming Public Services:** How cities and citizens are turning back privatisation. Amsterdan and Paris: Transnational Institute (TNI), 2017. | Livro |
| LEGISLAÇÃO E MERCADOS. **Municípios terão que substituir estatais de saneamento.** 2 jun. 2022. Disponível em: https://legislacaoemercados.capitalaberto.com.br/municipios-terao-que-substituir-estatais-de-saneamento/. Acesso: 17 jun. 2024. | Notícia |
| LEVIN, Alexandre. Instrumentos jurídicos de prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico: gestão integrada de acordo com o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil (Lei nº 14.026/2020). **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, [*S. l.*], v. 32, n. 150, p. 39–51, 2021. Disponível em: https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/181. Acesso em: 10 abr. 2024. | Artigo científico |
| LONGO FILHO, Fernando José. Regiões metropolitanas, saneamento básico e privatizações. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 119, p. 189-208, jan./fev. 2020. | Artigo científico |
| LOPO, Alexandre Cavalcanti Boleira; FERREIRA, Rubio José. Apontamentos acerca da atualização do marco legal do saneamento no Brasil (2020): entre interesses neoliberais e a atuação da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA). **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 12, p. 29783-29800, 2023. | Artigo científico |
| MARQUES, Denise Helena França; CANÇADO, Cláudio Jorge; SOUZA, Plínio de Campos. **Reflexões sobre o novo marco regulatório do saneamento básico:** possíveis impactos no planejamento de Minas Gerais. Belo Horizonte: FJP, 2021. | Artigo científico |
| MINAS GERAIS (Estado). Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Falta de diálogo na regionalização do saneamento é criticada**. Belo Horizonte: | Notícia |

| | |
|---|---|
| ALMG, 20 maio 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2021/05/20_comissao_participacao_marco_saneamento. Acesso em: 17 jun. 2024. | |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Procon-MG discute abastecimento de água e esgotamento sanitário.** 24 jun. 2022. Disponível em: mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/procon-mg-discute-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario-8A9480677FFE6C98018195CBA2E0625E-00.shtml. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| MIRANDA, Agélio de Novaes; PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. Entre custos financeiros e direitos: a remuneração dos serviços públicos de água e esgoto no novo marco legal do saneamento básico. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 22, n. 90, p. 133-153, 2022. | Artigo científico |
| MIZUTA, Alfredo Henrique Coluce; SOARES, Ana Luiza Rosolen. Saneamento básico no Brasil: implicações do novo marco legal e o avanço das privatizações. **Boletim Paulista de Geografia**, *[S. l.]*, v. 1, n. 110, p. 82–98, 2023. DOI: 10.61636/bpg.v1i110.3000. Disponível em: https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/3000. Acesso em: 13 jun. 2024. | Artigo científico |
| MORETTI, Ricardo; MONTENEGRO, Lara. Privatização do saneamento é a nova 'galinha dos ovos de ouro' nas cidades à venda. 14 ago. 2023. **Carta Capital.** Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/privatizacao-do-saneamento-e-a-nova-galinha-dos-ovos-de-ouro-nas-cidades-a-venda/. Acesso em 17 jun. 2024. | Notícia |
| MORETTI, Ricardo; SILVA, Edson Aparecido. Por que não privatizar o saneamento. **ONDAS – Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento.** 31 maio 2022. Disponível em: https://ondasbrasil.org/por-que-nao-privatizar-o-saneamento/. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| NOVELLI, Vinícius. Privatizar ou estatizar? Como o mundo lida com o saneamento básico. 26 jun. 2020. **Veja.** Disponível em: https://veja.abril.com.br/mundo/privatizar-ou-estatizar-como-o-mundo-lida-com-o-saneamento-basico. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| OLIVEIRA, Carlos Roberto de; PEREIRA, Alex Cintra; SOUSA, Tiago Alves de. Regulação do saneamento básico em regiões metropolitanas: desafios e perspectivas. **Leopoldianum**. Ano 45, 2019, n. 127, pp. 175-188. | Artigo científico |
| PUPO, Amanda. Modelo de concessão de serviço de saneamento pode ser revisto em SP. **Estadão conteúdo.** 6 maio 2022. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/05/06/modelo-de-concessao-de-servico-de-saneamento-pode-ser-revisto-em-sp.htm. Acesso em: 27 maio 2024. | Notícia |
| RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e autonomia municipal. **Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, n. 7, pp. 345-373, 2021. | Artigo científico |
| RIO GRANDE DO SUL (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Prefeitos relatam insegurança jurídica na regionalização da Corsan e pedem novo prazo para adesão**. Porto Alegre: ALRS, 7 dez. 2021. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/326746/Default.aspx. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |

| | |
|---|---|
| ROCHA, Sandoval Alves. Mercantilização da política de saneamento em Manaus. **Revista Terceira Margem Amazônia**, v. 6, n.15, p. 150-165, 2020. Disponível em: https://www.revistaterceiramargem.com/index.php/terceiramargem/article/view/361. Acesso em: 14 jun. 2024. | Artigo científico |
| RUAS, Pedro. Devemos privatizar o saneamento? Provavelmente sim. **Economia Mainstream**. [*S. l.*], ECM Podcast, 1º maio 2021. Disponível em: https://economiamainstream.com.br/artigo/devemos-privatizar-o-saneamento-provavelmente-sim/. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| SABA, Lucas. Privatização da Sabesp pode acelerar universalização do saneamento. **Gazeta do Povo.** 20 jul. 2023. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/sao-paulo/privatizacao-sabesp-universalizacao-saneamento/?#success=true. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| SALES, Vanessa Mendes. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: entre o público e o privado. **Revista de Políticas Públicas**, v. 26, n. 1, p. 409-424, 2022. | Artigo científico |
| 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**, v. 46, p. 1479-1504, 2012. | Artigo científico |
| SILVA, Edson Aparecido da; POLLACHI, Amauri; MONTENEGRO, Marcos Helano. **O futuro da Sabesp e do saneamento e as próximas eleições.** 4 set. 2023. ONDAS – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. Disponível em: https://ondasbrasil.org/o-futuro-da-sabesp-e-do-saneamento-e-as-proximas-eleicoes/. Acesso em: 27 maio 2024. | Notícia |
| SILVA, Ferdinando. A tratativa de privatização do saneamento: lucro ou direito universal à água e ao esgoto tratado? **Projeto Manuelzão**, Belo Horizonte, 3 set. 2021. Disponível em: https://manuelzao.ufmg.br/a-tratativa-de-privatizacao-do-saneamento-lucro-ou-direito-universal-a-agua-e-ao-esgoto-tratado/. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| SILVA, José Irivaldo 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**, v. 24, p. e202212, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeur/a/ftZWDwDCtzfdKbtVXYxYwzL/. Acesso em: 14 jun. 2024. | Artigo científico |
| SIMÕES, Daniela. A privatização de empresas de águas pode melhorar o saneamento básico? **Época**, Blog do Planeta, 2 mar. 2017. Disponível em: https://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/03/privatizacao-de-empresas-de-aguas-pode-melhorar-o-saneamento-basico.html. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |
| SODRÉ, Lu. Exemplos no Brasil e no mundo mostram fracasso da privatização do saneamento básico. **Brasil de fato.** 28 jul. 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/07/28/exemplos-no-brasil-e-no-mundo-mostram-fracasso-da-privatizacao-do-saneamento-basico. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |

| | |
|---|---|
| SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosario. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 587, 2013. | Artigo científico |
| STUMPF, Claiton. Regionalização do saneamento é debatida em audiência pública. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.** 30 set. 2021. Disponível em: https://ww4.al.rs.gov.br/noticia/325892. Acesso em: 27 maio 2024. | Notícia |
| TONETO JUNIOR, Rudinei; FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. Contratos Considerados "irregulares" no saneamento básico: risco para os investimentos e comprometimento das metas de universalização. **Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento**. Série Universalizar, Artigos. v. e, mar. 2023. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/03/Artigos-Vol.-3.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024. | Artigo |
| TONETO JUNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; OLIVEIRA, Welber Tomás de. Comparação dos Investimentos nos Municípios com Contratos Considerados "Regulares" e "Irregulares" Segundo a Lei Federal nº 14.026/2020. **Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento**. Série Universalizar, Artigos. v. 5, jul. 2023. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/07/Artigos-Vol.-5.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024. | Artigo |
| VALÉRIO, M. A. G., KOTAIT, M. S., GREMAUD, A. P., & MERLO, E. M. (2021). Reforma do marco legal do saneamento e o contrato de programa: discussão sobre o protagonismo das empresas estatais na prestação dos serviços. **Revista Direito Público (RDP)**, 18(97), 369-394. | Artigo científico |
| VASCONCELOS, Ana Carolina. Experiências de privatização de saneamento são ruins. Mesmo assim, Zema quer vender a Copasa. 22 jun. 2023. **Brasil de Fato**. Disponível em: https://www.brasildefatomg.com.br/2023/06/22/experiencias-de-privatizacao-de-saneamento-sao-ruins-mesmo-assim-zema-quer-vender-a-copasa. Acesso em: 17 jun. 2024. | Notícia |

Quadro 1. Elaborado pelo autor.

Feita a codificação de todos os documentos, os códigos foram alocados em uma das seguintes categorias: "posição contrária à regionalização" e "posição favorável à regionalização". Dentro de cada uma dessas categorias, foram criadas subcategorias, como se pode observar na Figura 1, onde foram agrupados os códigos correspondentes.

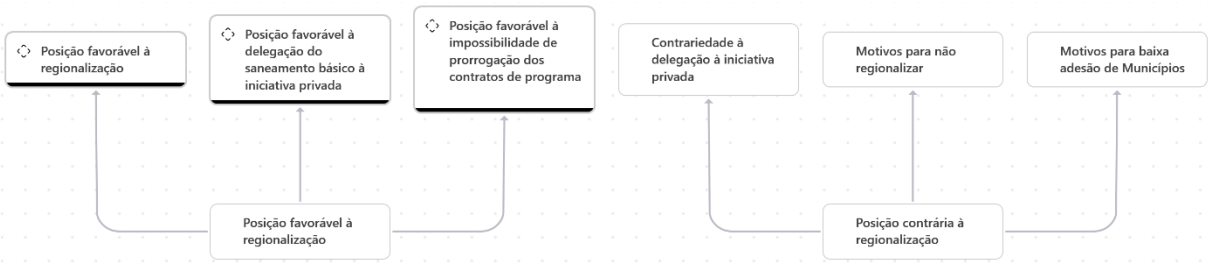

Figura 1. Elaborada pelo autor com auxílio do *software* ATLAS.ti.

Realizada a categorização de todos os códigos, procedeu-se à interpretação dos dados, em que se recorreu à técnica de análise de conteúdo categorial (ou temática) por frequência, de Bardin (2016). Nessa etapa do trabalho, os códigos foram confrontados com a hipótese da dissertação.

# 4 Resultados

## 4.1 Dados mais recentes relativos ao atendimento da população com água potável e esgotamento sanitário

Visto sob um panorama macro, o atendimento da população brasileira com água potável não está tão longe da meta de universalização estabelecida em 99%, uma vez que, segundo dados do SNIS 2022, 84,9% da população total têm acesso ao abastecimento de água potável. Já em relação ao atendimento com os serviços de esgotamento sanitário, a meta prevista no novo marco legal, de atendimento de pelo menos 90% da população, está bem distante de ser cumprida, tendo em vista que em 2022, segundo o SNIS, apenas 56% da população era atendida, como se pode observar na Figura 2.

Figura 2. Fonte: SNIS 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel. Acesso em: 14 abr. 2024.

No entanto, os níveis de atendimento da população com água potável não são tão empolgantes quando analisados por região. Como se pode verificar na Figura 3, enquanto as Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul têm o índice de atendimento total de água em 89,8%, 90,9% e 91,6%, respectivamente, as Regiões Nordeste e Norte têm atendimento a apenas 76,9% e 64,2%, respectivamente, de sua população.

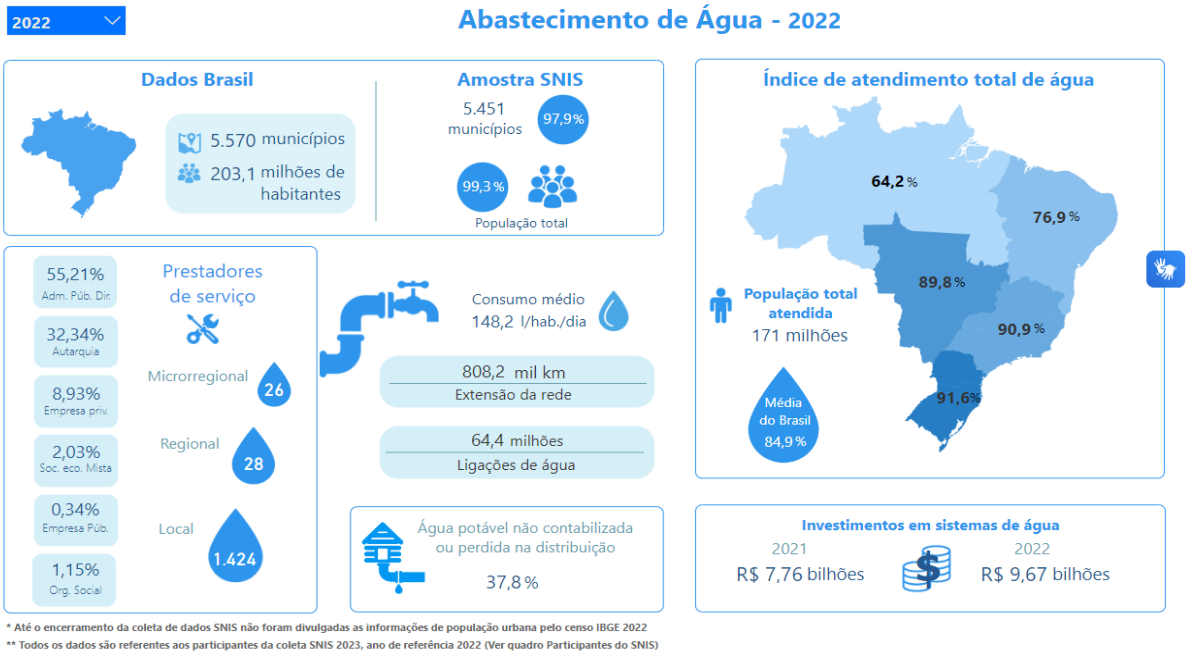


Figura 3: Fonte: SNIS 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/ab. Acesso em: 24 abr. 2024.

Enquanto as Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul mostram, pelos índices de atendimento com água potável, viabilidade de universalizarem esse serviço até dezembro de 2033, o empenho necessário para as Regiões Norte e Nordeste será muito maior. Tal esforço dependerá da conjunção de diversos fatores, como modelagem de estruturas regionais que tragam benefícios aos Municípios destinatários (Cruz *et al.*, 2021), adesão dos seus Municípios aos processos de regionalização, interesse do capital privado para investir nessas regiões, articulação entre os Municípios e Estados envolvidos, e entre esses e a União (Pollini *et al.*, 2021).

Outro problema verificável na Figura 3 é o índice de desperdício de água, de 37,8%, na média brasileira. Segundo o art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, com redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020, além das metas de universalização de atendimento de 99% da população com água potável, de 90% com coleta e tratamento de esgotos, também deverá haver metas de, entre outros indicadores, redução de perdas. Essas metas deverão seguir diretrizes estabelecidas pelas respectivas entidades reguladoras, com base nas normas de referência a serem editadas pela ANA, com avaliação de suas dimensões técnica, econômica e social, segundo o art. 23 da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h).

Na Tabela 1 é possível verificar que os índices de perdas também chamam mais atenção quando são vistos por região. Igualmente se observam distorções nas perdas de distribuição entre as regiões, sendo maiores nas Regiões Norte (46,94%) e Nordeste (46,67%), enquanto nas demais regiões as perdas variam entre 33% e 36%.

**Tabela 1 – Índice de perdas na distribuição de água por região**

| REGIÃO | PERDAS DISTRIBUIÇÃO |
|---|---|
| NORTE | 46,94% |
| NORDESTE | 46,67% |
| CENTRO-OESTE | 35,08% |
| SUDESTE | 33,90% |
| SUL | 36,65% |

Tabela 1: Elaborado pelo autor. Fonte: SNIS 2022. Disponível em: http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em: 24 abr. 2024.

Para se ter uma ideia de quão alto é esse percentual de perdas, a Portaria nº 490, de 22 de março de 2021, do Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2024p), estabelece como meta, a partir de 2034, o limite mínimo de perdas na distribuição em 25%. Porém, segundo estudo do Instituto Trata Brasil (2023), esse limite varia de um Município para outro, tendo em vista que são levados em consideração vários fatores, como viabilidade econômico-financeira de investimentos para redução das perdas e ampliação do atendimento e quantidade de Municípios atendidos pela prestadora.

Nesse ponto, vale esclarecer não ser viável técnica e economicamente a redução de perdas de distribuição a zero. As análises sobre a viabilidade da redução de perdas e sobre sua magnitude levam em consideração os custos envolvidos, inclusive com energia elétrica, tanto para distribuir a água como para diminuir as perdas em comparação com o "valor intrínseco dos volumes recuperados" (Trata Brasil, 2023), bem como a viabilidade técnica em razão da tecnologia existente disponível.

É importante salientar que a redução das perdas também está relacionada ao valor investido na distribuição de água. Como se verifica na Figura 3, em 2022, o valor investido em abastecimento de água em todo o país foi de somente 9,67 bilhões de reais, contra 7,76 bilhões de reais em 2021. Como já enfatizado, para o Brasil alcançar a universalização, necessita

investir aproximadamente R$ 893 bilhões (ABCON SINDCON, 2022), sendo cerca de metade desse valor para o abastecimento de água.

Considerando que essa estimativa de investimentos foi atualizada em 2022, em uma conta simples, para se alcançar a universalização, teriam de ser investidos aproximadamente R$ 66 bilhões anualmente, desde julho 2020 — data da aprovação do novo marco —, do que claramente se está muito distante atualmente, mesmo somando o valor de R$ 9,95 bilhões investidos em 2022 em sistemas de esgoto, como consta na Figura 3.

Várias consequências danosas advêm das perdas na distribuição de água. Em períodos de seca prolongada — como já ocorreram em passado recente em São Paulo (EBC, 2014), no Distrito Federal (EBC, 2018) e no Paraná (EBC, 2021), quando houve, inclusive, a necessidade de racionamento de água —, se as perdas na distribuição não fossem tão altas, assim como o desperdício por parte dos próprios usuários (Trata Brasil, 2023), o prejuízo da população teria sido amenizado.

Nas Regiões Norte e Nordeste, se as perdas também fossem menores, é possível dizer que a capacidade das prestadoras de ampliar os investimentos e o número de usuários atendidos seria majorada (Brasil, 2023b), justamente nas regiões em que os índices de atendimento com água potável são mais baixos. Além disso, os custos advindos dessas perdas impactam nas tarifas cobradas dos usuários (Brasil, 2023b), o que pode atingir o acesso à água potável.

A respeito dessas perdas, é importante diferenciar as perdas reais das aparentes. Aquelas são decorrentes de vazamentos no processo de distribuição, seja nos ramais, nos reservatórios ou nas adutoras. Já as perdas aparentes não significam necessariamente que a água não esteja chegando aos consumidores finais, mas que não está havendo seu cômputo pela prestadora, por erro de medição, por fraudes praticadas pelos próprios usuários, por hidrômetros com defeito, por falhas no cadastro, entre outros. O valor que é faturado pela prestadora na perda aparente é aquém da água que é distribuída (Trata Brasil, 2023).

De qualquer modo, tanto as perdas reais como as aparentes caracterizam um custo para a prestadora, o que, além de encarecer a operação, onera ainda mais o consumidor (Brasil, 2023b).

Outros dados coletados no SNIS 2022 também são alarmantes quando se verifica o atendimento dos serviços de esgotamento sanitário visto por regiões. Enquanto o Sudeste tem

índice de atendimento total de esgoto de 80,9% da sua população, o Centro-Oeste atende 62,3%, o Sul, 49,7%, o Nordeste, 31,4%, e o Norte, o preocupante índice de apenas 14,7%.

Além disso, apenas 52,2% do esgoto geral produzido no país é tratado. Ou seja, praticamente a metade de todo o esgoto produzido é devolvido não só aos ambientes urbanos, mas à própria natureza sem nenhum tratamento, criando diversos problemas à saúde coletiva, seja pela poluição, seja pela propagação de doenças decorrentes da ingestão de água contaminada, assim como vários danos ao meio ambiente (Lahoz; Duarte, 2015).

Esses dados estão bem ilustrados na Figura 4, retirada do SNIS 2022.

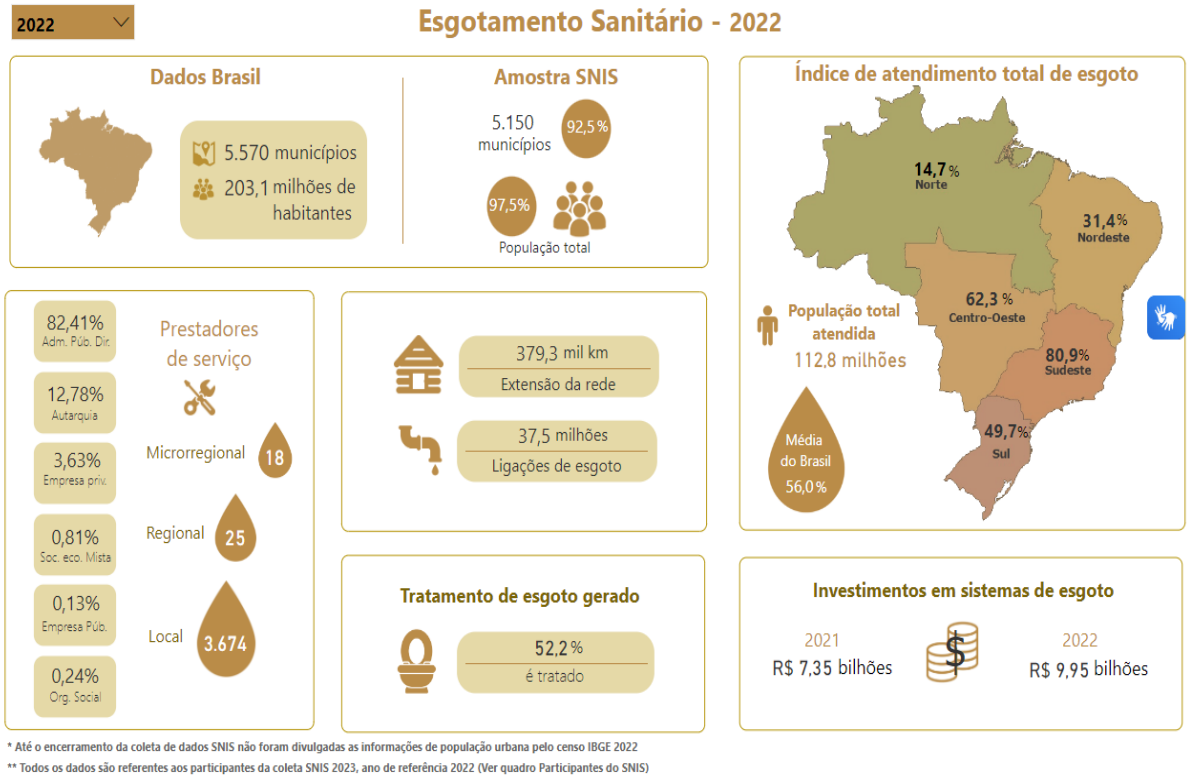


Figura 4. Fonte: SNIS 2022. Disponível em https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es. Acesso em: 24 abr. 2024.

Depois de vistos os índices de atendimento da população com água potável e com serviços de esgotamento sanitário, assim como os níveis de perdas na distribuição, na divisão pelas cinco regiões do país, ao se detalhar essa análise agora no âmbito estadual será possível constatar que a disparidade desses índices é ainda maior, não apenas entre os Estados de uma região em relação a outra, mas também entre Estados dentro da própria região. Para melhor

visualização, na Tabela 2 constam esses índices, coletados do próprio SNIS 2022 (Brasil, 2023b).

**Tabela 2 – Índices de atendimento total de água, de perdas na distribuição e de atendimento total de esgoto por Estado**

| Região/Estado | Índice de atendimento total de água (percentual) | Índice de perdas na distribuição (percentual) | Índice de atendimento total de esgoto referido aos Municípios atendidos com água (percentual) |
|---|---|---|---|
| Indicador | **IN055** | **IN049** | **IN056** |
| **Norte** | | | |
| Acre | 48,01 | 66,61 | 10,53 |
| Amapá | 46,93 | 71,14 | 5,38 |
| Amazonas | 81,66 | 50,87 | 14,60 |
| Pará | 55,42 | 34,55 | 9,24 |
| Rondônia | 56,60 | 59,81 | 8,99 |
| Roraima | 79,40 | 59,36 | 65,54 |
| Tocantins | 79,44 | 34,59 | 30,22 |
| **Total por grupo:** | **64,22** | **46,94** | **14,68** |
| **Nordeste** | | | |
| Alagoas | 77,21 | 39,74 | 19,61 |
| Bahia | 80,55 | 42,48 | 41,66 |
| Ceará | 70,30 | 44,38 | 29,58 |
| Maranhão | 59,45 | 56,99 | 13,28 |
| Paraíba | 76,99 | 37,01 | 40,02 |
| Pernambuco | 86,65 | 48,47 | 34,20 |
| Piauí | 72,84 | 47,50 | 19,36 |
| Rio Grande do Norte | 79,69 | 49,26 | 30,15 |
| Sergipe | 91,62 | 57,60 | 34,71 |
| **Total por grupo:** | **76,86** | **46,67** | **31,36** |
| **Sudeste** | | | |
| Espírito Santo | 83,45 | 37,57 | 59,53 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Minas Gerais | 84,16 | 36,77 | 76,48 |
| Rio de Janeiro | 89,09 | 31,97 | 64,95 |
| São Paulo | 95,21 | 34,09 | 90,54 |
| **Total por grupo:** | **90,85** | **33,90** | **80,89** |
| **Sul** | | | |
| Paraná | 96,09 | 35,07 | 76,27 |
| Rio Grande do Sul | 88,12 | 39,50 | 35,98 |
| Santa Catarina | 89,56 | 34,68 | 29,06 |
| **Total por grupo:** | **91,64** | **36,65** | **49,71** |
| **Centro-Oeste** | | | |
| Distrito Federal | 98,99 | 33,81 | 92,30 |
| Goiás | 89,10 | 28,34 | 63,05 |
| Mato Grosso | 87,01 | 45,36 | 40,30 |
| Mato Grosso do Sul | 85,84 | 33,21 | 58,02 |
| **Total por grupo:** | **89,81** | **35,08** | **62,33** |
| **TOTALIZAÇÃO NACIONAL** | **84,92** | **37,78** | **56,00** |

Tabela 2. Fonte: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos-snis. Acesso em: 24 abr. 2024.

Um dado importante sobre os dados coletados no SNIS é que os Municípios são responsáveis por fornecer as informações ao Ministério das Cidades para que o sistema seja alimentado com os dados sobre saneamento básico (Brasil, 2024). Nem todos os Municípios apresentaram os dados em 2023, relativos à situação em 2022, mas, de qualquer forma, a representatividade foi bem alta, visto que, dos 5.570 Municípios, 5.451 apresentaram os dados relativos aos serviços de água e 5.150 relativos aos dados de esgotamento sanitário.

### 4.1.1 Universalização na Região Norte

A Região Norte tem os piores índices nos três indicadores avaliados, de atendimento de água, de perdas na distribuição e de atendimento com serviços de esgotamento sanitário.

Relativamente ao abastecimento de água, Amazonas, Roraima e Tocantins são os que estão mais próximos da média nacional, de 84,92%, mas, mesmo assim, bem distantes da meta de universalização estabelecida pelo novo marco em 99% até o final de 2033. Amapá, Acre, Pará e Rondônia têm, nessa ordem, os piores índices do país em abastecimento de água.

Os índices de perda de água também são elevadíssimos, com exceção do Pará (34,55%) e do Tocantins (34,59%), que estão abaixo da média nacional, de 37,78%. Amapá também apresenta o maior percentual de perda de água na distribuição, de 71,14%. Ou seja, a cada 100 litros distribuídos, apenas 28,86 litros chegam ao consumidor final. Se essas perdas não fossem tão gigantescas, provavelmente o Estado não estaria com o pior índice de abastecimento de água.

Relativamente ao atendimento da população com coleta e tratamento de esgoto, a Região Norte também tem os piores índices, com uma média de 14,68%, muito destoante da média nacional de 56%. Um destaque positivo, ao se considerar os Estados da região, é o Estado de Roraima, que atende 65,54% da sua população com serviços de esgotamento sanitário, muito acima dos demais Estados da Região Norte, e superior à média nacional. Entretanto, ainda está muito afastado, como a maioria dos Estados, da meta de universalização fixada em 90% da população até dezembro de 2033.

Em continuidade, o Amapá também é o Estado com o pior índice de esgotamento sanitário do país, de 5,38% em 2022. Ou seja, observa-se que a população do Amapá é a mais desatendida do país com os serviços tanto de abastecimento de água quanto de esgotamento sanitário. Porém, esse quadro tende a ser revertido em breve.

Em setembro de 2021, os serviços de água e esgoto para áreas urbanas em todos os 16 Municípios do Estado do Amapá foram concedidos em leilão à iniciativa privada, após modelagem feita pelo BNDES, segundo consta do próprio sítio eletrônico dessa instituição (BNDES, 2024m). O contrato foi celebrado pelo prazo de 35 anos, com deságio de 20% no preço da tarifa de referência e ágio de 1760% no valor da outorga previsto no edital. A outorga prevista era de R$ 50 milhões de reais, mas o consórcio vencedor da licitação apresentou proposta de R$ 930.008.000,00. Esse valor será todo revertido aos Municípios, conforme previsto no Edital de licitação, no item 5.2 (BNDES, 2024o).

Segundo notícia do próprio BNDES (2024m), serão investidos R$ 3 bilhões durante a vigência do contrato, devendo pouco mais de 60% desse valor ser investido até 2033, além de

R$ 880 milhões “para expansão dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário prestados fora da área de concessão ou urbanização dos Municípios”.

Para se ter uma ideia dos valores investidos até então no Estado do Amapá para universalização dos serviços de saneamento básico, em 2021 foram investidos pouco menos de R$ 6 milhões de reais, e em 2020, quase R$ 19 milhões, como se pode constatar no Gráfico 1. São valores muito aquém do necessário para o efetivo atendimento da população com abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos (Trata Brasil, 2024a). No primeiro ano de concessão, o valor investido já superou o montante de investimentos dos sete anos anteriores.

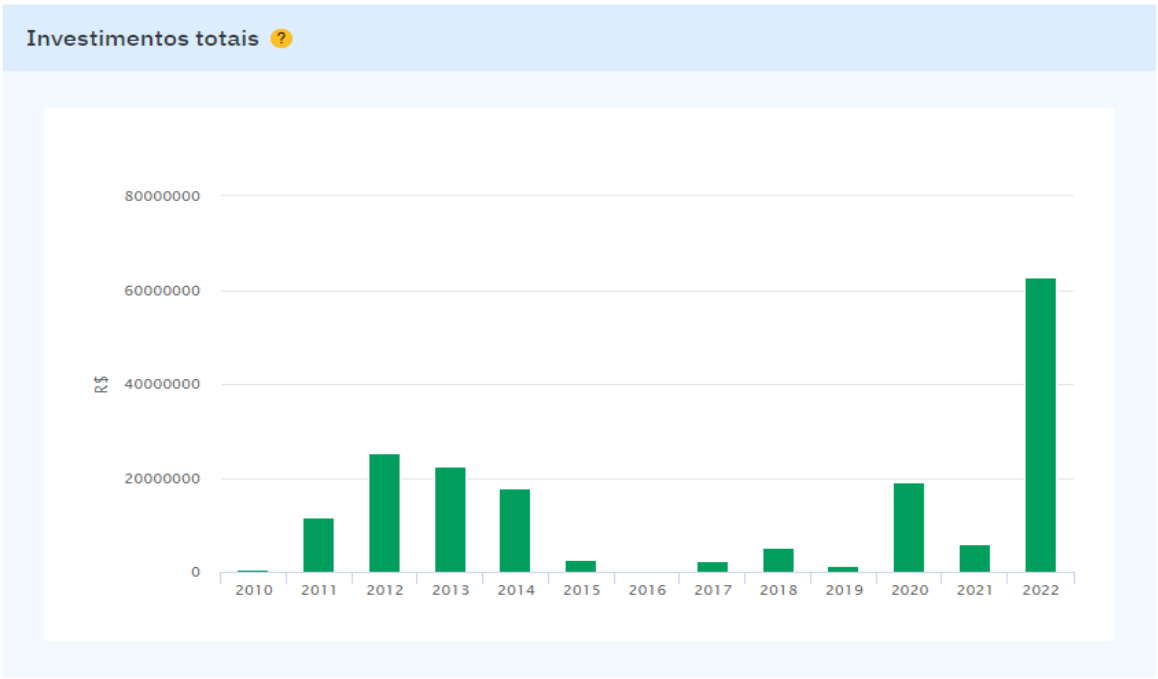


Gráfico 1. Fonte: Instituto Trata Brasil. Disponível em: https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/evolucao?id=16&L%5Bg%5D=3&L%5Bs%5D=32&L%5Bi%5D=INV_TOT. Acesso em: 25 abr. 2024.

Um ponto de atenção é que essa concessão não tem por objeto a prestação dos serviços de saneamento básico na área rural, mas apenas nas áreas urbanizadas, como consta do Anexo IV do edital de licitação (BNDES, 2024o). A área rural continua a ser atendida pela Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), sociedade de economia mista controlada pelo Estado do Amapá, segundo o próprio sítio eletrônico da empresa (CAESA, 2024).

Cabe reforçar que essa concessão no Amapá, com modelagem feita pelo BNDES, é uma exceção tratada pelo novo marco legal aos processos de regionalização, por ter se iniciado

antes da aprovação dos decretos regulamentadores do marco relativos à regionalização (Pollini *et al.*, 2021), segundo o próprio SNIS.

Com efeito, o art. 15 do Decreto nº 11.599, de 2023, em seu art. 15, inc. II, estabelece: os Municípios que, na data de sua publicação, tiverem delegado os serviços de saneamento básico por meio de contratos de concessão, precedidos de licitação, ou que já tenham sido submetidos à consulta pública, ou que pelo menos já sejam objeto de estudos contratados por instituições financeiras federais, não seguem o mesmo processo de regionalização estabelecido pelo novo marco (Brasil, 2024e).

Na mesma linha do Amapá, caminham Pará e Rondônia para a concessão dos serviços em todos os Municípios daquele e de quase a totalidade deste (48 dos 52), segundo o *hub* de Projetos do BNDES. Ambos ainda estão na fase de modelagem e estudos técnicos, mas a previsão é de que os leilões ocorram em 2024 ou 2025 (BNDES, 2024g, 2024k).

Para Werner e Hirt (2021), a área de saneamento básico tem um espaço muito grande para uma ação mais neoliberalizante por parte do Estado e, nesse contexto, o BNDES tem atuado de forma protagonista como um *think tank*, estruturando projetos para concessões, além da sua atuação efetiva como um banco de fomento.

Em análise dos créditos concedidos pelo BNDES no período de 2002 a 2018, no que se refere a contratos de empréstimos relacionados a saneamento básico, a maior parte dos contratos e dos valores financiados se destinaram a projetos nas regiões Sudeste e Sul. Porém, as regiões Norte e Nordeste são as que mais carecem de acesso da população aos serviços de saneamento básico. Portanto, vê-se que as desigualdades regionais acabaram se solidificando e até aumentando em razão dos investimentos realizados em uma área (saneamento básico) que acaba por afetar várias outras, sociais e econômicas (Werner; Hirt, 2021).

No entanto, esse panorama tem se alterado desde 2019, com a existência da maioria dos projetos nas Regiões Norte e Nordeste, como se pode observar na Figura 5.

Figura 5. Fonte: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos?setor=saneamento. Acesso em: 30 abr. 2024.

Assim, com a concessão dos serviços de saneamento básico no Amapá e a possibilidade de virem a ocorrer também no Pará e em Rondônia, as desigualdades regionais entre a Região Norte com o centro-sul do país tendem a diminuir um pouco, pelo menos no aspecto sanitário, mas que acaba por atingir outras áreas como externalidades positivas (saúde, educação, emprego, meio ambiente) (Vuitik; Tuchinski; Borgo, 2023).

### 4.1.2 Universalização na Região Nordeste

Seguindo para a Região Nordeste — que também tem índices de universalização inferiores à média nacional e bem abaixo dos níveis de universalização já alcançados pelas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste —, vê-se que, ainda assim, sua situação não é tão precária como a da Região Norte. Com exceção do Maranhão, que tem índice de atendimento de água de 59,45% da população, todos os demais Estados nordestinos têm índice superior a 70%, com destaque para o Estado do Sergipe, que está bem próximo da meta de 99% de universalização em 2033, com 91,62% da população atendida em 2022.

Relativamente ao índice de perdas na distribuição, a média da Região Nordeste (46,67%) é bem superior à média nacional, de 37,78%, com alerta para os Estados de Sergipe, com 57,60% de perdas, e do Maranhão, com 56,99%.

No que se refere ao índice de atendimento com serviços de esgotamento sanitário, tal como a Região Norte, o Nordeste como um todo, assim como os Estados individualmente, estão bem abaixo da média nacional de 56%, e muito distantes da meta de universalização de 90% em 2033.

O Estado do Maranhão é a unidade federativa do Nordeste com os piores índices da Região, seja de abastecimento de água (59,45%), de perdas na distribuição (56,99%) ou de serviços de coleta e tratamento de esgotos (13,28%).

Assim como os Estados do Pará e de Rondônia, o Maranhão também solicitou a realização de estudos técnicos ao BNDES para viabilizar a concessão dos serviços de esgotamento sanitário no Estado, abrangendo tanto a área urbana como a rural. Inicialmente, os estudos, que ainda não foram iniciados, incluirão 214 dos 217 Municípios do Estado, mas também será avaliado se os três Municípios que têm concessões privadas serão incluídos nessa modelagem. Por ser o Estado nordestino com os piores índices de saneamento básico, um projeto de concessão pode ser um caminho viável para a efetiva universalização dos serviços (BNDES, 2024f).

O ponto negativo é que o leilão, se for realizado, está previsto apenas para o 2º trimestre de 2026, pouco mais de sete anos para o termo final estabelecido pelo novo marco regulatório para ocorrer a universalização do saneamento básico, em dezembro de 2033. Esse prazo pode não ser um suficiente, considerando a imensa infraestrutura necessária para isso, uma vez que a população rural nesse Estado é bem significativa (BNDES, 2024f).

O Estado da Paraíba solicitou a realização de estudos técnicos ao BNDES, que estão previstos para o 3º trimestre de 2024, de concessão à iniciativa privada, ou de contratação de parceria público-privada (PPP), para a prestação dos serviços de água e esgotos em 93 dos 223 Municípios do Estado, correspondentes a 55% da população. O leilão está previsto para ocorrer no 1º trimestre de 2025 (BNDES, 2024h). Cabe destacar que o Estado apresenta índices bem afastados das metas de universalização, com abastecimento de água a 76,99% da população e serviço de esgotamento sanitário para 40,02% da população. As perdas na distribuição, embora estejam ligeiramente abaixo da média nacional, ainda representam 37,01%.

O Estado de Pernambuco também solicitou ao BNDES a realização de estudos técnicos, previstos para se iniciarem no 3º trimestre de 2024, de concessão à iniciativa privada em todos os 185 Municípios do Estado para a prestação dos serviços de água e esgoto. O leilão também está previsto para ocorrer no 1º trimestre de 2025 (BNDES, 2024i). O Estado atende 86,65% da população com abastecimento de água potável, e não está tão afastado da meta de 99% a ser atingida até o final de 2033. Por outro lado, as perdas na distribuição ainda são significativas, no patamar de 48,47%, e o serviço de esgotamento sanitário alcança apenas 34,20% da população.

Já o Estado do Rio Grande do Norte solicitou a realização de estudos técnicos ao BNDES, previstos para serem iniciados somente no 3º trimestre de 2025, de contratação de PPP apenas para o serviço de esgotamento sanitário em 48 dos 167 Municípios que são atendidos pela CAERN – Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte. A modelagem prevê a contratação, pela CAERN, do parceiro privado que vencer a licitação. O leilão está previsto para ocorrer somente no 1º trimestre de 2026 (BNDES, 2024l). O atendimento com o serviço de esgotamento sanitário em todo o Estado está no patamar de apenas 30,15%, ao passo que o atendimento com abastecimento de água está em 79,69%, com perdas na distribuição de quase 50%

O Ceará segue o mesmo caminho das PPPs para o esgotamento sanitário em só uma parte do Estado. Foi realizada licitação em setembro de 2022 a fim de celebrar uma parceria público-privada para prestar serviços de esgotamento sanitário apenas em 24 Municípios situados nas regiões metropolitanas de Fortaleza e de Cariri. Os contratos foram celebrados no 2º trimestre de 2023. Os outros 160 Municípios não foram incluídos nessa modelagem (BNDES, 2024c). Desse modo, essas PPPs não resolverão os baixos índices de atendimento no Estado de 70,30% da sua população com abastecimento de água, de perdas na distribuição superiores a 44% e de atendimento de esgotamento sanitário de apenas 29,58% da população.

O Estado do Sergipe, embora seja o mais próximo da meta de abastecimento de água dentre os Estados nordestinos (91,62%), também é o que tem o maior índice de perdas na distribuição de água potável (57,60%), e apresenta um índice de atendimento de esgotamento sanitário (34,71%) bem afastado da meta de universalização de 90%.

Em razão disso, o BNDES fez a modelagem para a concessão à iniciativa privada dos serviços de água e esgoto em todos os 75 Municípios do Estado, já tendo sido realizados os

estudos técnicos, a consulta pública, e o edital foi publicado no último mês de junho, com a realização do leilão prevista para o 3º trimestre deste mesmo ano (BNDES, 2024n).

O projeto estima a realização de investimentos na ordem de R$ 6,3 bilhões ao longo de 35 anos de concessão. Nesse modelo, a DESO (Companhia de Saneamento de Sergipe) continuaria a ser responsável pela produção de água ("captação, adução, reservação de água bruta, tratamento de água e adução de água tratada até os pontos de entrega") em 71 Municípios, e a concessionária privada ficaria responsável pela produção de água em quatro Municípios, segundo a apresentação do projeto pelo BNDES (2024n).

Já no Estado de Alagoas, que apresenta os índices de atendimento de água potável em 77,21%, perdas na distribuição em 39,74% e atendimento de esgotamento sanitário de 19,61%, houve a divisão de todos os 102 Municípios em três blocos. Após modelagem feita pelo BNDES, realizou leilões de concessão dos serviços de água e esgoto à iniciativa privada pelo prazo de 35 anos. O primeiro bloco licitado, Bloco A, que abrange a Região Metropolitana de Maceió, incluindo 13 Municípios, teve seus estudos técnicos iniciados pelo banco de fomento ainda no 2º trimestre de 2019, tendo o contrato de concessão sido celebrado no 1º trimestre de 2021 (BNDES, 2024a).

Da mesma forma como ocorreu com a modelagem feita pelo BNDES para o projeto de delegação à iniciativa privada dos serviços de saneamento básico no Amapá, a concessão na Região Metropolitana de Maceió também é uma exceção tratada pelo novo marco legal aos processos de regionalização, pelo fato de os estudos técnicos terem se iniciado antes da aprovação dos decretos regulamentadores do marco relativos à regionalização (Pollini *et al.*, 2021).

Os outros dois blocos foram licitados no final de 2021, tendo outros dois vencedores, e os contratos foram celebrados no início de 2022. Ou seja, foram 3 leilões vencidos por 3 empresas diferentes. Além disso, a CASAL (Companhia de Saneamento de Alagoas) continuará responsável pela "captação, tratamento e fornecimento de água potável para o operador privado" em boa parte dos Municípios (BNDES, 2024a).

O Estado do Piauí está em fase de consulta pública prévia à publicação de edital de licitação para delegar à iniciativa privada, por meio de concessão pelo período de 35 anos, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em todos os Municípios do Estado, como se constata do sítio eletrônico da Superintendência de Parcerias e Concessões do

Governo do Piauí (Piauí, 2024). O desafio de universalização no Estado também é grande, tendo em vista que apresenta índice de atendimento de água de 72,84%, de perdas ne distribuição de 47,50% e de atendimento de esgotamento sanitário de 19,36%.

A Bahia é o Estado nordestino com o melhor índice de atendimento de esgotamento sanitário, com 41,66%, mas abaixo da média nacional de 56%, e muito distante da meta de universalização de 90%. O índice de abastecimento de água está em 80,55% e as perdas na distribuição estão no patamar de 42,48%. Não se tem conhecimento de projeto de delegação desses serviços à iniciativa privada.

### 4.1.3 Universalização na Região Centro-Oeste

Na Região Centro-Oeste o destaque fica para o Distrito Federal, onde os serviços de água e esgoto já estão praticamente universalizados, de acordo com as metas estabelecidas no novo marco: em 2022, 98,99% da população era atendida com abastecimento de água potável, e 92,30% com coleta e tratamento de esgoto. As perdas na distribuição estão abaixo da média nacional, em 33,81%, que podem ser melhoradas para ser atingido o patamar de 25%, estabelecido como meta de limite mínimo a partir de 2034 pela Portaria nº 490, de 22 de março de 2021, do Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2024p).

O Estado de Goiás é o Estado brasileiro que tem o menor índice de perdas na distribuição de água, em 28,34%, mas ainda precisa avançar na universalização do atendimento da população com água potável que, em 2022, estava em 89,10%, e com 63,05% de atendimento dos serviços de esgotamento sanitário.

Segundo o *hub* de projetos do BNDES, há previsão de início de estudos técnicos apenas em 2025 para contratação de parceria público-privada, com a finalidade de o parceiro privado prestar serviços de esgotamento sanitário em 217 dos 246 Municípios do Estado (BNDES, 2024e).

O Estado de Mato Grosso, embora esteja próximo da meta de universalização de abastecimento de água, atualmente em 87,01%, as perdas na distribuição estão acima da média nacional, em 45,36%, e o atendimento com serviços de esgotamento sanitário ainda está distante da meta de universalização, com apenas 40,30%.

O Estado de Mato Grosso do Sul celebrou uma parceria público-privada em 2021, com prazo de 30 anos, para a coleta e tratamento de esgotos em 68 Municípios do Estado, visto que atualmente atende apenas 58,02% da população com esses serviços. Vale salientar que Campo Grande (MS) já havia concedido a prestação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada em 2010, e houve grande avanço no período de 2006 a 2021, tendo a rede coletora de esgotos passado de 27% para 83% da população atendida. No que se refere à redução da perda de água, em 2006, havia perda de aproximadamente 55% e, em 2021, a perda estava em torno de 19% (Charles *et al.*, 2021).

Vê-se, portanto, que a realidade da capital é bem destoante do restante do Estado, visto que as perdas de distribuição de água no Estado estão em 33,21%.

### 4.1.4 Universalização na Região Sudeste

A Região Sudeste, vista de forma ampla, é a que apresenta os melhores índices de abastecimento de água, de perdas na distribuição e de coleta e tratamento de esgotos. O destaque fica para o Estado de São Paulo, que já universalizou os serviços de esgotamento sanitário, atualmente em 90,54%.

Vale ressalvar que, embora o Estado apresente um percentual de universalização dos serviços de esgotamento sanitário acima do limite mínimo previsto no novo marco legal, as metas de universalização devem ser verificadas por Município, quando este exerce sua titularidade de forma independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando for o caso, segundo o § 6º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, acrescentado pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024h). A visualização por regiões e por Estados individualmente serve para se ter a noção do panorama geral de como avança a universalização no país, mas o que realmente importa é que as metas sejam atingidas em todos os Municípios ou blocos regionais, quando aplicável.

Nesse contexto, importa noticiar a recente Norma de Referência nº 8, de 2024, da ANA, aprovada pela Resolução ANA nº 192, de 8 de maio de 2024, com vigência a partir de 20 de maio de 2024, a qual, após enfatizar, no *caput* do seu art. 4º, o conteúdo do art. 11-B, § 6º, Lei nº 11.445, de 2007, mencionado acima, reforça a obrigação de que as metas de

universalização sejam alcançadas individualmente em cada Município, ainda que façam parte de uma prestação regionalizada (Brasil, 2024b). Confiram-se os seus termos:

> Art. 4º As metas progressivas de universalização devem ser avaliadas no âmbito municipal ou distrital, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável.
>
> Parágrafo único. Os titulares e entidades reguladoras infranacionais devem avaliar o cumprimento das metas de universalização em seus municípios de forma a garantir que, mesmo no caso da prestação regionalizada, as metas sejam atingidas também para cada município individualmente.

São Paulo também está próximo de universalizar o abastecimento de água potável, pois já atende a 95,21% da população, e tem perdas na distribuição de água abaixo da média nacional, em 34,09%.

Espírito Santo e Minas Gerais apresentam os índices de universalização de água muito próximos, de 83,45% e 84,16%, respectivamente, assim como os índices de perdas na distribuição de água, de 37,57% e 36,77%, respectivamente. O Espírito Santo está mais atrasado na universalização dos serviços de esgotamento sanitário, atualmente em 59,53%, enquanto Minas Gerais atende 76,48% da população.

O Estado do Rio de Janeiro apresenta um dos menores índices de perdas na distribuição de água no país, no patamar de 31,97%, perdendo apenas para o Estado de Goiás. Os índices de atendimento com abastecimento de água e de atendimento de esgotamento sanitário estão, respectivamente, em 89,09% e 64,95%. Esses índices devem apresentar melhorias substanciais nos próximos anos em virtude das recentes concessões da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), que serão abordadas mais adiante em subtópico próprio.

Dentro do Estado do Rio de Janeiro há dois exemplos positivos de Municípios que concederam os serviços de saneamento básico à iniciativa privada. Um é a experiência em Nova Friburgo (RJ), com serviços concedidos ao Grupo Águas do Brasil, em 2009, quando não havia qualquer tratamento de esgoto na cidade e, em 2021, já havia atingido 92% do esgoto tratado, ao passo que o abastecimento de água já estava em quase 100% da população atendida (99,82%) (Charles *et al.*, 2021).

Outro caso bem-sucedido de concessão dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos se deu em Niterói (RJ), a partir de 1997. Os serviços foram concedidos à empresa Águas de Niterói pelo período de 30 anos. Apenas quatro anos após o início da prestação do serviço pelo agente privado, houve expansão significativa de atendimento à população, inclusive nas localidades mais pobres, com antecipação de metas de expansão do fornecimento de água, sobretudo em relação ao que fora feito pela CEDAE anteriormente (Vargas; Lima, 2004).

Embora houvesse a preocupação de, a partir da concessão dos serviços à iniciativa privada, haver aumento das tarifas, nas concessões ocorridas em Niterói, segundo Vargas e Lima (2004), não se identificou aumento substancial acima da inflação. Os aspectos negativos percebidos foram a regulação precária e a falta de transparência dos valores contratuais envolvidos.

### 4.1.5 Universalização na Região Sul

Os Estados da Região Sul estão mais próximos da universalização do abastecimento de água, estando o Paraná com 96,09% da população atendida, Santa Catarina com 89,56% e Rio Grande do Sul com 88,12%. As perdas de água estão próximas da média nacional, mas ainda elevadas em relação ao patamar indicado de 25% pela Portaria nº 490, de 22 de março de 2021, do Ministério do Desenvolvimento Regional (Brasil, 2024p), como meta a partir de 2034, já que o Paraná apresenta perdas de 35,07%, Santa Catarina de 34,68% e Rio Grande do Sul de 39,50%.

A discrepância maior entre os Estados do Sul ocorre no esgotamento sanitário. Enquanto o Paraná atende 76,27% da sua população com esses serviços, Santa Catarina e Rio Grande do Sul atendem apenas 29,06% e 35,98%, respectivamente, assemelhando-se esses dois últimos aos índices alcançados pelos Estados da Região Nordeste.

O Rio Grande do Sul alienou à empresa Aegea Saneamento, em leilão realizado em dezembro de 2022, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), responsável pelos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em 317 dos 497 Municípios do Estados, após modelagem do projeto de desestatização feito pelo BNDES (2024d).

O Município de Porto Alegre, por sua vez, solicitou a realização de estudos técnicos ao BNDES (2024j) para a concessão parcial dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário para a iniciativa privada, mantendo o Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE) responsável pela produção e tratamento de água.

### 4.1.6 Resumo das delegações dos serviços à iniciativa privada

Como visto, alguns Estados e Municípios estão se movimentando para universalizar os serviços de saneamento básico aos seus cidadãos, inclusive com atuação do BNDES, em alguns casos, para modelagem de projetos que visem a delegação de sua prestação à iniciativa privada mediante concessão ou celebração de parcerias público-privadas.

Segundo o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, em notícia de dezembro de 2022, até aquele momento já haviam sido garantidos R$ 90 bilhões em investimentos e outorgas, em mais de 20 leilões de concessões de serviços de saneamento básico realizados desde a edição do marco legal do saneamento básico em julho de 2020, e já haviam sido repassados R$ 9,7 bilhões do Governo Federal para Estados e Municípios concluírem obras de saneamento básico em andamento. Além disso, havia a expectativa de criação de 6,2 milhões de empregos até 2033 (Brasil, 2022b).

Para melhor visualização, o Quadro 2 sintetizou as informações sobre a existência de movimentações tendentes à delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada.

**Quadro 2 – Síntese das formas de prestação do serviço e da existência de delegação à iniciativa privada ou de estudos técnicos**

| Região/Estado | Forma de prestação | Serviços | Abrangência territorial | Observações |
|---|---|---|---|---|
| **Norte** | | | | |
| Acre | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | |
| Amapá | Concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | Apenas as áreas urbanas fazem parte da concessão. A área rural continua a ser atendida pela CAESA. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Amazonas | Prestação direta e concessão | Água e esgoto | Concessão na capital e prestação direta pelos demais Municípios | Os serviços de água e esgoto na capital Manaus estão concedidos à iniciativa privada. A COSAMA (Companhia de Saneamento do Amazonas) está presente em 15 dos 62 Municípios. |
| Pará | Estudos técnicos para concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | Está na fase de modelagem no BNDES, com previsão de realização dos leilões em 2024 ou 2025. |
| Rondônia | Estudos técnicos para concessão | Água e esgoto | 48 dos 52 Municípios | Está na fase de modelagem no BNDES, com previsão de realização dos leilões em 2024 ou 2025. |
| Roraima | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | Os serviços de água e esgoto são prestados pela CAER (Companhia de Águas e Esgotos de Roraima). |
| Tocantins | Concessão e prestação direta | Água e esgoto | Concessão em 47 dos 139 Municípios, e prestação direta nos demais | A Saneatins (Companhia de Saneamento do Tocantins) foi privatizada em 1998 e atende 47 dos 139 Municípios. |
| **Nordeste** | | | | |
| Alagoas | Concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | Contratos de concessão celebrados em 2021 e 2022, após modelagem pelo BNDES. |
| Bahia | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Ceará | PPP | Esgoto | Em 24 dos 184 Municípios | Contrato de PPP celebrado no 2º trimestre de 2023, após modelagem pelo BNDES. |
| Maranhão | Estudos técnicos para concessão | Esgoto | Em 214 dos 217 Municípios | Está na fase de modelagem no BNDES, com previsão de realização do leilão apenas para o 2º trimestre de 2026. Em 3 Municípios, os serviços de água e esgoto já são concedidos à iniciativa privada. |
| Paraíba | Estudos técnicos para concessão ou PPP | Água e esgoto | Estudos para concessão ou PPP em 93 dos 223 Municípios | Está na fase de modelagem no BNDES, com previsão de realização do leilão no 1º trimestre de 2025. |
| Pernambuco | Estudos técnicos para concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | Está na fase de modelagem no BNDES, com previsão de realização do leilão no 1º trimestre de 2025. Está em curso uma PPP entre a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e a BRK para o serviço de esgotamento sanitário em 15 Municípios. |
| Piauí | Fase de licitação para concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | Está em fase de consulta pública prévia à publicação de edital de licitação. |
| Rio Grande do Norte | Estudos técnicos para PPP | Esgoto | Em 48 dos 167 Municípios | Está na fase de modelagem no BNDES, com previsão de realização do leilão no 3º trimestre de 2025. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Sergipe | Estudos técnicos para concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | Está na fase de modelagem no BNDES, com previsão de realização do leilão no 3º trimestre de 2024. |
| **Sudeste** | | | | |
| Espírito Santo | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | A prestação é direta na maioria dos Municípios. Em alguns, houve concessão, a exemplo de Cariacica, que celebrou PPP para o serviço de esgotamento sanitário. |
| Minas Gerais | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | A Copasa (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) é responsável pelos serviços de água e esgoto em 640 Municípios dos 853. |
| Rio de Janeiro | Prestação direta e concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | Houve concessão dos serviços de água e esgoto na capital juntamente com mais 48 Municípios. Também há concessões nos Municípios de Niterói, Nova Friburgo e em alguns outros. Nos demais, a prestação é direta. |
| São Paulo | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | A Sabesp é responsável pelos serviços de água e esgoto em 375 Municípios do 645. |
| **Sul** | | | | |
| Paraná | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | A Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) é responsável por ambos os serviços em 344 dos 399 Municípios. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Rio Grande do Sul | Alienação da Companhia Estadual e Estudos técnicos para concessão | Água e esgoto | 317 dos 497 Municípios, além da capital | O Estado alienou à iniciativa privada, 2022, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), responsável por ambos os serviços em 317 dos 497 Municípios do Estados, após modelagem do projeto feito pelo BNDES. Também há estudos técnicos para concessão parcial dos serviços de água e esgoto no Município de Porto Alegre. |
| Santa Catarina | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) é responsável por ambos os serviços em 194 dos 295 Municípios. |
| **Centro-Oeste** | | | | |
| Distrito Federal | Prestação direta | Água e esgoto | Todo o DF | |
| Goiás | Estudos técnicos para PPP | Esgoto | Em 217 dos 246 Municípios | O início dos estudos técnicos para modelagem pelo BNDES está previsto apenas 2025. |
| Mato Grosso | Prestação direta | Água e esgoto | Todos os Municípios | |
| Mato Grosso do Sul | Prestação direta, PPP e concessão | Água e esgoto | Todos os Municípios | O Estado celebrou contrato de PPP em 2021 para o serviço de esgotamento sanitário em 68 dos 79 Municípios. Campo Grande já tem contrato de concessão para ambos os serviços desde 2010. Nos demais Municípios, a prestação é direta. |

Quadro 2. Elaborado pelo autor. Fontes: 1) BNDES. Disponível em https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos?setor=saneamento. Acesso em: 29 abr. 2024. 2) Centro de Liderança Pública. Disponível em: https://conteudo.clp.org.br/saneamento-basico-e-eleicoes. Acesso em: 29 abr. 2024. 3) Instituto Água e Saneamento. Disponível em: https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/. Acesso em: 29 abr. 2024. 4) PIAUÍ. Disponível em: https://suparc.sead.pi.gov.br/mrae-consulta-publica/. Acesso em: 26 abr. 2024. 5) Sabesp. Disponível em: https://www.sabesp.com.br/site/Default.aspx. Acesso em: 29 abr. 2024. 6) Copasa. Disponível em: https://ri.copasa.com.br/. Acesso em: 29 abr. 2024. 7) Sanepar. Disponível em: https://site.sanepar.com.br/a-sanepar/perfil. Acesso em: 29 abr. 2024. 8) CASAN. Disponível em: https://www.casan.com.br/menu-conteudo/index/url/companhia#0. Acesso em: 29 abr. 2024.

Embora a delegação dos serviços à iniciativa privada represente uma opção dos Estados e Municípios para melhorar o cenário atual de falta de acesso de milhões de brasileiros aos serviços de saneamento básico, a delegação desses serviços públicos a agentes privados ainda não é uma realidade na maioria das unidades federativas, como será explorado mais adiante.

## 4.2 Estágio do processo de regionalização dos Estados

Como já abordado anteriormente, um dos pilares do novo marco legal do saneamento básico é o incentivo aos processos de regionalização, com o objetivo de gerar ganho de eficiência e de escala na prestação, com o compartilhamento de infraestrutura e de custos, reduzindo estes para os seus titulares e, consequentemente, para os seus usuários (Nohara; Postal Júnior, 2018), e a possibilidade de haver subsídios cruzados, em que os ganhos advindos de Municípios superavitários compensem os custos em Municípios com menor arrecadação (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Nos termos do art. 3º, inc. VI, da Lei nº 11.445, de 2007, com redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024h), a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico pode se dar por meio das seguintes estruturas:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião;

b) unidade regional de saneamento básico; ou,

c) bloco de referência.

A região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião depende da criação por lei complementar estadual e prescinde da adesão dos Municípios. Assim, a participação dos

Municípios nesse arranjo de regionalização ocorre previamente à aprovação da lei pelo respectivo Estado, segundo o art. 3º do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 2015).

Já a unidade regional de saneamento básico deve ser criada por lei ordinária estadual e depende da adesão dos Municípios (Brasil, 2024h).

Os blocos de referência, por sua vez, podem ser instituídos por simples ato do poder executivo federal, mediante a inércia de Estados e Municípios na criação dos tipos de arranjos de regionalização anteriores. Do mesmo modo, as unidades regionais de saneamento básico também dependem da adesão dos Municípios envolvidos (Brasil, 2024h).

Destarte, instituído um desses arranjos de regionalização, os Municípios devem aderir a eles, nos casos das unidades regionais de saneamento básico e dos blocos de referência. Além disso, em todos os casos, devem ser constituídas estruturas de governança pelos entes federativos envolvidos, cuja adesão dos Municípios também é voluntária nos casos das unidades regionais de saneamento básico e dos blocos de referência (art. 50, inc. VIII, da Lei nº 11.445, de 2007). Para essa adesão, eles tiveram inicialmente o prazo de 180 (cento e oitenta) dias (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Porém, o Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023 (Brasil, 2024e), que revogou o Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023, que já havia revogado o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, prorrogou até 31 de dezembro de 2025 o prazo para a estruturação da prestação regionalizada, para constituição das estruturas de governança, assim como para adesão dos Municípios às unidades regionais ou aos blocos de referência, e às respectivas estruturas de governança (art. 15).

Desse modo, para a regionalização ocorrer de fato, além da aprovação das leis pelos Estados ou do ato do poder executivo federal na hipótese dos blocos de referência, também deve haver a adesão dos Municípios envolvidos, no caso das unidades regionais de saneamento básico ou dos blocos de referência, assim como às estruturas de governança, depois de devidamente constituídas.

Nesse contexto, a Figura 6 mostra como está o processo de regionalização nos Estados, no que se refere à aprovação das correspondentes leis complementares ou ordinárias.

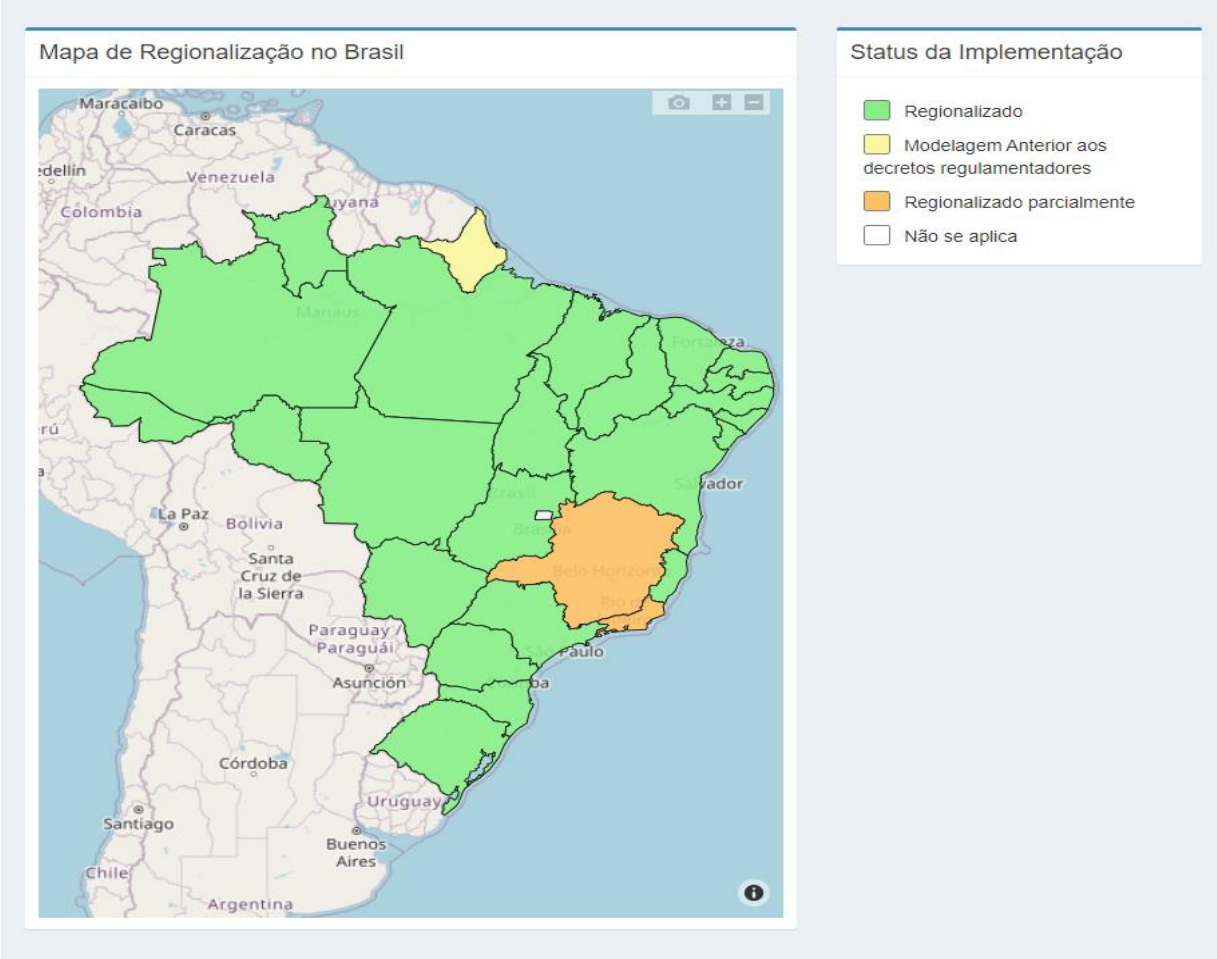


Figura 6. Fonte: SNIS 2022. Disponível em: http://appsnis.mdr.gov.br/regionalizacao/web/site. Acesso em: 27 abr. 2024.

O Estado do Amapá, como já abordado anteriormente, é uma exceção ao processo de regionalização instituído pelo novo marco legal, por ter iniciado processo de modelagem para concessão à iniciativa privada antes da aprovação dos decretos regulamentadores do marco relativos à regionalização (Pollini *et al.*, 2021), segundo o próprio SNIS.

O processo de regionalização também não se aplica ao Distrito Federal, em razão de essa unidade federativa não ser dividida em Municípios, conforme art. 32 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2024c).

O Quadro 3 apresenta informações sobre as leis estaduais que aprovaram o processo de regionalização e seus respectivos arranjos, sobre a adesão dos Municípios envolvidos, quando aplicável, e acerca da existência de estrutura de governança formalmente criada.

**Quadro 3 – Dados sobre regionalização nos Estados**

| Região/Estado | Arranjo de regionalização | Lei | Adesão dos Municípios envolvidos? | Existe estrutura de governança? |
|---|---|---|---|---|
| **Norte** | | | | |
| Acre | Microrregião | LC nº 454/2023 | Não se aplica | Sim |
| Amapá | Concessão em bloco | Não se aplica | Não se aplica | Não |
| Amazonas | Microrregião | LC nº 214/2021 | Não se aplica | Sim |
| Pará | Microrregião | LC nº 171/2023 | Não se aplica | Sim |
| Rondônia | Microrregião | LC nº 1.200/2023 | Não se aplica | Sim |
| Roraima | Microrregião | LC nº 300/2021 | Não se aplica | Sim |
| Tocantins | Unidades Regionais | Lei nº 4.293/2023 | Ainda dentro do prazo | Sim |
| **Nordeste** | | | | |
| Alagoas | 1 Região Metropolitana e 2 Unidades Regionais | LC nº 8/1998 e Lei nº 8.358/2020 | Parcialmente | Sim |
| Bahia | 1 Região Metropolitana e 19 Microrregiões | LC nº 41/2014 e LC nº 48/2019 | Não se aplica | Sim |
| Ceará | Microrregião | LC nº 247/2021 | Não se aplica | Sim |
| Maranhão | Microrregião | LC nº 239/2021 | Não se aplica | Sim |
| Paraíba | Microrregião | LC nº 168/2021 | Não se aplica | Sim |
| Pernambuco | Microrregião | LC nº 455/2021 | Não se aplica | Sim |
| Piauí | Microrregião | LC nº 262/2022 | Não se aplica | Sim |
| Rio Grande do Norte | Microrregião | LC nº 682/2021 | Não se aplica | Sim |
| Sergipe | Microrregião | LC nº 398/2023 | Não se aplica | Sim |
| **Sudeste** | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Espírito Santo | Microrregião | LC nº 968/2021 | Não se aplica | Sim |
| Minas Gerais | 1 Bloco de Referência e Unidades Regionais | Portaria MDR nº 3.701/2022 e PL nº 2.884/2021 | Sem informações | Não |
| Rio de Janeiro | Concessão | Inexistente | Não se aplica | Não |
| São Paulo | Unidades Regionais | Lei nº 17.383/2021 | Parcialmente | Sim |
| **Sul** | | | | |
| Paraná | Microrregião | LC nº 237/2021 | Não se aplica | Sim |
| Rio Grande do Sul | Unidades Regionais | Lei nº 15.795/2022 | Parcialmente | Sem informações |
| Santa Catarina | Região Metropolitana | LC nº 495/2010 e LC nº 636/214 | Não se aplica | Não |
| **Centro-Oeste** | | | | |
| Distrito Federal | Não se aplica | Não se aplica | Não se aplica | Não se aplica |
| Goiás | Microrregião | LC nº 182/2023 | Não se aplica | Sim |
| Mato Grosso | Unidades Regionais | Lei nº 11.976/2022 | Sem informações | Sim |
| Mato Grosso do Sul | Unidades Regionais | Lei nº 5.989/2022 | Sem informações | Sim |

Quadro 3: elaborado pelo autor. Fontes: 1) SNIS 2022; 2) Instituto Água e Saneamento – Disponível em: https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/. Acesso em: 27 abr. 2024; 3) Sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas Estaduais e da Imprensa Nacional.

Observa-se no Quadro 3 que a maioria dos Estados optou por instituir a regionalização por meio de microrregiões. Ao todo, 16 Estados escolheram esse tipo de arranjo. No entanto, para Pollini *et al.* (2021), várias das leis aprovadas que criaram essas microrregiões não foram precedidas de estudos de viabilidade econômico-financeira e técnica na formação dos blocos, e da participação dos Municípios envolvidos, em desatendimento ao art. 3º, § 2º, do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2024i).

Além disso, constatou-se que os processos legislativos foram muito simplificados. Muitas dessas leis foram aprovadas em regime de urgência, transparecendo a única intenção de dar cumprimento formal ao novo marco legal (Pollini *et al.*, 2021). Ainda, percebe-se muita semelhança entre as leis em que o arranjo de regionalização escolhido foi o de microrregiões.

Alagoas, Bahia e Santa Catarina mantiveram as regiões metropolitanas já constituídas antes da edição do novo marco legal. Alagoas, além da Região Metropolitana de Maceió preexistente, criou duas unidades regionais para atender ao pilar da regionalização incentivado pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024j). Contudo, segundo o Instituto Água e Saneamento (2023), 28 Municípios do Estado optaram por não aderir às unidades regionais criadas, embora todos eles integrem as concessões à iniciativa privada celebradas em 2021 e 2022.

De qualquer modo, como já demonstrado, o Estado de Alagoas concedeu recentemente à iniciativa privada os serviços de saneamento básico tanto na região metropolitana, como nas unidades regionais (BNDES, 2024a), o que possibilita concluir que a finalidade de regionalização do marco do saneamento fora atingida em todo o Estado.

A falta de adesão dos Municípios é um aspecto também identificado em outros Estados da Federação que instituíram unidades regionais de saneamento básico, que são Tocantins, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em que não há informações sobre a adesão da totalidade dos Municípios às respectivas unidades regionais. A falta de transparência e publicidade das adesões formalizadas pelos Municípios aos respectivos blocos regionais é um traço identificado nas páginas institucionais de todos os governos dos Estados mencionados.

Como já abordado anteriormente, os Municípios tinham o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adesão às respectivas unidades regionais ou aos blocos de referência, contados da sua instituição. Porém, com a alteração perpetrada pelo Decreto nº 11.599, de 2023, esse prazo foi postergado para dezembro de 2025 (Brasil, 2024e).

O Estado de Minas Gerais ainda não tem lei de regionalização aprovada. O governo estadual chegou a protocolar, em 2021, o Projeto de Lei nº 2.884 na Assembleia Legislativa do Estado com a proposta de dividir todos os 853 Municípios em 22 unidades regionais de abastecimento de água e esgoto. No entanto, o PL ficou parado na Assembleia, tendo sido arquivado em janeiro de 2023, em virtude do final da legislatura anterior, nos termos do art.

180 do Regimento Interno da casa, segundo informações constantes no sítio eletrônico daquela Assembleia (Minas Gerais, 2024).

Por outro lado, o primeiro bloco de referência para prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgoto foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para o Vale do Jequitinhonha. Esse ato se deu pela Portaria nº 3.701, de 23 de dezembro de 2022, englobando 96 Municípios, e corresponde a uma das unidades regionais que se tentou criar pelo PL nº 2.884, de 2021 (Brasil, 2024q). Importa lembrar que a adesão dos Municípios é facultativa.

Da mesma forma que foi constatado em relação às unidades regionais de saneamento, não se tem informações sobre a adesão desses Municípios ao mencionado bloco de referência.

O Estado do Rio de Janeiro é o outro Estado da federação que ainda não adotou qualquer arranjo de regionalização previsto no novo marco legal. A concessão da CEDAE, que será explorada em subtópico próprio, teve sua modelagem iniciada pelo BNDES anteriormente à edição da Lei nº 14.026, de 2020, e, por isso, é tratada como exceção ao processo de regionalização instituído pelo novo marco (BNDES, 2023).

Para a concessão foram criados 4 blocos entre os 49 Municípios interessados, sendo a capital dividida em quatro partes, ficando cada parte em um dos blocos criados (BNDES, 2023). Não houve lei estadual aprovada a fim de regionalizar a prestação dos serviços de saneamento básico para os outros 43 Municípios do Estado. Entretanto, vale ressaltar que em 16 Municípios esses serviços já são objeto de concessão, segundo informações do SNIS 2022 (Brasil, 2024).

Outra etapa necessária para o processo de regionalização nos Estados é a instituição das estruturas de governança. Pelo Quadro 3, a maioria dos Estados instituiu formalmente essas estruturas, muitas delas nas próprias leis de regionalização, sobretudo naquelas em que a regionalização foi mediante a criação de regiões metropolitanas ou microrregiões. No entanto, a ausência de informações em várias unidades federativas acerca de sua efetiva constituição é um dificultador para se afirmar sobre a sua existência, da mesma forma como ocorre em relação a informações acerca da adesão dos Municípios às unidades regionais de saneamento básico ou ao Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha.

Isso porque o Decreto nº 11.599, de 2023, só considera a constituição efetiva das estruturas de governança a partir da apresentação do regimento interno aprovado, ou

instrumento equivalente (art. 7º, inc. IX), o que não foi identificado em nenhum dos Estados (Brasil, 2024e).

Como parte também do processo de regionalização, o titular dos serviços públicos de saneamento básico deve designar o órgão responsável por regular e fiscalizar os serviços a serem prestados, nos termos do art. 8º, § 5º, da Lei nº 11.445, de 2007, incluído pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024h).

A ANA não tem um cadastro registrado em seu sítio eletrônico de todas as agências reguladoras infranacionais, mas tem uma relação daquelas com as quais tem alguma interação institucional. O Quadro 4 contém um resumo do quantitativo dessas agências, assim como sua abrangência, se municipal, intermunicipal ou estadual/distrital (Brasil, 2024a).

**Quadro 4 – Relação de agências reguladoras infranacionais**

| Região/Estado | Municipal | Intermunicipal | Estadual/Distrital | **Total** |
|---|---|---|---|---|
| **Norte** | | | | |
| Acre | - | - | 1 | **1** |
| Amapá | - | - | 1 | **1** |
| Amazonas | 1 | - | 1 | **2** |
| Pará | 4 | - | 1 | **5** |
| Rondônia | 4 | - | 1 | **5** |
| Roraima | - | - | - | **0** |
| Tocantins | 3 | - | 1 | **4** |
| **Nordeste** | | | | |
| Alagoas | 1 | - | 1 | **2** |
| Bahia | 3 | - | 1 | **4** |
| Ceará | 1 | 1 | 1 | **3** |
| Maranhão | 1 | - | 1 | **2** |
| Paraíba | 1 | - | 1 | **2** |
| Pernambuco | 1 | - | 1 | **2** |
| Piauí | 1 | - | 1 | **2** |
| Rio Grande do Norte | 1 | - | 1 | **2** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Sergipe | - | - | 1 | **1** |
| **Sudeste** | | | | |
| Espírito Santo | 1 | 1 | 1 | **3** |
| Minas Gerais | 3 | 5 | 1 | **9** |
| Rio de Janeiro | 5 | - | 1 | **6** |
| São Paulo | 7 | 1 | 1 | **9** |
| **Sul** | | | | |
| Paraná | 1 | 1 | 1 | **3** |
| Rio Grande do Sul | 4 | 1 | 1 | **6** |
| Santa Catarina | 1 | 4 | 1 | **6** |
| **Centro-Oeste** | | | | |
| Distrito Federal | - | - | 1 | **1** |
| Goiás | 2 | - | 1 | **3** |
| Mato Grosso | 4 | 2 | 1 | **7** |
| Mato Grosso do Sul | 2 | - | 1 | **3** |
| **TOTAL GERAL** | **52** | **16** | **26** | **94** |

Quadro 4. Fonte: ANA. Disponível em https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais. Acesso em: 28 abr. 2024.

Como se vê no Quadro 4, o Estado de Roraima é o único a não ter qualquer agência reguladora cadastrada na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Também não se encontrou no sítio eletrônico do governo do Estado qualquer menção ao órgão regulador dos serviços de saneamento básico, em desatendimento ao art. 8º, § 5º, da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h).

Ademais, o art. 21 da mesma norma exige que a atividade de regulação seja desempenhada por uma autarquia com independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, ou seja, por uma agência reguladora (Brasil, 2024h). Desse modo, observa-se que o Estado de Roraima não está em sintonia com o marco do saneamento no aspecto da atividade de regulação dos serviços de saneamento básico.

### 4.2.1 Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE

Como já citado, a concessão da CEDAE, no Rio de Janeiro, aproveita-se para fazer algumas considerações a esse respeito. Os leilões fazem parte da adesão do Governo do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) em 2017, em razão da governança corporativa bem deficitária da estatal, o tímido avanço na universalização dos serviços de saneamento básico nas últimas décadas, a forte ingerência política do governo na empresa, entre outros fatores que prejudicavam o efetivo atendimento da população (Charles *et al.*, 2021).

Embora o objetivo inicial fosse a privatização total da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro, conforme acordo de cooperação técnica firmado com o BNDES, no modelo final da concessão não foi exigida sua privatização total, permitindo que ela continuasse a produzir água potável para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Estevam, 2023). Ou seja, ela continuaria com o serviço de captação e de tratamento de água limpa, cabendo aos concessionários seu armazenamento e distribuição (Charles *et al.*, 2021).

Dois fatores podem ter influenciado essa escolha: a) manutenção do capital político sobre a CEDAE; e, b) segurança hídrica na região metropolitana (Estevam, 2023).

Nesse modelo, a captação, adução e tratamento de água na região metropolitana do Rio de Janeiro é mantida sob a responsabilidade da CEDAE, enquanto a reserva e a distribuição de água são de responsabilidade das concessionárias. Fora dos limites da região metropolitana, a responsabilidade para todas essas etapas, além do esgotamento sanitário, é das concessionárias responsáveis pelos respectivos blocos de concessão (Estevam, 2023).

Segundo o BNDES, várias vantagens foram previstas, em dezembro de 2020, para o leilão de concessão da CEDAE. Segundo o Banco, seria o maior projeto de mobilização de capital no Brasil, com investimentos diretos de mais de R$ 31 bilhões nos serviços de fornecimento de água potável e de esgotamento sanitário, com outorga mínima de R$ 10,6 bilhões a serem distribuídos entre o Estado do Rio de Janeiro (80%), os Municípios (15%) e a Região Metropolitana (5%). Além disso, em caso de ágio sobre o valor mínimo da outorga, esse valor excedente seria distribuído meio a meio entre o Estado e os Municípios (BNDES, 2023).

Ademais, foi previsto o recebimento pelos Municípios, a título de outorga variável, de 3% sobre o valor das tarifas cobradas pelas concessões e, pelo Fundo Metropolitano, de 0,5% do valor das tarifas arrecadadas na Região Metropolitana (BNDES, 2023).

Com a privatização proposta, havia a previsão da universalização do saneamento básico em 12 anos (portanto, dentro do prazo estabelecido pelo marco legal) para mais de 13 milhões de pessoas, bem como a recuperação ambiental da Baía de Guanabara, da bacia do rio Guandu e do sistema lagunar da Barra da Tijuca (BNDES, 2023).

Também foi prevista a criação de mais 28 mil empregos diretos, totalizando 46 mil empregos ao se considerarem os empregados anteriores à concessão, além da geração de renda de aproximadamente R$ 34 bilhões associado ao consumo das famílias (BNDES, 2023).

Segundo o modelo desenhado para a concessão da CEDAE, não se projeta aumento real da tarifa dos usuários. Ao contrário, a tarifa social poderá ser ampliada dos 0,54% de famílias atendidas em dezembro de 2020 para até 5%, sem que isso acarrete desequilíbrio econômico-financeiro da concessão (BNDES, 2023). Essa era uma preocupação existente, assim como em outras concessões dos serviços de saneamento básico, que é a possibilidade do término de tarifas sociais ou de subsídios do ente estatal concedente para garantir saneamento básico à população mais pobre (Vargas; Lima, 2004).

No que se refere ao esgotamento sanitário, 5,8 milhões de pessoas que ainda não usufruem a prestação desse serviço, tanto da coleta quanto do tratamento, serão atendidas (BNDES, 2023).

Assim, o Estado do Rio de Janeiro teve um dos maiores projetos de concessão do saneamento básico do país, dividido em quatro blocos regionalizados. Um deles teve o contrato de concessão celebrado com a Águas do Rio (AEGEA), com início em novembro de 2021, e responsável pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário em 27 Municípios do Estado, com uma população de 10 milhões de pessoas a serem atendidas. Até agora, é o maior projeto financeiro em saneamento básico do país, com investimento de quase R$ 39 bilhões, sendo R$ 15,4 bilhões em outorga, e R$ 24,4 bilhões para os investimentos necessários para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até 2033 (ABCON SINDICON, 2023).

Do início da concessão do saneamento básico no Rio de Janeiro, em novembro de 2021, até agosto de 2023, já foram investidos R$ 1,4 bilhão. Um dos investimentos a serem feitos nos próximos anos, na ordem de R$ 2,7 bilhões, é a construção de um cinturão de coleta de esgoto nos Municípios ao redor da Baía de Guanabara, com o objetivo de diminuir o despejo de esgoto nela. De acordo com a ABCON/SINDCON, só no primeiro ano da concessão,

aproximadamente 5 milhões de pessoas já tiveram melhorias no abastecimento de água e 250 mil pessoas foram finalmente beneficiadas com água em encanada em suas casas (ABCON SINDICON, 2023).

## 4.3 Resultado da análise de conteúdo acerca das posições contrárias e favoráveis à regionalização (ATLAS.ti)

Como resultado da análise documental realizada com auxílio do *software* ATLAS.ti, encontrou-se muito mais material com argumentos contrários à regionalização do saneamento básico do que favoráveis. Todos os documentos selecionados para a pesquisa passaram por um processo de codificação e categorização, objetivando-se separar todos os momentos em que, em cada um dos documentos, havia uma manifestação favorável ou contrária à regionalização, e com alguma informação compatível com essas manifestações.

Dentro da categoria "Posição contrária à regionalização", percebeu-se que alguns argumentos são mais frequentes para a contrariedade ao processo de regionalização previsto no marco legal do saneamento básico. Nos argumentos contrários, procurou-se levantar os motivos alegados para Estados e Municípios não se regionalizarem e, após a edição das leis estaduais de regionalização, as razões para eles não aderirem aos blocos regionais criados. Nesse ponto, percebeu-se resistência relevante à possibilidade de concessão à iniciativa privada dos serviços de saneamento básico em que culminariam a regionalização.

No que concerne aos argumentos favoráveis, buscou-se coletar os motivos para a defesa da regionalização, entre eles a impossibilidade de prorrogação dos contratos de programa, e as alegações em defesa da delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada.

Os resultados foram organizados nos Quadros 5 e 6, relativos, respectivamente, à posição contrária à regionalização e posição favorável à regionalização.

**Quadro 5 – Posição contrária à regionalização**

| **Posição contrária à regionalização** | | |
|---|---|---|
| **Subcategorias** | **Códigos** | **Magnitude** |
| | ○ **Contrariedade à delegação para iniciativa privada** | **135** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Contrariedade à delegação à iniciativa privada** | | ○ a assimetria de informações tende a beneficiar as prestadoras | 1 |
| | | ○ a descontinuidade dos contratos de programa gera insegurança jurídica | 4 |
| | | ○ a imprensa, o empresariado e o governo pregavam a privatização como única solução para a universalização do saneamento | 2 |
| | | ○ a participação do capital privado deve ser por PPPs ou por contratos de performance, em conjunto com as CESBs | 5 |
| | | ○ a privatização atende a acordos eleitoreiros | 2 |
| | | ○ a privatização atende a interesses do mercado | 26 |
| | | ○ a privatização é mais ideológica do que um caminho para universalização | 4 |
| | | ○ acaba com os subsídios cruzados | 3 |
| | | ○ aumenta as desigualdades de acesso aos serviços | 6 |
| | | ○ aumento de tarifa | 22 |
| | | ○ complexidade de organizar as licitações | 1 |
| | | ○ comprometimento do atendimento à população mais vulnerável | 23 |
| | | ○ comprometimento do atendimento à população rural | 9 |
| | | ○ comprometimento do atendimento aos Municípios de pequeno porte | 3 |
| | | ○ desconsidera a importância do papel do Estado na prestação de serviços essenciais | 11 |
| | | ○ descontinuidade de serviços essenciais/ruptura do setor | 4 |
| | | ○ em muitas cidades estrangeiras, os serviços de saneamento básicos estão sendo reestatizados | 17 |
| | | ○ enfraquecimento das CESBs | 3 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | ○ estagnação dos investimentos | 6 |
| | | ○ facilitação do monopólio privado no setor | 6 |
| | | ○ fere a autonomia dos Municípios | 8 |
| | | ○ governos estaduais e as CESBs querem manter o protagonismo no setor do saneamento | 1 |
| | | ○ impossibilidade de acesso a recursos federais | 1 |
| | | ○ internacionalização do mercado da água | 1 |
| | | ○ mercantilização da água | 10 |
| | | ○ monopólio natural e outras barreiras de entrada afastam concorrentes | 2 |
| | | ○ negação do saneamento básico como direito fundamental/humano/social | 7 |
| | | ○ o BNDES atua como um leiloeiro facilitador da venda, sem problematização das consequências | 1 |
| | | ○ o lucro é revertido em altos salários na empresa, não em investimentos no setor concedido | 1 |
| | | ○ o mercado tende a disputar licitações apenas nas áreas mais ricas, mesmo que menos atraentes | 6 |
| | | ○ o modelo do novo marco não garante a universalização | 3 |
| | | ○ os recentes leilões estão sendo subsidiados com dinheiro público para a iniciativa privada | 1 |
| | | ○ resistência da população em passar a pagar tarifa | 3 |
| | | ○ resistência da população para se conectar às redes de água e esgoto — falta de informação | 1 |
| | | ○ resultados negativos em diversas cidades onde houve privatização | 1 |
| | | ○ tratamento de esgoto não resulta em votos | 1 |
| | ○ **Motivo para baixa adesão de Municípios** | | **15** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Motivos para baixa adesão de Municípios** | | ○ decisão de alguns Municípios pela prestação direta | 1 |
| | | ○ desconhecimento de prefeituras sobre o projeto | 2 |
| | | ○ em São Paulo, alegação de que o futuro da SABESP e do saneamento no Estado estão ao crivo de interesses eleitoreiros | 1 |
| | | ○ em São Paulo, crítica à formação de blocos sem critérios territoriais ou de afinidade regional | 1 |
| | | ○ em São Paulo, crítica à regionalização com a intenção de preservar os negócios da SABESP | 2 |
| | | ○ formação de blocos muito grandes | 1 |
| | | ○ os recursos federais são escassos, diminuindo o incentivo à adesão | 1 |
| | | ○ projeto sem conectividade com o território | 1 |
| | | ○ projeto sem interlocução com comitês de bacias | 2 |
| | | ○ projeto sem interlocução com consórcios municipais | 1 |
| | | ○ projeto sem interlocução com Municípios | 10 |
| | | ○ projeto sem interlocução com sociedade civil | 2 |
| | | ○ projeto sem transparência | 2 |
| | | ○ resistência de Municípios com universalização mais avançada em se juntarem a Municípios mais atrasados | 2 |
| **Motivos para não regionalizar** | **○ CESBs e governos estaduais contrários à impossibilidade de prorrogação dos contratos de programa** | | **5** |
| | **○ Contrariedade à regionalização** | | **50** |
| | | ○ acaba com os subsídios cruzados | 2 |
| | | ○ desconhecimento dos prefeitos sobre o tema | 1 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | ○ desconsideração das bacias hidrográficas | 4 |
| | | ○ desconsideração dos outros serviços do saneamento básico além de água e esgoto | 1 |
| | | ○ dificuldade de agrupamento de Municípios com características diferentes | 1 |
| | | ○ diminuição da autonomia municipal | 22 |
| | | ○ mitigação da autonomia municipal inconstitucional | 4 |
| | | ○ necessidade de autorização do legislativo municipal | 5 |
| | | ○ o governo agregou a regionalização à privatização | 1 |
| | | ○ o modelo de regionalização do marco legal inviabiliza a universalização | 1 |
| | | ○ priorização da privatização | 1 |
| | | ○ projeto sem interlocução com a sociedade civil | 2 |
| | | ○ projeto sem interlocução com comitês de bacias | 1 |
| | | ○ projeto sem interlocução com Municípios | 2 |
| | | ○ *spending power* | 11 |
| | ○ **Obstáculos à regionalização** | | **6** |
| | | ○ contrariedade ao novo marco legal | 1 |
| | | ○ inviabilidade econômico-financeira de formação de bloco sem a capital | 4 |
| | | ○ necessidade de autorização do legislativo municipal | 1 |
| | ○ **Violação à isonomia entre prestadores públicos e privados** | | **1** |

Quadro 5. Elaborado pelo autor.

No âmbito da posição contrária à regionalização, especificamente os motivos para Estados e Municípios não se regionalizarem, sobressaem argumentos no sentido de que a regionalização diminui a autonomia municipal; a prática de *spending power* força os Municípios a integrarem um bloco regional; é necessária a autorização da Câmara de Vereadores para a adesão aos blocos regionais; não houve suficiente interlocução com os *players* do setor e com os próprios Municípios; a regionalização acaba com os subsídios cruzados; e a contrariedade das Companhias Estaduais de Saneamento Básico e de governos estaduais quanto à impossibilidade de os contratos de programa serem prorrogados.

Entre os motivos para a baixa adesão dos Municípios aos blocos regionais criados (e que dependam da adesão dos Municípios neles incluídos), as alegações mais recorrentes são a ausência de interlocução com os interessados, principalmente com os Municípios, e a falta de transparência e de conhecimento do projeto.

No entanto, os argumentos que mais se repetiram dentro da categoria "Posição contrária à regionalização" dizem respeito à contrariedade à delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada que, no fim do processo de regionalização buscado pelo novo marco legal, tende a ser a principal forma de prestação desses serviços. Em meio a esses argumentos, importa destacar alguns, como a privatização atende a interesses de mercado e a água está sendo tratada como negócio e não como direito fundamental, direito humano ou social; haverá aumento de tarifas; o atendimento a populações mais vulneráveis, rurais e de Municípios de pequeno porte poderá ser comprometida; internacionalmente, a privatização do saneamento básico fracassou; ou que a privatização desconsidera o papel do Estado como principal prestador de serviços públicos essenciais.

O Quadro 6, por sua vez, sintetiza os códigos identificados como posição favorável à regionalização.

**Quadro 6 – Posição favorável à regionalização**

| Posição favorável à regionalização | | |
|---|---|---|
| **Subcategorias** | **Códigos** | **Magnitude** |
| **Posição favorável à delegação do saneamento básico à iniciativa privada** | ○ a maior parte das cidades atendidas têm menos de 50 mil habitantes | 1 |
| | ○ a participação privada deve ser conjugada com a efetivação dos direitos sociais | 1 |
| | ○ é necessária uma boa regulação | 3 |
| | ○ não é verdade que as tarifas são maiores quando a prestação dos serviços é feita por agentes privados | 1 |
| | ○ o empresariado e o governo pregavam a privatização como solução para a universalização do saneamento | 1 |
| | ○ o investimento do setor privado é proporcionalmente maior que do setor público | 1 |
| | ○ o novo marco legal não extingue as CESB's, mas promove a competição com a iniciativa privada | 1 |
| **Posição favorável à impossibilidade de prorrogação dos contratos de programa** | | |
| | ○ atração de investimentos | 1 |
| | ○ permite expansão da iniciativa privada | 1 |
| **Posição favorável à regionalização** | ○ a regionalização prevista no NMLSB possui amparo constitucional | 1 |
| | ○ manutenção do protagonismo das CESB's mantém o atraso no setor de saneamento básico | 1 |
| | ○ mitigação da autonomia municipal possui amparo constitucional | 3 |
| | ○ MP age como interlocutor para viabilizar regionalização | 1 |
| | ○ regionalização não fere autonomia municipal | 4 |
| | ○ spending power é uma possibilidade | 1 |

Quadro 6. Elaborado pelo autor.

Quanto aos argumentos favoráveis à regionalização, identificados em quantidade bem inferior aos contrários, pelo menos na amostra analisada, os mais frequentes foram que a regionalização não fere a autonomia municipal, sua mitigação possui amparo constitucional, e que para a delegação do saneamento básico à iniciativa privada é necessária uma boa regulação.

Outros argumentos também se fizeram presentes, mas em menor número, e muitos são no sentido oposto aos trazidos na posição contrária à regionalização, como a maior parte dos Municípios atendidos pela iniciativa privada tem população inferior a 50 mil habitantes; as tarifas cobradas por agentes privados não são superiores aos cobrados pelas CESBs ou pelos Municípios que prestam diretamente os serviços de saneamento básico; que o investimento pelo capital privado é proporcionalmente superior ao realizado pelo poder público; que a

impossibilidade de prorrogação dos contratos de programa atrai mais investimentos e permite a expansão da iniciativa privada, além de impedir a manutenção do atraso no setor; e o *spending power* é uma possibilidade.

# 5 Discussão

## 5.1 Aspectos que sugerem o desinteresse dos entes envolvidos com a universalização do saneamento básico

Diante de tudo exposto até aqui, parece haver desinteresse dos entes políticos envolvidos, União, Estados e Municípios em universalizar o saneamento básico, sobretudo por meio do processo de regionalização. Essa percepção ficará mais clara com as evidências a seguir.

Um primeiro aspecto notado nos processos de regionalização é que muitas leis estaduais, complementares ou ordinárias, foram aprovadas somente em 2023, ou seja, cerca de três anos após a aprovação do novo marco do saneamento básico. O detalhe é que o novo marco legal aprovado em julho de 2020 previu a universalização do saneamento até dezembro de 2033, cerca de 13 anos e meio após sua edição.

Tendo os processos legislativo e político envolvidos para a aprovação das leis de regionalização durado aproximadamente três anos, mais de 20% do período considerado necessário para a universalização já foi consumido nessa etapa. Vale destacar que o período em torno de 50 anos, contado desde a aprovação do Planasa no início da década de 1970, não foi suficiente para universalizar os serviços de saneamento básico, uma vez que apenas 84,9% da população brasileira tem acesso à água potável e 56% acesso aos serviços de esgotamento sanitário (Brasil, 2023b).

Com a redução do tempo útil de quase 13,5 anos, tempo compreendido entre a edição da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e o termo final para universalização, em 31 de dezembro de 2033, para cerca de 10 anos, a fim de que ocorra a universalização do saneamento básico, o prazo restante pode ser insuficiente e capaz de comprometer o atingimento dessa política pública no tempo estabelecido.

No Quadro 3 verifica-se que esse é o caso de quatro Estados do Norte (Acre, Pará, Rondônia e Tocantins), um do Nordeste (Sergipe) e um do Centro-Oeste (Goiás), que tiveram suas leis de regionalização aprovadas somente no ano de 2023. Não se defende que os processos legislativos para a aprovação dessas leis tão importantes, que envolvem diversos Municípios, tramitassem de forma acelerada, mas cerca de três anos para sua aprovação transparece pouco engajamento dos respectivos Estados, principalmente de seus órgãos legislativos, para a

universalização do saneamento básico à sua população dentro do tempo estipulado pelo novo marco legal.

Confrontando esses dados com os constantes na Tabela 2, que traz informações sobre os índices de abastecimento de água, de perdas na distribuição de água e de atendimento com serviços de esgotamento sanitário, é de causar preocupação o quão longe estão principalmente os citados Estados da Região Norte das metas de universalização, tanto de abastecimento de água potável como de esgotamento sanitário.

Pelo menos os Estados do Pará e de Rondônia já estão em fase de modelagem para concessão dos serviços de água e esgoto, com previsão de realização dos leilões em 2024 ou 2025, e um horizonte mais promissor pode ser avistado rumo à universalização.

Entretanto, não se tem notícia da adesão dos Municípios às unidades regionais criadas no Tocantins, tampouco de quaisquer estudos técnicos de modelagem de negócios para concessão dos serviços de saneamento básico tanto no Acre quanto no Tocantins, neste, para os 92 Municípios que não são atendidos pela Saneatins (Companhia de Saneamento do Tocantins), que foi privatizada em 1998 (CLP, 2024). Vale lembrar que o Estado do Acre atende somente 48,01% de sua população com abastecimento de água potável e 10,53% com serviços de coleta e tratamento de esgoto, e o Estado de Tocantins, respectivamente, 79,44% e 30,22%.

O Estado de Sergipe, embora tenha demorado para aprovar sua lei complementar com a criação de uma única microrregião composta de todos os seus 75 Municípios (Brasil, 2024o), está mais próximo de universalizar o abastecimento de água potável, uma vez que já atende com esse serviço 91,62% da sua população, e há previsão de leilão para concessão dos serviços de água e esgoto para o 3º trimestre de 2024 (BNDES, 2024n).

O Estado de Goiás também está perto de universalizar o abastecimento de água potável, visto que já atende 89,10% de sua população. Para o serviço de esgotamento sanitário, atualmente com índice de atendimento em 63,05, há estudos técnicos no BNDES para contratação de parceria público-privada, porém com o início previsto para esses estudos somente em 2025 (BNDES, 2024e).

A preocupação em razão da lentidão nos processos de regionalização também existe nos outros Estados cujos índices de universalização estejam bem afastados das metas estabelecidas no novo marco, e que inexistam ações concretas ou, no mínimo, estudos técnicos de modelagem para a delegação da prestação dos serviços à iniciativa privada, ou mesmo para

as Companhias Estaduais de Saneamento, mas após a realização de licitação em igualdade de condições entre interessados públicos e privados.

Como exemplo, além dos Estados já citados, podem ser mencionados também os Estados de Roraima e do Amazonas (concessão apenas na capital) na Região Norte, os Estados do Ceará (existe PPP relativa apenas a 24 dos 184 Municípios para os serviços de esgotamento sanitário), da Paraíba (estudos para concessão apenas para 93 dos 223 Municípios), do Rio Grande do Norte (estudos para concessão somente para 48 dos 167 Municípios) e da Bahia no Nordeste, Mato Grosso na Região Centro-Oeste, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo na Região Sudeste, e Santa Catarina na Região Sul.

A situação é ainda mais crítica quando se constata a inexistência de leis estaduais criando seus blocos regionais, como no Estado do Rio de Janeiro para os Municípios que não integraram a concessão da CEDAE (BNDES, 2023), e em Minas Gerais para os Municípios que não fazem parte do Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (Brasil, 2024q).

No caso do Rio de Janeiro, a concessão dos serviços prestados anteriormente pela CEDAE abrangeu 49 dos 92 Municípios do Estado, ou seja, 43 Municípios ainda não integram qualquer processo de regionalização. Não se olvida que cerca de 16 desses Municípios têm seus serviços concedidos à iniciativa privada (Brasil, 2024o). E, caso os contratos dessas concessões estejam de acordo com os objetivos de universalização traçados pelo novo marco legal, não se entrevê um óbice legal por não integrar um bloco regional.

Contudo, isso cria um problema para os Municípios cujo acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário pela população ainda sejam deficitários, os investimentos sejam insuficientes para melhoria desse cenário e para a própria universalização, e os titulares desses serviços, assim como o governo estadual, não se movimentem para aprovação das leis necessárias para regionalização.

Nesse ponto, embora seja possível aos Municípios individualmente concederem os serviços de saneamento básico à iniciativa privada, ou mesmo o prestarem diretamente, o fim buscado pelo novo marco legal com a prestação regionalizada é a integração de todos os Municípios em agrupamentos, a fim de que aqueles em que os custos de operação são maiores do que a receita advinda das tarifas, ou seja, Municípios deficitários sejam beneficiados com a política de subsídios cruzados com a participação de Municípios superavitários.

No caso da concessão da CEDAE, a criação de regiões para a prestação dos serviços de saneamento básico aliou a atratividade econômica na exploração dessa atividade em áreas de grande densidade demográfica e com considerável infraestrutura preexistente, com áreas menos populosas com baixa ou nenhuma atratividade econômica (Estevam, 2023).

Apesar desse resultado final dos leilões da CEDAE, houve desinteresse inicial pelos agentes privados em fazer qualquer lance para o Bloco 3 dos leilões da CEDAE. Esse bloco correspondia inicialmente à Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro e mais seis Municípios e era uma área dominada pelo tráfico e por milícias. Segundo Telles (2021), isso demonstra a necessidade de o Estado e a iniciativa privada caminharem juntos rumo à universalização dos serviços de saneamento básico. Se um problema grave de segurança pública impede que parte da população seja beneficiada com políticas públicas, cabe ao Estado resolver esse problema a fim de abrir espaço para a implementação de outras políticas públicas.

Nesse ponto, observa-se a existência de muitos problemas de infraestrutura a serem resolvidos pelo próprio poder público, que fogem da alçada das empresas de saneamento básico (Vargas; Lima, 2004)

Porém, em novo leilão realizado em 29 de dezembro de 2021, o Bloco 3, agora com 21 Municípios abrangidos, foi arrematado pelo grupo Águas do Brasil, segundo notícia veiculada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC, 2021).

Isso traz um ponto importante para reflexão no desenho do modelo de prestação regionalizada e das próprias concessões. Para evitar que localidades de baixa atratividade econômica ou com outras barreiras que dificultem a universalização dos serviços de saneamento básico não sejam abrangidos por contratos de concessão, cabe ao Estado incluir em blocos mais interessantes economicamente à iniciativa privada regiões com baixo interesse pelos agentes privados. Ou seja, o agente privado beneficiado com a concessão de serviços em localidades com atratividade econômica também precisa arcar com alguns custos, e não deixar apenas a parte mais difícil para o Estado (Estevam, 2023).

O Estado do Rio de Janeiro, os governos federal, estadual e municipais, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), assim como investidores privados e o BNDES se mostraram favoráveis à concessão dos serviços de saneamento (Reis *et al.*, 2023).

Por outro lado, a ALERJ, sindicatos, associações que representam os históricos prestadores desses serviços no âmbito estadual e municipal, como a Associação das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE) e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), mostraram-se contrários (Reis *et al.*, 2023).

Tanto que vários Municípios do Rio de Janeiro ainda não possuem concessão, nem proposta de regionalização, segundo dados do SNIS 2022 (Brasil, 2024), o que pode ser uma consequência das possíveis resistências de adequação ao novo marco legal do saneamento básico.

Assim, a regionalização não é obrigatória, mas é fortemente incentivada pelo novo marco do saneamento (Brasil, 2024n). Tanto que os Municípios que não integrarem uma estrutura de prestação regionalizada ficarão impedidos de obter recursos financeiros da União, seja na forma de subsídios, seja por meio de financiamento com recursos federais ou de recursos geridos por órgãos ou entidades da União, como preconiza o art. 50, inc. VII, da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), em uma aplicação do *spending power*, instituto jurídico americano adaptado à legislação brasileira. Confiram-se os seguintes termos do mencionado dispositivo:

> Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:
>
> [...]
>
> VII - à estruturação de prestação regionalizada; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Nesse contexto, se um ente municipal presta diretamente os serviços de saneamento básico, é capaz de atingir as metas de universalização sem o auxílio de subsídios onerosos da União, e a operação dos serviços é superavitária, esse Município pode optar por não se regionalizar, sendo uma decisão dos poderes legislativo e executivo locais. Todavia, essa hipótese é pouco provável de ocorrer na maioria dos Municípios brasileiros. Além disso, como já dito, é prejudicial para a política pública de universalização do saneamento básico, por meio da qual se pretende ampliar o atendimento da população com esses serviços por meio de subsídios cruzados.

A ausência de regionalização ganha maior amplitude no Estado de Minas Gerais. Sendo o Estado com o maior número de Municípios no país — atualmente com 853 Municípios —, correspondente a uma população superior a 20 milhões de pessoas, com índice de abastecimento de água em 84,16% e de esgotamento sanitário em apenas 76,48%. Essa lentidão no processo de regionalização causa preocupação e quem sofre mais com as consequências são justamente as pessoas sem acesso a esses serviços, em sua maioria de baixa renda.

Inclusive o tratamento dado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais transparece falta de agilidade e de comprometimento para dar andamento ao processo de regionalização, uma vez que o Projeto de Lei (PL) nº 2.884 foi protocolado na casa legislativa, pelo governo estadual, em 30 de junho de 2021, mas acabou sendo arquivado em janeiro de 2023 em razão do fim da legislatura anterior (Minas Gerais, 2023). Esse PL propunha a divisão do Estado em 22 unidades regionais de abastecimento de água e esgoto e, após ficar esperando aproximadamente um ano e meio para ser votado, acabou sendo arquivado.

Ainda que o Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha tenha sido criado em dezembro de 2022 (Brasil, 2024q) por ato do poder executivo federal, esse arranjo de regionalização abrangeu apenas 96 Municípios, ficando 757 Municípios do Estado sem projetos de regionalização. Acerca dos Municípios incluídos no citado bloco de referência, não se tem notícia de sua adesão a ele. E isso pode ser considerado uma evidência de desinteresse dos prefeitos em integrarem um bloco regional para posterior prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, provavelmente por meio de delegação à iniciativa privada.

A respeito da ausência de informação sobre a adesão dos Municípios ao citado bloco de referência, trata-se de outro ponto observado em vários Estados após a aprovação das leis de regionalização. Nos Estados em que foram criadas unidades regionais de saneamento básico — Alagoas, Tocantins, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul —, poucas são as informações encontradas nos sítios eletrônicos dos respectivos governos estaduais sobre as adesões até então feitas pelos Municípios envolvidos.

Essa falta de transparência e publicidade por parte dos governos estaduais acerca dos Municípios que já aderiram às unidades regionais de saneamento básico ou blocos de referência, também contribui para a lentidão nos processos de regionalização, além de sugerir pouco comprometimento e interesse dos poderes executivos municipais em dar continuidade ao processo de regionalização de forma a permitir a efetiva universalização, confirmando, em parte, a hipótese desta dissertação.

Caso houvesse ampla divulgação sobre os Municípios que manifestaram sua adesão, outras municipalidades veriam nisso um incentivo para também aderirem, sob o risco de ficarem excluídas de um bloco regional e terem que arcar sozinhas com os custos operacionais envolvidos na prestação dos serviços de saneamento básico.

Inclusive, a própria Lei nº 11.445, de 2007, coloca a transparência como um princípio fundamental na prestação dos serviços públicos de saneamento básico ao prever em seu art. 2º, inc. I (Brasil, 2024h), o seguinte:

> Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
>
> [...]
>
> IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

Outro aspecto que colabora para a lentidão da regionalização é a insistência de Municípios manterem contratos irregulares de prestação de serviços de saneamento básico. Como já aprofundado no subtópico 2.3, os Municípios cujas prestações de serviços de saneamento básico estivessem lastreadas, na data da edição da Lei nº 14.026, de 2020, em contratos de programa, ou em contratos resultantes de licitação, deveriam comprovar sua capacidade econômico-financeira até 31 de dezembro de 2023 (art. 10 do Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023) para não serem considerados irregulares e precários, nos termos do art. 11, § 8º (Brasil, 2024d).

Nessa situação se encontram aproximadamente 1.108 Municípios, segundo dados da ABCON SINDCON (2024). E, como é possível observar na Figura 7, a maior parte desses Municípios são das Regiões Norte e Nordeste, justamente onde os índices de abastecimento de água e de esgotamento sanitário estão mais afastados da plena universalização.

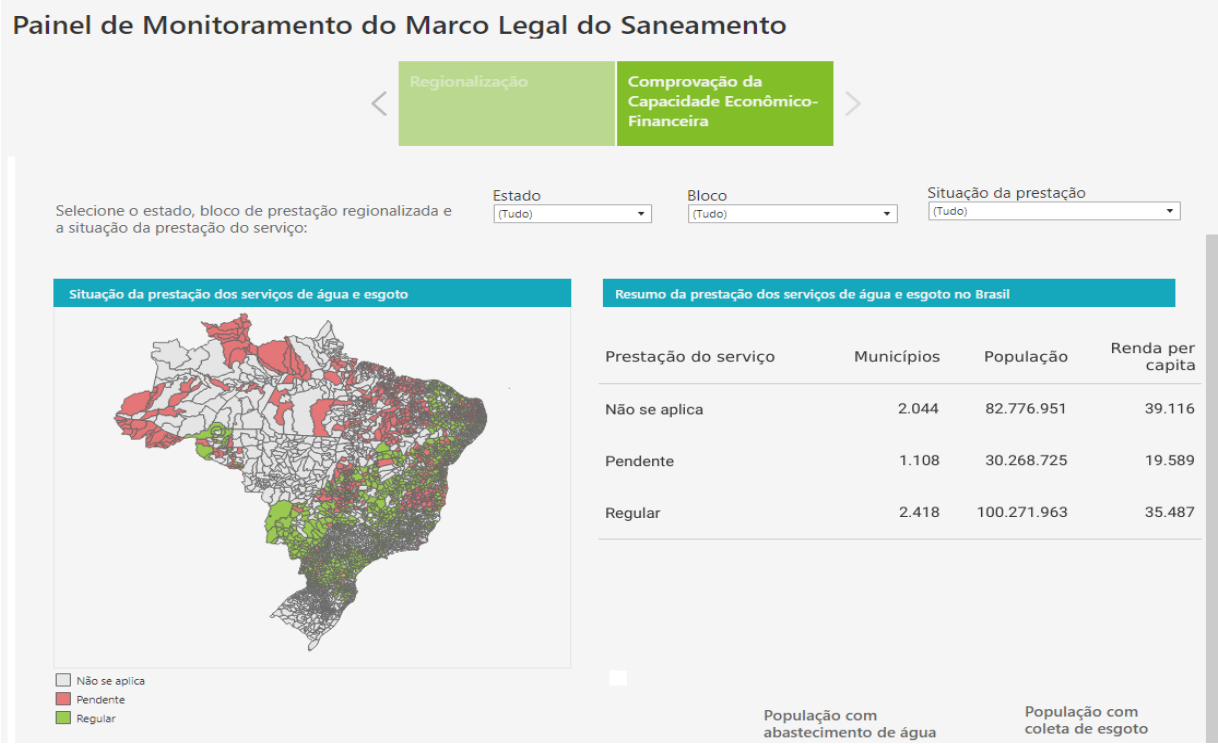


Figura 7. Fonte: https://abconsindcon.com.br/painel-de-monitoramento-da-implementacao-do-novo-marco-legal/. Acesso em 10.5.2024.

Esse é mais um dado que reforça o aparente desinteresse dos entes políticos das três esferas, federal, municipal e estadual pela universalização do saneamento básico. Vale observar que esses 1.108 Municípios com contratos irregulares têm uma população de mais de 30 milhões de pessoas.

Outro aspecto que também prejudica a universalização do saneamento básico até dezembro de 2033 é a nova prorrogação de prazo perpetrada pelo Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023, para as regionalizações. Essa norma adiou o termo final para ocorrerem as regionalizações para 31 de dezembro de 2025.

O prazo inicial, previsto pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024j), para os Estados criarem suas leis de regionalização era até um ano após sua publicação, isto é, 15 de julho de 2021. O Decreto nº 10.588, de 2020, adiou esse prazo para 31 de março de 2022. Posteriormente, o Decreto nº 11.030, de 2022, novamente alterou o prazo final para 31 de março de 2023, e mantido pelo Decreto nº 11.467, de 2023. Este último Decreto foi revogado pelo Decreto nº 11.599, de 2023 (Brasil, 2024e).

Assim, os Estados têm até o dia 31 de dezembro de 2025 para concluírem seus processos de regionalização, que engloba a aprovação das leis estaduais de regionalização, o prazo para adesão dos Municípios às unidades regionais ou blocos de referência, assim como às estruturas de governança federativa depois de essas estarem devidamente constituídas, conforme o art. 15 do Decreto nº 11.599, de 2023 (Brasil, 2024e).

Esse excesso de alterações normativas por meio de decretos do poder executivo federal, além de postergar o cumprimento de etapas necessárias trazidas pelo novo marco legal para a universalização do saneamento básico, como a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviço e a finalização dos processos de regionalização, também aparenta haver pouca vontade política de que ela ocorra efetivamente até dezembro de 2033.

Embora a alternância de poder seja desejável e salutar para a democracia, o início e a interrupção de políticas públicas em razão dessas alterações de vieses político-ideológicos à frente, principalmente do poder executivo, terminam por prejudicar a universalização do saneamento básico no país (Vuitik; Tuchinski; Borgo, 2023). Isso foi visto com a edição dos Decretos nº 11.466 e 11.467, ambos de 5 de abril de 2023, que revogaram, respectivamente, os Decreto nº 10.710, de 2021, e 10.588, de 2020. Posteriormente, após embate com o Congresso Nacional, foram editados os Decretos nº 11.598 e 11.599, ambos de 12 de julho de 2023, revogando aqueles Decretos nº 11.466 e 11.467, de 2023 (Trata Brasil, 2023).

Em consequência dessa série de alterações normativas, a insegurança jurídica continua a afligir o setor e o objetivo de universalizar o saneamento básico continua longe de ser alcançado.

Somado a isso, o próprio marco legal previu a possibilidade de dilatação do prazo para cumprimento das metas de universalização, não podendo ultrapassar 1º de janeiro de 2040. Porém, essa hipótese somente é aplicável quando for comprovada a inviabilidade econômico-financeira da universalização no âmbito da prestação regionalizada. É o que dispõe o § 9º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, acrescentado pela Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024h), nos seguintes termos:

> 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. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> [...]
>
> § 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Outro ponto que colabora para a demora na regionalização e, por conseguinte, para o atraso na entrega de saneamento básico à população, é a falta de trabalho conjunto entre os entes federados, Estados e Municípios, evidenciando também aparente descomprometimento com o objetivo maior de universalizar os serviços de saneamento básico. Quando o ente quer resolver apenas o próprio problema de saneamento, sem interlocução com Municípios ou Estados vizinhos, isso implica muitos atores prestando esses serviços ineficientemente, e com custos totais maiores do que seriam se houvesse sinergia entre eles (Nohara; Postal Júnior, 2018).

Tanto que o novo marco viu na prestação regionalizada uma forma de dar ganhos de escala e de eficiência, e a redução dos custos para implantação de infraestrutura e para operação dos sistemas de saneamento básico, contribuindo, assim, para a universalização dos serviços.

A ausência de articulação política tanto entre os Municípios, como entre estes e os respectivos Estados, e entre todos esses e a União, entendendo-se aqui os poderes executivos e legislativos, a série de alterações dos decretos regulamentadores do marco legal, a aparente falta de comprometimento de muitos dos atores envolvidos e a deficiência nos processos de regionalização nos Estados, não favorecem o avanço da universalização do saneamento básico (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Assim, os mais prejudicados são justamente as localidades em que o saneamento básico ainda é prestado de forma muito deficitária (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Nesse ponto é possível constatar a falta de protagonismo da União, seja por meio do poder executivo federal, seja por meio do poder legislativo, na articulação com os Estados e Municípios, para incentivar o cumprimento do marco legal do saneamento, sobretudo a regionalização em todas as suas etapas, que abrange, nos termos do art. 7º do Decreto nº 11.599, de 2023: a) a aprovação das leis estaduais de estruturação da prestação regionalizada,

complementares ou ordinárias, conforme o caso; b) a instituição efetiva da estrutura de governança federativa, comprovada com a apresentação de regimento interno aprovado, ou documento similar; c) a adesão dos Municípios ao arranjo de regionalização criado, quando aplicável, e à correspondente estrutura de governança (Brasil, 2024e).

Nesses termos, a Lei nº 11.445, de 2007, em seu art. 48, inc. XI, dispõe que a União estimulará a implementação de infraestruturas e "serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados" (Brasil, 2024h), e a Lei nº 14.026, de 2020, em seu art. 13, prevê a edição de Decreto para regulamentar o apoio técnico da União à implementação do processo de regionalização (Brasil, 2024j). Nessa toada, foi editado o Decreto nº 11.599, de 2023, que, entre os seus dispositivos, prevê em seu art. 10 as possíveis ações que pode apoiar técnica e financeiramente para a adaptação dos serviços de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2024e).

Entretanto, não é o que se tem visto na atuação do poder executivo federal. Não se nota a União buscando assumir o papel de liderança e articulação com os Estados e Municípios a fim de que deem andamento aos processos de regionalização já iniciados, naqueles em que já há lei estadual aprovada, ou para criar as competentes leis, como são os casos de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, de apoio para estruturação das governanças federativas, de incentivo à adesão dos Municípios a estas e aos correspondentes blocos regionais, quando aplicável.

Também importa à União apoiar técnica e financeiramente a normatização dos planos de saneamento básico, no âmbito municipal ou regional, e a modelagem dos planos de regionalização, com ponderação da viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental, com vistas a obter ganhos de eficiência e de escala, com redução de custos na prestação e, consequentemente, para os usuários, a fim de a universalização ser plausível no prazo estabelecido pelo novo marco legal (Cruz *et al.*, 2021).

Ocorre que os processos de regionalização em vários Estados estagnaram, como visto, na aprovação das leis de criação das regiões metropolitanas, microrregiões ou unidades regionais de saneamento básico. As etapas seguintes relativas à estrutura de governança e à adesão dos Municípios são essenciais para partir aos estágios seguintes, que são a modelagem dos planos de prestação de serviços de saneamento básico e posterior submissão a processo licitatório, essencial para a universalização.

Nessa fase de modelagem de negócios se buscará, ao mesmo tempo, um plano que atraia interesse econômico de possíveis prestadores para execução desses serviços e que satisfaça a finalidade pública de universalizar o saneamento básico nos ambientes urbanos e rurais, sem que as tarifas a serem cobradas onerem mais os usuários (Araújo, Dantas, 2021; Azulay Neto, 2021). É o que estabelece o art. 10, inc. V, do Decreto nº 11.599, de 2023 (Brasil, 2024e), nos seguintes termos:

> Art. 10. A União prestará apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020, nos termos do disposto do art. 13 da referida Lei, para a realização de uma ou mais das seguintes atividades, no que couber, condicionado à existência de disponibilidade orçamentária e financeira:
>
> [...]
>
> V - modelagem da prestação dos serviços em cada mecanismo de prestação regionalizada, considerados os ambientes urbanos e rurais, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, e de operabilidade e manutenção dos sistemas, com prazo mínimo compatível com as metas de universalização do acesso ao saneamento básico;

Uma atuação mais presente dos órgãos de controle estaduais, como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, nas políticas de saneamento básico dos Estados, também pode auxiliar na concretização do processo de regionalização, de forma a pressionar os governos locais a adotarem medidas efetivas para a universalização desses serviços, como a adesão às unidades regionais de saneamento básico ou aos blocos de referência e, nos caso das regiões metropolitanas e microrregiões instituídas, cobrar ações para prosseguimento dos processos de regionalização, como a concreta instituição das estruturas de governança, e não apenas sua instituição formal nas leis estaduais de regionalização.

Esse foi um ponto observado no Estado da Paraíba, em que o Ministério Público estadual tem tentado intermediar a relação entre os governos estadual e municipais, com a finalidade de a universalização dos serviços de água e esgoto ser alcançada, como é possível constatar em entrevista concedida pelo seu Procurador-Geral de Justiça ao Jornal da Paraíba (Cerqueira, 2024), e presente na amostra em que fora feita análise de conteúdo, cujo trecho colaciona-se a seguir:

> "Conversamos com o Estado e com a Famup (Federação das Associações de Municípios da Paraíba) e houve esse chamamento dos prefeitos para, a muitas mãos, buscarmos a solução para esse problema. Posteriormente, haverá a fiscalização que é papel do Ministério Público. Este é o momento de diálogo e construção", afirmou Hortêncio.

Como salientado, a importância da finalização dos processos de regionalização é permitir avançar ao estágio seguinte, de efetiva implementação da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Nessa fase é feita a efetiva estruturação da prestação regionalizada que o titular dos serviços pretende implementar e exige bastante comprometimento e atuação dos entes políticos interessados, principalmente Estados e Municípios, mais especificamente, de seus respectivos poderes executivos.

Ela pode ser feita pelos próprios governos estaduais ou pelas estruturas de governança criadas após os arranjos de regionalização. Assim, ter a participação nessa modelagem de projeto, da União, de bancos públicos ou de fomento, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, bancos estaduais, devendo estar alicerçada em estudos que demonstrem viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental para a realização de licitação para a delegação desses serviços. Seja por meio de concessão ou de PPPs, da qual poderão participar agentes privados e as próprias companhias estaduais de saneamento básico, em igualdade de condições, o objetivo é cumprir as metas de universalização do saneamento básico dentro do prazo originalmente estabelecido, em 31 de dezembro de 2033.

Entretanto, de acordo com os dados do Quadro 2, 18 Estados ainda não possuem concessões, contratos de parcerias público-privadas (PPP) ou qualquer iniciativa de estudos técnicos ou projetos de modelagem de negócios para a prestação regionalizada que envolva todos os respectivos Municípios. Isso sugere baixo comprometimento por parte dos entes políticos envolvidos com a universalização do saneamento básico e desinteresse em alcançar esse objetivo por meio da prestação regionalizada, especificamente por meio da delegação desses serviços à iniciativa privada.

Para ilustrar esse panorama, a Figura 8 traz um retrato dessa situação ao revelar a existência de poucos projetos concluídos ou em andamento no BNDES, principal banco de fomento nacional.

BNDES Hub de Projetos

Relações com Investidores | English | Português | Login

Nossos **projetos**

Todos | Imobiliários | Concluídos | Estatísticas

Selecione os projetos do seu interesse, clicando neles para obter mais detalhes e informações diferenciadas.

buscar por nome do projeto | Saneamento | Todas as cat... | Todas as loc... | Todos os sta...

| PROJETO | SETOR | CATEGORIA | LOCALIDADE | STATUS |
|---|---|---|---|---|
| Alagoas Saneamento - Bloco A | Saneamento | Concessão | Alagoas | Contrato |
| Alagoas Saneamento - Bloco B | Saneamento | Concessão | Alagoas | Contrato |
| Alagoas Saneamento - Bloco C | Saneamento | Concessão | Alagoas | Contrato |
| Amapá - Saneamento | Saneamento | Concessão | Amapá | Contrato |
| Arapiraca Saneamento | Saneamento | Concessão | Alagoas | – |
| Ceará - Saneamento | Saneamento | PPP | Ceará | Contrato |
| CORSAN | Saneamento | Privatização | Rio Grande do Sul | Contrato |
| Espírito Santo - Saneamento Cariacica | Saneamento | PPP | Espírito Santo | Contrato |
| Goiás Saneamento | Saneamento | PPP | Goiás | Estudos técnicos |
| Maranhão Saneamento | Saneamento | Concessão ou PPP | Maranhão | Estudos técnicos |
| Pará Saneamento | Saneamento | Concessão ou PPP | Pará | Estudos técnicos |
| Paraíba Saneamento | Saneamento | Concessão ou PPP | Paraíba | Estudos técnicos |
| Pernambuco Saneamento | Saneamento | Concessão ou PPP | Pernambuco | Estudos técnicos |
| Porto Alegre - Saneamento | Saneamento | Concessão | Rio Grande do Sul | Estudos técnicos |
| Rio de Janeiro - Saneamento (bloco 3) | Saneamento | Concessão | Rio de Janeiro | Contrato |
| Rio de Janeiro - Saneamento (blocos 1, 2 e 4) | Saneamento | Concessão | Rio de Janeiro | Contrato |
| Rondônia Saneamento | Saneamento | Concessão ou PPP | Rondônia | Estudos técnicos |
| SANEAMENTO - RN | Saneamento | PPP | Rio Grande do Norte | Estudos técnicos |
| Sergipe Saneamento | Saneamento | Concessão | Sergipe | Edital |



Figura 8. Fonte: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos?setor=saneamento. Acesso em: 30 abr. 2024.

Um parâmetro relevante capaz de refletir o empenho dos entes políticos das três esferas na política pública de universalização do saneamento básico é o montante de investimentos realizado no setor nos últimos anos. Como informado em linhas anteriores, o valor aproximado de investimentos necessários para a plena universalização do saneamento básico é estimado em R$ 893 bilhões de reais, segundo estudo da KPMG em conjunto com a ABCON SINDCON. Isso representaria um investimento anual em torno R$ 66 bilhões, se tivesse iniciado em 2020, ano de aprovação do novo marco legal.

Porém, em 2021, ano seguinte à aprovação do marco, foram investidos pelas prestadoras desses serviços tão somente 17,3 bilhões de reais, segundo o Instituto Trata Brasil (2023) e, em 2022, apenas R$ 19,62 bilhões, segundo dados dos SNIS (Brasil, 2024l). Ou seja, esses valores sugerem não haver interesse dos atores envolvidos na universalização do saneamento básico, ainda que de modo diverso da prestação regionalizada.

## 5.2 Possíveis motivos para Estados e Municípios não se interessarem pela prestação regionalizada do saneamento básico

Como visto nos resultados da análise de artigos e notícias relacionados à resistência à regionalização e possível delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada, há alguns argumentos mais recorrentes e que merecem a análise de seu conteúdo. No entanto, o objetivo aqui não é se debruçar sobre todos os motivos lançados contra ou a favor da regionalização, até por inviabilidade de explorá-los todos em um único trabalho, mas investigar as razões de maior recorrência.

Portanto, não se buscará o aprofundamento em cada um desses motivos, mas sim entender as razões mais repetidas para o aparente desinteresse de Estados e Municípios à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, sobretudo por meio da delegação à iniciativa privada, e se a hipótese desta dissertação se confirma, no sentido de que os poderes executivos desses entes federativos, em sua maioria, não têm interesse na delegação desses serviços à iniciativa privada, última fase do processo de regionalização previsto no novo marco legal.

O argumento contrário à regionalização mais frequente na amostra analisada, e que com ele vários outros argumentos se relacionam, é a diminuição da autonomia municipal com a criação de blocos regionais, seja em regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas, que são erigidas por lei complementar estadual e prescindem da anuência dos Municípios partícipes, sejam unidades regionais de saneamento básico, instituídas por lei ordinária estadual. Nesse caso, dependem da adesão das respectivas municipalidades, da mesma forma que ocorre com os blocos de referência, estes criados por ato do poder executivo federal.

Segundo esse argumento, o fato de os Estados decidirem por meio de lei a formação de blocos de Municípios para a posterior prestação regionalizada retira destes sua autonomia de prestar serviços públicos diretamente ou, ainda que, por meio de delegação a um terceiro, priva-lhes o poder de fazê-lo de forma independente de outros entes da federação. Isso acarreta, consoante essa alegação, empoderamento dos Estados em detrimento da autonomia municipal, no caso, na prestação dos serviços de saneamento básico.

Nesse contexto, os Municípios também reclamam a perda de sua autonomia em razão da governança da prestação do serviço de saneamento básico sair de sua seara de poder e passar para uma estrutura interfederativa, composta por todos os Municípios do bloco e o Estado

respectivo (Stumpf, 2021). Questiona-se, em relação a várias leis estaduais criadoras dos blocos regionais, a concentração de muito poder nas mãos dos Estados, com diminuição da influência dos Municípios nas decisões acerca da prestação dos serviços de saneamento básico (Gomes; Santos; Calfat Neto, 2023).

Desse modo, acaba por retirar-lhes o poder de escolher se prestarão o serviço diretamente ou por meio de delegação, de firmar os correspondentes contratos e de regular a sua prestação, sobretudo nas hipóteses de formação de blocos regionais previstos na Constituição Federal, como as regiões metropolitanas, as microrregiões e as aglomerações urbanas, que dispensam a anuência dos Municípios para integrar esses blocos (Araújo; Silva, 2021).

Em contraponto, uma forma de manter a autonomia dos Municípios nos processos de regionalização é atribuir a eles o mesmo poder de decisão dos Estados nas estruturas de governança, até porque o gestor municipal, por ter maior proximidade com a população, provavelmente terá mais condições de entender suas necessidades (Jobim *et al.*, 2023). Assim, os Municípios devem ter poder de decisão nos colegiados relativos aos blocos regionais formados, sob pena de terem sua autonomia ferida. E esse poder de decisão não pode ser reduzido ou limitado desproporcionalmente à sua participação dentro desses colegiados (Cavalcante; Scaff; Maziviero, 2023).

A insatisfação quanto à aparente diminuição ou perda da autonomia municipal parece ser mais presente em relação às unidades regionais de saneamento básico e aos blocos de referência, que não têm previsão constitucional explícita como os outros arranjos de regionalização, e foram instituídos pelo novo marco legal. Para essa corrente, somente a Constituição Federal pode limitar a autonomia municipal, e não uma norma infraconstitucional (Jobim *et al.*, 2023).

Como defendido pela ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento):

> [...] a Lei nº 14.026/20 ultrapassou a competência da União e, ao fazê-lo, violou vários dispositivos da Constituição da República, inclusive tolhendo a autonomia municipal no exercício de sua titularidade na prestação do serviço de saneamento básico. Tais questões também foram levantadas pela AESBE no STF mediante a ADI nº 6.583 (Carrijo, 2023).

Vale ressaltar, como citado acima, que a inconstitucionalidade da Lei nº 14.026, de 2020, foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal – STF mediante o ajuizamento de algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. No entanto, em todas, a Corte entendeu pela constitucionalidade do novo marco legal, em razão de haver interesse comum na universalização do saneamento básico, que extrapola os interesses unicamente locais (Jobim *et al.*, 2023).

Segundo essa linha de entendimento, a integração de um bloco regional por um Município não lhe retira a autonomia, visto que sua competência para o planejamento local permanecerá. Quando os interesses da população transpassam os limites locais, sendo comuns a outros Municípios e ao próprio Estado, estes devem prevalecer, segundo a decisão do STF (Oliveira; Pereira; Sousa, 2019), e na esteira do entendimento jurídico de que os interesses coletivos se sobrepõem aos interesses individuais. Nos dizeres de Wladimir Antonio Ribeiro (2021):

> As regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões são compulsórias.
>
> Basta a edição da Lei complementar estadual para que o exercício das competências municipais mude de regime: ao invés de um regime em que há o exercício isolado da competência, por apenas um Município, a competência passa a ser exercida de forma colegiada, por um conjunto de Municípios (ao qual costuma se prever também a participação do Estado-membro). Importante ter-se em conta que a atribuição de competências realizada pela Constituição continua incólume: por exemplo, o Município continua o titular dos serviços públicos de saneamento básico, porém o exercício desta competência é modificado, porque se efetiva pelo Município no interior de um colegiado que, necessariamente, faz parte da estrutura de governança da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião.

Nesse ponto, não se deveria esperar maiores dificuldades acerca da autonomia municipal quando a regionalização se dá por mecanismos já previstos na Constituição Federal, como as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e a microrregiões, em seu art. 25, § 3º, ou os consórcios públicos e os convênios de cooperação, por meio da gestão associada de serviços públicos, previstos no art. 241. Seria mais natural esperar resistência dos Municípios

relativamente às outras duas modalidades de regionalização previstas no novo marco legal, as unidades regionais e os blocos de referência (Jobim *et al.*, 2023).

Essa resistência poderia ser ultrapassada se outro argumento capturado na amostra de artigos e notícias desta pesquisa fosse considerado pelos Estados, que é a falta de interlocução com os Municípios interessados, com os comitês de bacias hidrográficas e com a própria sociedade civil, durante os estudos e tramitação do projeto de regionalização, seja na esfera do poder executivo, seja nas respectivas casas legislativas. Isso foi observado no projeto de regionalização no Estado de Minas Gerais, que, por ausência dessa interação entre os poderes executivo e legislativo, deles com os Municípios e com as entidades interessadas, culminou no arquivamento do projeto de lei após um ano e meio de tramitação legislativa, sem que a regionalização prosseguisse (Minas Gerais, 2021b).

Nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Piauí, além desses motivos, também foi identificada falta de conhecimento dos prefeitos sobre o projeto de regionalização levado adiante pelos respectivos Estados. Nesse sentido, confira-se trecho de representante da Associação Piauiense de Municípios (APPM), em evento dessa instituição:

> E através dessa nova lei, o novo marco possibilitou a regionalização, trazendo um dilema antigo: se o município tem ou não a titularidade desse serviço público, pois com o novo marco há sim a possibilidade da regionalização e essa titularidade, que é do município, passar a ser compartilhada com o estado. O que ocorre, inicialmente, é que o governo, no ano de 2021, editou uma lei regionalizando, e dividiu o estado em onze regiões, que coincidem com os territórios, mas não têm chamado os municípios para participarem das discussões e da formatação desse trabalho. Esse processo de regionalização já está acontecendo, e os municípios estão sendo penalizados por não terem conhecimento. As notificações estão chegando e as penalidades já estão acontecendo, então o que queremos é participar ativamente de todo o processo, para que os municípios não percam, inclusive, receita", lembra o presidente (2022).

Nesse contexto, outro argumento lançado contrariamente à regionalização é que a adesão dos Municípios às unidades regionais de saneamento básico criadas pelos Estados necessita de autorização dos órgãos locais do poder legislativo. Contudo, esse entendimento não encontra respaldo, seja no novo marco legal, seja nas decisões proferidas pelo STF quando a inconstitucionalidade dessa norma foi questionada, conforme esclarece Juliano Heinen (Rio Grande do Sul, 2021).

E isso faz sentido, não só no aspecto legal e constitucional, mas também por questões práticas. Imagine-se o tempo necessário para que, em cada bloco regional criado pelos Estados, lembrando-se que em alguns casos esses arranjos regionais comportam mais de 100 Municípios, fosse necessária a deliberação de cada uma das câmaras de vereadores para só depois os prefeitos poderem aderir às respectivas unidades regionais de saneamento básico. O tempo que seria despendido, além de embates políticos entre os poderes legislativo e executivo locais, inviabilizaria qualquer projeto de universalização do saneamento básico por meio da prestação regionalizada.

Outro relevante argumento apontado como fator contrário à regionalização é o *spending power*, que está intimamente ligado à reclamação de que a autonomia dos Municípios está sendo ferida. Alega-se que, embora a Lei nº 14.026, de 2020, fale em facultatividade dos Municípios para integrar as unidades regionais ou os blocos de referência, quando a mesma norma restringe o acesso a recursos financeiros federais diretamente, ou por meio de financiamentos, à conclusão do processo de regionalização, essa corrente entende haver ofensa à autonomia municipal, por meio do *spending power*. Ainda mais ao se considerar que parte considerável dos Municípios brasileiros são de pequeno porte e dependem de recursos federais para prestar ou financiar as atividades correlatas ao saneamento básico (Jobim *et al.*, 2023).

Nessa linha, o secretário-executivo da ASSEMAE afirmou que "(h)á, pelo contrário, uma clara coerção institucional, na qual a União usa a pressão por recursos para implementar o modelo proposto" (Silva, 2021), ou, segundo representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), em reunião realizada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, "(o)corre que os municípios que não aderirem não poderão ter acesso a recursos federais. Então, na prática, não é tão facultativo assim" (Minas Gerais, 2021b).

Importa esclarecer que o *spending power* é utilizado pelo novo marco legal não apenas quando exige a regionalização dos Municípios para obterem repasse de recursos federais ou por meio de financiamentos, mas também quando exige a observância das normas de referência da ANA, conforme o art. 4º-B incluído na Lei nº 9.984, de 2020, bem como do cumprimento das outras condições estabelecidas pelo art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, com redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020 (Cavalcante; Scaff; Maziviero 2023).

Assim, para a corrente que entende que o condicionamento a recursos federais por Municípios mediante a regionalização e a observância às normas de referência editadas pela ANA fere a autonomia municipal, o instituto do *spending power* não poderia ser importado para

o direito pátrio, tornando inconstitucional a exigência feita pelo novo marco legal (Cavalcante; Scaff; Maziviero, 2023).

Aponta-se também que esse condicionamento feito pela União de acesso a recursos federais ofende a autonomia dos Municípios que resolverem prestar os serviços de saneamento básico diretamente, sem a integração a um bloco regional (Araújo; Silva, 2021), ou, mesmo que por delegação à iniciativa privada, de fazê-lo individualmente, sem a coparticipação de outros Municípios.

Uma ponderação deve ser feita sobre a União condicionar o acesso de Municípios a recursos federais ou a financiamentos com subsídios desses recursos. Isso não afasta a autonomia dos Municípios, pois eles continuam titulares dos serviços de saneamento básico de interesse local e podem prestá-los diretamente, ou por meio de concessão. Porém, o fato de outro ente federativo só permitir o acesso aos seus recursos financeiros mediante o atendimento de condicionantes em nada afeta a autonomia dos Municípios, visto que podem escolher se querem ou não participar da política pública capitaneada pela União mediante a edição de lei federal, ou se preferem prestar os serviços públicos de que são titulares sem a interveniência de outro ente federativo, seja outro Município, um bloco regional, o Estado correspondente ou a União.

Sob essa mesma ótica deve ser analisada a regionalização. Quando esta ocorre em razão da criação de regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas, a premissa inerente é que o interesse nos serviços de saneamento básico não é apenas local, mas regional e, por isso, são editadas por lei complementar estadual e prescindem da adesão dos Municípios integrantes do bloco. Ou seja, a titularidade não será apenas dos Municípios, mas compartilhada entre os entes federativos interessados na prestação dos serviços de saneamento básico, ou atingidos pela sua ausência. Além disso, a possibilidade de regionalização nesses moldes decorre da própria Constituição Federal, em seu art. 25, § 3º, quando "a organização, o planejamento e a execução de funções públicas" forem de interesse comum (Levin, 2021).

Por outro lado, quando os arranjos de regionalização são unidades regionais de saneamento básico ou blocos de referência, que, por sua vez, são instituídos por lei ordinária estadual ou ato do poder executivo federal, respectivamente, e dependem da adesão dos Municípios inseridos no bloco, a autonomia dos Municípios também está preservada, visto que poderá decidir ser aderirá ou não ao bloco regional criado. A existência de condições para acesso aos recursos federais faz parte do regramento para ter direito a esses subsídios onerosos,

e os Municípios não estão, em tese, obrigados a recorrer aos recursos financeiros da União (Ribeiro, 2021).

É claro que, na prática, grande parte dos Municípios não tem recursos financeiros suficientes para ter a opção de dispensar o auxílio de recursos federais, porém isso não lhes retira a autonomia, visto que seus gestores podem escolher se exercerão sua administração com ou sem subsídio de recursos da União.

Além disso, embora se critique o *spending power* adotado pelo novo marco legal, esse condicionamento a recursos financeiros já existia durante o Planasa, visto que somente os Municípios que contratassem as CESBs teriam acesso aos recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). Portanto, é possível dizer que a mitigação da autonomia dos Municípios já era adotada pelo Planasa, plano fortemente defendido pelas CESBs (Sousa; Costa, 2013).

Isso abre espaço para outro argumento contrário à regionalização, também relacionado à alegação de diminuição da autonomia municipal, que é a impossibilidade de prorrogação dos contratos de programa com as CESBs. Anteriormente, segundo essa corrente, os Municípios exerciam sua autonomia mesmo ao decidirem por delegar a prestação dos serviços de saneamento básico aos Estados, que, por sua vez, endereçavam-nos às companhias estaduais, tudo sem a necessidade de realizar procedimento licitatório, de muito maior complexidade (Sales, 2022).

Assim, antes do novo marco legal, o poder das CESBs perante os governos estaduais e municipais era muito grande, e elas também se beneficiavam do *spending power*. Porém, com a nova normatização proibindo a celebração de novos contratos de programa e vedando a prorrogação dos que estão em vigência, as companhias estaduais perdem o monopólio que ainda detinham em boa parte dos Estados.

Como afirma Carrijo (2023):

> Em especial, os governos estaduais consideraram grave quebra do acordo o veto ao artigo 16 da Lei nº 14.026/20, que previa a possibilidade de reconhecimento e renovação dos contratos de programa pelas empresas estatais. Esse veto praticamente inviabilizou a prestação dos serviços pela grande maioria das companhias estaduais de saneamento.

Isso afeta também a influência que os poderes executivos dos Municípios e, principalmente, dos Estados detinham sobre essas companhias, seja na alocação de correligionários políticos dentro delas, seja no controle indireto, no caso dos Estados, que conseguiam exercer nos serviços de saneamento básico no âmbito municipal.

Em momento anterior, no fim da década de 1990, houve incentivo por parte do governo federal para privatização das companhias estaduais, com o fim de atender exigências do FMI. Alguns governadores até se comprometeram com a desestatização, mas atores interessados na manutenção das CESBs como protagonistas na exploração do saneamento básico resistiram à ideia de privatização (Sousa; Costa, 2013).

Segundo Souza e Costa (2013), os principais beneficiários na continuidade do monopólio pelas companhias estaduais eram seus dirigentes e os próprios integrantes dos poderes executivos estaduais. E nisso as CESBs conseguiram manter seu poder e monopólio na maioria dos Estados com a Lei nº 11.445, de 2007. A dependência brasileira das CESBs iniciada com o Planasa da década de 1970, foi preservada por esse primeiro marco legal do saneamento após forte pressão das próprias companhias e dos governos estaduais.

No entanto, com a edição da Lei nº 14.026, de 2020, e principalmente com o veto do dispositivo que impedia a prorrogação dos contratos de programa por mais 30 anos, as CESBs se viram ameaçadas e, os governos estaduais, fortemente influenciados pelo seu poder, e com a ameaça de perder parte de seu capital político, mostraram-se resistentes desde a tramitação do projeto de lei que antecedeu o novo marco legal. Inclusive, mesmo após a sanção presidencial do novo marco legal, as companhias estaduais e os governos estaduais atuaram junto ao Senado e à Câmara dos Deputados na tentativa de derrubar os vetos, com o fim de possibilitar a prorrogação dos contratos de programa vigentes (Carrijo, 2023; Valério *et al.*, 2021).

Além disso, com a exigência da comprovação de capacidade econômico-financeira pelo novo marco legal dos atuais prestadores de serviços de saneamento básico, precedidos ou não de licitação, mais de mil Municípios estão com contratos considerados irregulares por não terem demonstrado essa capacidade. Isso acarreta o impedimento de acesso a recursos federais, e a necessidade de regularização dessa situação.

Em razão disso, esses Municípios devem optar entre prestar o serviço diretamente, realizar procedimento licitatório para contratação individual de um novo prestador de serviço, ou aderir a um bloco regional, caso tenha sido criado, para possibilitar a prestação regionalizada

(Pompermayer; Silveira Sobrinho, 2023). Essa situação provoca mais questionamentos dos entes interessados na permanência das CESBs como principais prestadores de serviços de saneamento básico.

Segundo essa corrente, a indefinição sobre se a companhia estadual conseguirá se manter como prestadora e a impossibilidade de ter subsídios onerosos da União em virtude dessa situação de irregularidade, ocasiona um limbo de insegurança jurídica e de ausência de investimentos, visto que as atuais prestadoras ficam temerosas de realizar investimentos nos Municípios onde prestam serviços e não ter os correspondentes valores recuperados em caso de extinção dos seus contratos. Por outro lado, eventuais prestadores privados terão menos incentivos para disputar licitação nessas localidades, em face da necessidade maior de expansão, na linha desse argumento (Toneto Junior; Saiani; Oliveira, 2023).

Essa insegurança jurídica, portanto, de acordo com as CESBs, diminui temporariamente os investimentos no setor, causa descontinuidade na prestação dos serviços e atrasa a universalização do saneamento básico (Toneto Junior; Figueiredo, 2023).

Entretanto, observa-se que as CESBs detêm o monopólio na maioria dos Estados desde a década de 1970 e a universalização do saneamento básico na maior parte do país está longe de ser alcançada. É natural e esperado que os atuais detentores desse monopólio questionem a alteração da lei do saneamento, que tem o objetivo de terminar essa exclusividade na prestação dos serviços de saneamento básico em aproximadamente 70% do Municípios, e promover competitividade entre as companhias estaduais e eventuais interessados privados, além de atrair mais investimentos para o setor.

Conforme afirmado por Sousa e Costa (2013), em relação ao protagonismo das CESBs mantido pela Lei nº 11.445, de 2007, a "sobrevivência do atual arranjo institucional não tem, de qualquer modo, respondido de modo efetivo às exigências sociais do país".

Em tópicos anteriores ficou demonstrado que, desde quando foram previstas as metas de universalização para atingimento em 2033, no Plansab de 2013 (Plano Nacional de Saneamento Básico, aprovado pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013), o montante de investimentos públicos, por meio das companhias estaduais, tem sido menos da metade do valor necessário para a universalização. A proposta do novo marco legal, embora possua deficiências, busca uma alternativa à política pública implementada de forma falha no período de 1970 até a sua edição em julho de 2020.

No entanto, vê-se que os poderes executivos estaduais e municipais têm resistido a essa mudança de paradigma a respeito da forma de prestação dos serviços de saneamento básico e sobre quem irá prestá-los, tanto por pressão política dos próprios prestadores, bem como de outros atores interessados em manutenção das CESBs como prestadoras desses serviços.

### 5.2.1 Possíveis motivos para a contrariedade de Estados e Municípios em delegar os serviços de saneamento básico à iniciativa privada

Uma das subcategorias da categoria "posição contrária à regionalização" é a "contrariedade à delegação à iniciativa privada" em virtude de essa ser a grande motriz da resistência à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico nos moldes do novo marco legal. Embora a nova normatização possibilite a participação das CESBs nas licitações a serem realizadas para a concessão desses serviços em igualdade de condições com a iniciativa privada, esta tende a lograr êxito nessa disputa em razão de sua maior capacidade de investimento.

Entre os diversos códigos identificados na análise de conteúdo da amostra de artigos e notícias relacionados à regionalização dos serviços de saneamento básico, alguns se mostraram mais comuns. Um primeiro argumento bem frequente é que a privatização atende a interesses de mercado e que a água está sendo tratada como negócio. Antes de tudo, é importante fazer uma ressalva no sentido de que desestatização e privatização não são termos sinônimos, como equivocadamente se possa pensar. Desestatização é gênero, do qual privatização é uma de suas espécies, como são as delegações de serviços públicos ou as alienações de bens móveis e imóveis. Entendimento este também adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Bicalho, 2023).

Porém, isso não é unânime. Há na doutrina interpretação contrária no sentido de que privatizações abranjam as desestatizações (Bicalho, 2023). De qualquer forma, em razão de esses vocábulos serem utilizados como sinônimos nas manifestações favoráveis ou contrárias à regionalização, ainda que se entenda existir diferença entre os dois institutos, neste trabalho, sempre que o termo "privatização" for utilizado, considere-se a referência à desestatização, seja por meio de concessão do serviço à iniciativa privada, seja por meio de celebração de parceria público-privada (PPP).

Segundo o entendimento de que a privatização dos serviços de saneamento básico atende a interesses de mercado, a alteração dessa prestação das companhias estaduais para a iniciativa privada, seja por transferência do controle acionário daquelas para esta, seja por meio de concessão, atende mais ao mercado e reforça objetivos eleitoreiros, como alegado em relação a Sabesp, em São Paulo (Silva; Pollachi; Montenegro, 2023), e a Copasa, em Minas Gerais (Vasconcelos, 2023).

De acordo com Lopo e Ferreira (2023):

> Com o principal argumento da necessidade de investimento privado no setor de saneamento, a atualização da Lei nº 14.026/2020 favorece a acumulação de capital, uma vez que favorece a desestatização do setor no país. Portanto, em certa medida, desconsidera o real papel do Estado que deve ser pautado no conjunto das reais demandas sociais. Pelo contrário, molda-se o Estado aos interesses do mercado e do capital privado. A sustentabilidade ambiental, passa a ser mercadoria, em vez de bem comum a ser buscada.

Argumenta-se que a desestatização dos serviços de saneamento básico busca privilegiar apenas os interesses do mercado, em uma característica neoliberal, com sujeição do Estado aos interesses de exploração econômica do capital privado, que busca o lucro a qualquer custo, desprestigiando a natureza de serviços públicos e a finalidade de atendimento do interesse público (Lopo; Ferreira, 2023).

Nesse contexto, teme-se que as empresas privadas só demonstrarão interesse em participar de licitações que contenham áreas que necessitem de menos investimentos e tragam mais retorno, principalmente localidades com maior densidade demográfica, ou que não estejam submetidas a uma regulação estatal mais rígida, em detrimento de regiões mais deficientes em infraestrutura e que retornem poucos lucros à prestadora dos serviços (Silva; Feitosa; Soares, 2022). Além disso, em razão de o saneamento básico representar um monopólio natural, a inexistência de concorrência não força as empresas a investirem na prestação do serviço e atrair usuários para si.

Segundo essa corrente, é equivocada a ideia de que a privatização desses serviços represente o único caminho viável para a universalização, sendo uma proposta muito mais ideológica e eleitoreira do que realista (Lopo, Ferreira, 2023; Sales, 2022). Nisso, questiona os grupos empresariais, órgãos e pessoas do governo, deputados e senadores, e até mesmo a

imprensa em prol do marco legal, com o discurso de que o Estado é ineficiente e não consegue levar o saneamento básico à sociedade, e de que o setor privado tem muito mais eficiência para gerir a prestação desse serviço (Araújo; Silva, 2021).

Também questiona a priorização da universalização apenas de áreas urbanas mapeadas pelos Municípios, deixando de incluir assentamentos e outras comunidades formadas à margem do planejamento urbano, em situação de irregularidade, localidades de baixa atratividade econômica, bem como as áreas rurais (Toneto Junior; Figueiredo, 2023). Nesse ponto, aponta-se a problemática de repassar a gestão desses serviços ao capital privado apenas nas áreas urbanas e que sejam financeiramente atrativas, mantendo nas mãos do poder estatal as áreas rurais, que demandam mais investimentos em infraestrutura e trazem menos retorno ao prestador, sendo, muitas vezes, deficitário (Marques; Cançado; Souza, 2021).

Nessa linha, em entrevista ao sítio eletrônico Legislação e Mercados, afirmou o advogado Cláudio Pieruccetti: “Penso que será muito difícil que o setor privado tenha interesse pelos municípios menores, já que os investimentos podem não ser remunerados pela receita proveniente da prestação do serviço” (2022).

No entanto, na direção contrária a esse último argumento, em reportagem da revista *Economia Mainstream*, Pedro Ruas (2021) afirma que “72% das cidades atendidas pelo setor privado tem no máximo 50 mil habitantes. Isso demonstra que esse setor também tem interesse em investir em cidades menores”.

De qualquer forma, embora as empresas privadas possam apresentar diversas vantagens na prestação dos serviços de saneamento em relação aos órgãos municipais e estaduais, como eficiência, melhor tecnologia, maior capacidade de investimento, menor gasto com pessoal, menos burocracia para operar os serviços, entre outras, se não houver uma boa regulação estatal, a desestatização pode trazer consequências cruéis (Scriptore; Toneto Júnior, 2012).

É importante ressaltar que tanto a via da concessão dos serviços à iniciativa privada como a prestação direta não devem ser vistas como únicas soluções individuais excludentes entre si. O que parece haver consenso é a necessidade de majoração dos investimentos no setor para haver avanços no acesso (Scriptore; Toneto Júnior, 2012).

Na linha da temática de que a delegação à iniciativa privada atende apenas a interesses de mercado, o argumento se estende para dizer que o acesso à água deve ser tratado como um

direito essencial, fundamental, social ou humano. Embora os termos traduzam significados e abrangência distintos, observou-se que as reivindicações nessa direção são de que o acesso do ser humano à água é um direito natural, essencial à vida humana e que, por isso, deve ser garantido pelo Estado e não tratado como um negócio, como um produto de mercado.

Um dos riscos apontados por essa corrente é que os serviços de saneamento básico, ao serem prestados pela iniciativa privada, deixem de ser vistos como direitos sociais e passem para uma visão puramente mercantilista e econômica. Com isso, a população mais pobre seria a mais atingida. E, por as localidades mais pobres serem as mais carentes desses serviços, a intervenção necessária para provê-las da infraestrutura de saneamento também necessita ser feita com planejamento social e de organização urbana, que pode não estar nos objetivos da iniciativa privada, por isso ser de responsabilidade do Estado (Vargas; Lima, 2004).

Porém, como visto em diversos Estados, a prestação desses serviços diretamente pelo poder público ou por meio das companhias estaduais deixou a população desassistida. Como exemplo, pode-se citar o Amapá, que, em 2022, tinha o índice de abastecimento de água em 46,93% e o pior índice de esgotamento sanitário, em 5,38%. Enquanto esses serviços eram prestados diretamente pela CAESA, a população ficou desamparada, com pouco investimento do Estado e dos Municípios.

Para efeitos de comparação, vale relembrar os dados de investimentos trazidos em linhas anteriores. Antes da concessão à iniciativa privada, os investimentos realizados no Estado do Amapá nos serviços de saneamento básico foram de aproximadamente R$ 19 milhões em 2020, e de menos de R$ 6 milhões em 2021, enquanto no primeiro ano da concessão, em 2022, os valores investidos superaram R$ 60 milhões, conforme consta do Gráfico 1.

Nesse diapasão, lembra-se do argumento contrário lançado ao marco legal do saneamento de que ele beneficia a iniciativa privada e não estimula investimentos privados em Municípios de baixa renda ou de pouca atratividade econômica. Segundo essa corrente, a realização de concessões e a permissão da participação do capital privado na prestação de serviços públicos levaria o país a situação de maior precariedade do setor de saneamento básico (Werner; Hirt, 2021). Entretanto, como se vê acima no caso do Amapá, o projeto prevê investimentos superiores a R$ 3,8 bilhões ao longo de 35 anos de concessão em todos os Municípios do Estado, e não apenas naqueles superavitários.

Nessa mesma linha, levantamento realizado pela Confederação Nacional da Indústria – CNI constatou que o setor privado investiu no saneamento básico, no período de 2014 a 2016, R$ 418,16 por habitante, enquanto o setor público investiu apenas R$ 188,17 por habitante (2019). Assim, é possível constatar que, no Brasil, quando o setor privado é o responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico, ele investe mais do que o setor público. No entanto, para isso ocorrer, é necessário que o poder concedente exija do concessionário a realização dos investimentos necessários para ampliação do atendimento com a devida qualidade.

De qualquer forma, a preocupação trazida de que a delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada não condiz com a caracterização do acesso a esses serviços como direitos sociais, não pode passar desapercebida. Para afastar ao máximo esses riscos, a regulação estatal deve se fazer presente a fim de que a população mais pobre não seja excluída da prestação desses serviços em razão das tarifas, bem como haja a efetiva universalização e cumprimento de metas de qualidade dos serviços de saneamento básico (Vargas; Lima, 2004).

Nos dizeres de Miranda e Pereira (2022):

> A maior abertura do setor de saneamento básico à participação privada com a promessa de se avançar na universalização dos serviços deve ser observada à luz da efetivação dos direitos sociais envolvidos e dos custos que eles representam.

Nesse contexto, vale destacar outro argumento contrário à delegação à iniciativa privada de que o atendimento a populações mais vulneráveis, rurais e de Municípios de pequeno porte poderá ser comprometida. Como exemplo, vale citar trecho de entrevista ao jornal *O Globo* (Almeida, 2024):

> Há uma área rural desassistida. Há um descaso com a população indígena. E uma população que é difícil de ser alcançada: zona rural, cidades pequenas, assentamentos informais nas metrópoles. E onde não há regularização fundiária, a situação é pior. Atualmente, a política valoriza muito a área urbana. A orientação que tem prevalecido, de transferência para iniciativa privada, vai na contramão dessa carência. São áreas de baixa atratividade para o capital.

A respeito das populações rurais, assim como as áreas indígenas, embora o argumento contrário à delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada seja de que haverá comprometimento do atendimento desse público, a verdade é que o novo marco legal não alterou o regramento anterior previsto na Lei nº 11.445, de 2007. O atendimento das populações rurais, indígenas e de pequenas comunidades continua a ser de responsabilidade da Política Federal de Saneamento Básico (art. 49 da Lei nº 11.445, de 2007), devendo o Plano Nacional de Saneamento Básico "tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas", e "contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais", nos termos do art. 52, § 1º, incisos II e III da mesma Lei.

Portanto, o que se observa nos argumentos contrários em defesa da população rural e indígena é o total descompasso com o regramento legal, na anterior e atual redação da lei do saneamento. Porém, alegações nessa linha, ainda que inverídicas, colocam pressão nos chefes dos poderes executivos municipais e estaduais para resistirem à efetiva implementação da prestação regionalizada do saneamento básico com a delegação desses serviços à iniciativa privada.

Relacionado a essa preocupação a respeito do atendimento às populações mais carentes e vulneráveis e de Municípios menores ficar prejudicada, argumenta-se também que o novo marco legal acabou com os subsídios cruzados e sua implementação tende a acarretar o aumento de tarifas. Alega-se, inclusive, que, em razão do financiamento dos serviços de saneamento básico concedidos ser com recursos públicos, a conta será paga pelos usuários por meio do aumento de tarifas (Freitas, 2022).

Como exemplo desses argumentos, vale transcrever uma breve exposição de Silva, Feitosa e Soares (2022):

> Na Lei anterior, havia um regime pautado no modelo solidário e redistributivo do subsídio cruzado, embutido na própria estrutura tarifária. No entanto, a partir da nova lei, isso não será mais possível. Os primeiros efeitos serão o aumento das tarifas para as comunidades mais carentes (não mais protegidas) e a incerteza sobre a tarifa social, alternativa a descartar na estrutura tarifária das companhias. Os municípios deficitários, cujos custos de operação das companhias não são cobertos única e exclusivamente pelos usuários da localidade, serão penalizados, enquanto as empresas privadas tendem a ser favorecidas nas regiões superavitárias, ficando para as companhias estaduais o dever de manter por contrato as obrigações sobre regiões que internamente não se pagam. Isso perpetua uma situação de injustiça social e não concretiza o direito humano à água.

Uma das preocupações observada em relação ao possível aumento de tarifa é o fator eleitoreiro. Prefeitos temem que passe a haver cobrança dos usuários pela prestação dos serviços de água e esgoto, ou que haja aumento de tarifa já existente se eles forem concedidos à iniciativa privada, e isso signifique perda de votos nas eleições seguintes (Marques; Cançado; Souza, 2021).

Sob outro enfoque, mas também eleitoreiro, demonstrando o desinteresse em repassar à iniciativa privada o serviço de esgotamento sanitário, é que o ganho em votos quando se passa a fornecer à população o acesso à água muitas vezes não ocorre também com o tratamento de esgoto. A população não se importa tanto com o que ocorre com o esgoto que é coletado em suas casas, desde que seja retirado. E se esse serviço ainda for cobrado, o resultado nas eleições pode ser prejudicial para o prefeito da situação.

Esse aspecto se alinha à hipótese desta dissertação de que os poderes executivos de Estados e Municípios, em sua maioria, não têm interesse em delegar a prestação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada. E um dos motivos é o fator eleitoreiro.

Por outro lado, essa resistência à cobrança de tarifa, ou aumento da já existente, muitas vezes é encontrada na própria população ao passar a ter esses serviços prestados pelo setor privado (Azevedo, 2022).

Entretanto, ainda que o aumento de tarifa seja um argumento muito comum utilizado por aqueles que são contrários à delegação dos serviços de saneamento básico ao setor privado, constatou-se nos artigos e notícias da amostra analisada que, na maioria das citações, essa alegação é apenas lançada sem base em casos concretos, mais como uma tentativa de convencimento ou de combater a ideia de privatização.

Observou-se, inclusive, que esse argumento é frequentemente lançado pelos grupos interessados em manter a dinâmica do setor existente anteriormente ao novo marco legal, como sindicatos dos trabalhadores relacionados ao saneamento básico, CESBs e associações dos prestadores públicos desses serviços, sítios eletrônicos, parlamentares e entidades alinhados ao espectro político de esquerda, contrários à privatização de quaisquer serviços públicos em geral. E os poderes executivos dos Estados e Municípios são fortemente influenciados por esses grupos.

Como contraponto, em estudo quantitativo realizado com base nos dados do SNIS (2010), Scriptore e Toneto Júnior (2012) identificaram que as tarifas praticadas pelas empresas privadas eram inferiores às cobradas pelas empresas públicas nas prestações regionalizadas.

Em caso mais recente e já na implementação do novo marco legal, a preocupação com o possível aumento de tarifa também é um aspecto observado no contrato previsto para a concessão a ser realizada no Estado de Sergipe. De acordo com a modelagem do negócio, a previsão é de que as tarifas de água sejam as mesmas praticadas atualmente pela DESO (Companhia de Saneamento de Sergipe). Isso afasta a preocupação de que os usuários seriam onerados com tarifas maiores do que as atuais (Sousa; Barrocas, 2017).

Para citar outro exemplo, e retornando o caso da concessão no Amapá, na modelagem foi prevista a ampliação da tarifa social para até 25% da população, com diminuição de seu valor em aproximadamente 31% do valor praticado anteriormente à concessão (BNDES, 2024o).

Nessa perspectiva, observa-se o atendimento, nesses modelos de desestatização em Sergipe e no Amapá, do princípio da modicidade tarifária, segundo o qual os valores a serem cobrados dos usuários para acesso a serviços públicos não podem ser exacerbados de modo a impedir o seu acesso por todos. É claro que o prestador do serviço, sobretudo se for um ente privado, busca a realização de lucro com sua atividade, mas isso não pode se sobrepor ao direito ao saneamento básico, principalmente da população carente. Se for o caso, é possível, inclusive, o subsídio estatal ou a possibilidade de receitas alternativas pelo prestador do serviço como forma de lhe remunerar adequadamente (Lahoz; Duarte, 2015).

Quanto ao argumento de que o novo marco legal acabou com a política de subsídios cruzados no qual os ganhos em Municípios superavitários compensem os custos em Municípios deficitários também não se sustenta. Argumenta-se que os subsídios cruzados na sistemática da Lei nº 11.445, de 2007, era mais manifesta, e que as populações de localidades na parte mais elevada da pirâmide social pagavam tarifas superiores aos estratos mais pobres da sociedade (Sousa; Costa, 2013).

Porém, a dinâmica da modicidade tarifária não sofreu alterações com o novo marco legal. Ela deve ser observada nos contratos a serem entabulados entre o titular dos serviços e o prestador, e pode se dar de diferentes formas, como, exemplificativamente, cobrança de diferentes valores a depender da renda do usuário ou da localidade onde mora, ou de acordo

com a faixa de consumo de água. Seja qual for a forma como se efetivará o princípio da modicidade tarifária, este deve ao mesmo tempo garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, permitir a divisão dos ganhos de produtividade com os usuários (art. 22, inc. IV, da Lei nº 11.445, de 2007) e subsidiar, direta ou indiretamente, a camada mais pobre da sociedade.

É possível afirmar, inclusive, que a política de subsídios cruzados é ainda mais incentivada com a nova legislação, visto priorizar a prestação regionalizada e não apenas a regionalização, que tem como um de seus objetivos que os blocos regionais sejam formados considerando tanto Municípios com atratividade econômica como aqueles que não atraiam investimentos privados.

Dessa forma, a política pública instituída pelo novo marco legal, ao tratar da prestação regionalizada, buscou suprir, dentre outras finalidades apontadas neste trabalho, a dificuldade ou impossibilidade de muitos Municípios prestarem os serviços de saneamento básico por deficiência técnica ou financeira. Assim, a importância da regionalização está ligada tanto aos ganhos de escala sob o aspecto financeiro da prestação, como à captação dos recursos hídricos para o abastecimento de água, visto que nem todos os Municípios são autossuficientes na produção de água (Jobim *et al.*, 2023).

Assim, a política de subsídios cruzados é estimulada pelo novo marco legal, mas agora não considerando apenas os aspectos financeiros, porém técnicos também. Contudo, ainda que a política pública preveja a viabilidade técnica e econômico-financeira, é preciso que isso seja considerado na fase legislativa de formação dos blocos regionais, na formatação da modelagem de negócios e na regulação. Sem esses cuidados, o poder estatal corre o risco de ser capturado pelo setor privado em razão da assimetria de informações, em que a balança pende mais para a iniciativa privada.

Com base nisso, observa-se que os argumentos de que a delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada acarretará o aumento de tarifas e o fim dos subsídios cruzados, embora não tenham demonstração empírica nacional, e sejam mais suposições por aqueles contrários à desestatização, essas alegações influenciam fortemente os governos estaduais e, principalmente, municipais, para que resistam à proposta do novo marco legal e não se interessem pela delegação desses serviços à iniciativa privada.

Outro argumento usualmente trazido é de que a privatização do saneamento básico em outras partes do mundo fracassou, de que, internacionalmente, esses serviços estão sendo

estatizados ou, na expressão comumente utilizada, “remunicipalizados”. Esse argumento tem por base estudo de Petitjean e Kishimoto (2017), em que observaram 235 casos de reestatização ao redor do mundo, ou *remunicipalisation*, para usar o termo adotado pelos autores, no período de 2000 a 2015. Assim, a alegação é de que as empresas privadas prestavam os serviços de saneamento com uma visão puramente mercantilista e que não resultaram em qualidade (Silva; Feitosa; Soares, 2022).

Entretanto, embora muito se fale que internacionalmente os serviços de saneamento básico que foram privatizados, posteriormente voltaram para as mãos do poder estatal, observa-se que em todos os artigos e notícias que utilizaram esse argumento, ou essa afirmação era genérica ou se referia aos estudos de Petitjean e Kishimoto (2017). Nota-se que essa alegação se tornou comum, ainda que o seu interlocutor não saiba de exemplos e os motivos da reestatização dos serviços de saneamento básico ocorrida em diversas cidades estrangeiras.

Nesse contexto, o conhecimento mais aprofundado dos casos de desestatização do saneamento básico que não deram certo mundo afora é relevantíssimo para que os problemas e riscos constatados sejam evitados internamente. A formatação de um edital de licitação com um bom desenho contratual, atrelados a uma boa regulação estatal podem minimizar e até afastar os possíveis riscos para a universalização do saneamento básico por meio da delegação à iniciativa privada (Gremaud; Figueiredo, 2023).

Quanto à licitação, quando o titular dos serviços de saneamento básico optar por não os prestar diretamente, o novo marco exige sua realização para a escolha do novo prestador de serviço, que pode ser público ou privado. Para essa escolha ser bem-sucedida, é necessário que o edital já estabeleça bem os resultados esperados do prestador de serviço, com especificação de metas e cronograma, política de preços das tarifas, formas de fiscalização, de modo que o futuro contrato já nasça bem desenhado e equilibrado econômica e financeiramente, a fim de minimizar riscos que prejudiquem a universalização esperada do serviço (Gremaud; Figueiredo, 2023).

Como contrato, precisa haver equilíbrio de interesses públicos e privados. Se o contrato favorecer desproporcionalmente o poder público, os melhores licitantes da iniciativa privada se desinteressarão. Por outro lado, se houver favorecimento desproporcional ao agente privado, a universalização poderá ser prejudicada. Portanto, os interesses públicos e privados não podem ser concorrentes, mas devem caminhar juntos, de modo que todos saiam ganhando.

E aqui entra o risco de o regulador ser capturado pelo regulado em razão da assimetria de informações, ou seja, o ente privado, por ter a *expertise* acerca do setor, pode manipular o órgão regulador, por esse não ter o mesmo conhecimento da área, a fim de que sua finalidade lucrativa se sobreponha ao interesse público e dos próprios usuários (Vargas; Lima, 2004).

Assim, na tentativa de minimizar esse risco real, vale mencionar algumas cláusulas obrigatórias nos contratos de prestação de serviços de saneamento básico exigidas pela Lei nº 14.026, de 2020, que incluiu o art. 10-A à Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h):

> Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 199 5, além das seguintes disposições:
>
> I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;
>
> II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;
>
> III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e
>
> IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.
>
> [...]

Portanto, é benéfico e essencial para o atingimento do objetivo de universalização dos serviços de saneamento básico até 2033 haver nos contratos de concessão bem especificados os direitos e obrigações das concessionárias, as metas a serem cumpridas com os respectivos cronogramas, as formas de fiscalização e de controle dos termos contratuais (Charles *et al.*, 2021).

Por exemplo, em 2021, antes da realização dos leilões da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), apenas 2% dos seus contratos de prestação de serviços com os Municípios tinham estabelecidas as metas a serem atingidas. Com a entrada em vigor do novo marco legal do saneamento básico, passou a ser exigido dos contratos a serem

entabulados, e aditamento daqueles em vigor, o estabelecimento de metas de desempenho e de qualidade bem definidos, assim como mecanismos de controle do cumprimento dessas metas, metas de redução de perdas que, no caso desse setor, é algo muito preocupante, visto que a média nacional é de quase 40% (Charles *et al.*, 2021).

Constata-se, assim, que o marco legal brasileiro de saneamento básico prioriza, conforme Antunes (2020), a técnica de regulação por *performance*, em que não são dispostos os meios para atingimento das metas, pois o importante é que os resultados sejam alcançados, deixando a cargo dos entes regulados a escolha dos processos que entendem cabíveis. Isso tem a vantagem de não deixar os contratos tão engessados, de flexibilização do ambiente regulatório, de estímulo à inovação tecnológica e da possibilidade de os agentes privados empregarem as melhores e mais novas práticas do mercado.

Como visto, há diversos argumentos contrários à delegação da prestação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada, como, por ser um direito essencial, deve ser garantido a todos; ou que as tarifas dos usuários tendem a aumentar, ou que não há demonstração de que agentes privados se saiam melhores na gestão desses serviços que os agentes estatais; ou, ainda, que privatizar o setor no Brasil vai na direção contrária adotada de outros países que reestatizaram esses serviços, após experiências malsucedidas com a gestão pela iniciativa privada (Sousa, Barrocas, 2017; Werner, Hirt, 2021).

Por isso, é importante haver uma boa regulação dos serviços de saneamento básico, seja sua prestação direta pelos próprios titulares, seja por meio de delegação à iniciativa privada, a fim de evitar equívocos verificados em outros países e até mesmo no Brasil, e de minimizar riscos que, se concretizados, têm como consequência, no extremo, a perpetuação da falta de acesso aos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário a parte considerável da população, especialmente a de baixa renda.

Em face disso, a Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), estabelece, em seu art. 21, que:

> A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

O art. 22, por sua vez, estipula os objetivos da regulação dos serviços de saneamento básico (Brasil, 2024h). Confiram-se seus termos:

> Art. 22. São objetivos da regulação:
>
> I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)
>
> IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020.)

Portanto, a regulação dos serviços de saneamento básico, além de ser obrigatória pelo novo marco legal, traz segurança jurídica a todos os envolvidos nas relações jurídicas que se estabelecem para sua prestação, entre titulares dos serviços, prestadores e usuários. Ela é essencial para impedir a consumação dos riscos apontados pelos críticos à delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada, bem como para possibilitar sua universalização.

Diante de tudo, constata-se que os argumentos mapeados confirmam parcialmente a hipótese desta dissertação de que a maior parte dos poderes executivos de Estados e Municípios não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada e, em razão disso, a universalização do saneamento básico não está avançando em parte considerável do país.

De acordo com o conteúdo analisado, é possível afirmar que a falta de interesse está relacionada tanto à influência recebida dos *stakeholders* beneficiados com a manutenção das CESBs como prestadoras dos serviços, como a toda a contrariedade que existe às delegações dos serviços públicos em geral à iniciativa privada.

Portanto, desta pesquisa se pode inferir que esse desinteresse não é só dos poderes executivos estaduais e municipais, mas também dos correspondentes órgãos legislativos, que

não se movimentam para providenciar a realização de todas as etapas do processo de regionalização, como das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, dos sindicatos e entidades contrárias à delegação de serviços públicos à iniciativa privada. E os poderes executivos estaduais e municipais são pressionados por essa força contrária.

# 5 Considerações Finais

Como discutido ao longo deste trabalho, a falta de acesso ao saneamento básico é um desafio significativo no Brasil, como evidenciado pelos dados recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) em 2022. A ausência de serviços de distribuição de água potável e de esgotamento sanitário impacta negativamente a saúde e a qualidade de vida das pessoas, além de lhes trazer consequências negativas à educação, atividade laboral e ao meio ambiente (Lahoz, Duarte, 2015; Vuitik, Tuchinski, Borgo, 2023).

Olhando para a perspectiva nacional, o atendimento da população brasileira com água potável não está tão longe da meta de universalização estabelecida pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (Brasil, 2024j), conhecida como marco legal do saneamento básico, em 99%, uma vez que, segundo dados do SNIS 2022, 84,9% da população total tem acesso ao abastecimento de água potável. Já em relação ao atendimento com os serviços de esgotamento sanitário, a meta prevista no novo marco legal, de atendimento de pelo menos 90% da população, está bem distante de ser cumprida, tendo em vista que em 2022, segundo o SNIS 2022, apenas 56% da população era atendida.

No entanto, quando analisados regionalmente, os dados revelam uma realidade ainda mais preocupante, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste. Por exemplo, na Região Norte, apenas 64,22% da população tem atendimento com abastecimento de água potável e somente 14,68% tem acesso a coleta e tratamento de esgoto. Essa disparidade é mais premente quando analisada por Estado, havendo unidade federativa com apenas 46,93% da população com acesso à água potável e 5,38% com serviços de esgotamento sanitário, como é o caso do Amapá.

Diante desse cenário, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (Brasil, 2024j), para perseguir o cumprimento das metas de universalização até 31 de dezembro de 2033, elegeu quatro grandes pilares: regionalização, uniformização regulatória, incentivo às concessões e aumento da participação privada (Pollini *et al.*, 2021).

Como enfocado nesta dissertação, os processos de regionalização nos Estados desempenham o papel primordial de possibilitar o cumprimento dessas metas, porém a lentidão desses processos pode representar um obstáculo significativo, dificultando o progresso em direção à universalização do saneamento básico.

Essa lentidão pode ser vista como consequência da hipótese adotada neste trabalho, de que os poderes executivos de Estados e Municípios, em sua maioria, não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada.

Essa delegação é a etapa final do processo de regionalização eleito pelo novo marco legal para universalizar o saneamento básico em todo o país.

A regionalização objetiva gerar ganho de eficiência e de escala na prestação com o compartilhamento de infraestrutura e de custos, e sua consequente redução na operação e para os usuários (Nohara; Postal Júnior, 2018), e a possibilidade de haver subsídios cruzados, em que os ganhos advindos de Municípios superavitários compensem os custos em Municípios com menor arrecadação (Pollini; Clauzet; Barbosa, 2023).

Embora a regionalização não seja obrigatória, ela é fortemente incentivada pelo novo marco do saneamento (Brasil, 2024n), tanto que os Municípios que não integrarem uma estrutura de prestação regionalizada ficarão impedidos de obter recursos financeiros da União, seja na forma de subsídios, seja por meio de financiamento com recursos federais ou de recursos geridos por órgãos ou entidades da União, nos termos do art. 50, inc. VII, da Lei nº 11.445, de 2007 (Brasil, 2024h), em uma adaptação do *spending power* americano.

Para ela ocorrer, é necessária a instituição de um dos tipos de arranjos de regionalização, a efetiva constituição das estruturas de governança, assim como a adesão dos Municípios a estas e às unidades regionais de saneamento básico ou aos blocos de referência, se for o caso, uma vez que a regionalização por meio da criação de regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas prescinde da adesão dos Municípios.

No entanto, observa-se falta de engajamento tanto por parte dos Estados como dos Municípios nos processos de regionalização, causando-lhes lentidão, potencializando o adiamento da universalização do saneamento básico. E quem mais sofre com as consequências são justamente as pessoas sem acesso a esses serviços, em sua maioria, de baixa renda.

Essa situação causa mais apreensão nos Estados cujos índices de universalização estão distantes das metas estabelecidas no novo marco, e que inexistam ações concretas ou, no mínimo, estudos técnicos de modelagem para a delegação da prestação dos serviços à iniciativa privada, ou mesmo para as Companhias Estaduais de Saneamento, porém após a realização de licitação em igualdade de condições entre interessados públicos e privados.

Feita a análise de conteúdo dos argumentos contrários e favoráveis à regionalização, observou-se maior resistência a esse processo do que inclinação à ideia do processo de regionalização presente no novo marco legal do saneamento básico. No entanto, a hipótese desta dissertação para a lentidão da universalização do saneamento básico de que a maior parte dos poderes executivos de Estados e Municípios não têm interesse na delegação dos serviços de saneamento básico à iniciativa privada, não se confirmou completamente. Constatou-se que esse desinteresse não é apenas desses atores políticos, mas também dos órgãos legislativos municipais e estaduais, fortemente influenciados pelos *stakeholders* beneficiados com a manutenção das CESBs como prestadoras dos serviços.

Ademais, notou-se que a contrariedade que ainda paira sobre o tema "desestatização" de forma geral fomenta o desinteresse de Estados e Municípios em delegar à iniciativa privada os serviços de saneamento básico.

Por tudo, é possível concluir que o modelo de prestação dos serviços de saneamento básico em regime de monopólio pelas Companhias Estaduais por aproximadamente 50 anos não conseguiu universalizar esses serviços, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Em razão disso, o novo marco legal estabeleceu uma nova proposta de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico em que, ao final desse processo, incentiva a delegação de sua prestação à iniciativa privada. Porém, esse modelo tem encontrado muita resistência nos atores políticos e econômicos desse setor.

A ponderação que deve ser feita não é se a via da delegação da prestação desses serviços à iniciativa privada, ou por meio da prestação direta, ou ainda pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico, é a melhor alternativa. Qualquer solução exclusiva tende a não cumprir as metas de universalização. O que parece consenso é a necessidade de majoração dos investimentos no setor para haver avanços no acesso (Scriptore; Toneto Júnior, 2012) e, para isso, talvez o caminho seja mudar o paradigma das últimas cinco décadas na prestação dos serviços de saneamento básico Brasil afora.

Diante disso, no desenvolvimento deste trabalho, deparou-se com a ausência de estudos sobre alguns problemas de pesquisa, que podem ser aptos a ensejar futuros estudos de modo a ampliar o conhecimento sobre universalização do saneamento básico, e que ficam aqui como sugestões, tais quais: a) a regionalização e concessão à iniciativa privada faz sentido naqueles Municípios que prestam o serviço diretamente e já alcançaram a universalização ou estão em vias de alcançá-la? e, b) como conciliar a regionalização compulsória (regiões

metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas) com os Municípios que concederam os serviços de saneamento básico à iniciativa privada em contratos individuais?

# 6 Referências Bibliográficas

ABCON SINDCON – Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (São Paulo). **Atualização dos valores de investimentos para a universalização dos serviços de saneamento.** 25 ago. 2022. Disponível em: https://abconsindcon.com.br/atualizacao-dos-valores-de-investimentos-para-a-universalizacao-dos-servicos-de-saneamento/. Acesso em: 25 abr. 2024.

ABCON SINDCON – Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (São Paulo). **Painel de Monitoramento da Implementação do Novo Marco Legal.** Disponível em: https://abconsindcon.com.br/painel-de-monitoramento-da-implementacao-do-novo-marco-legal/. Acesso em: 16 abr. 2024.

ABCON SINDCON – Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (São Paulo). **Panorama da participação privada no saneamento 2023.** Disponível em: https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2023/08/Panorama_2023-V8-WEB-REV0.pdf. Acesso em: 7 nov. 2023.

ALMEIDA, Cássia. Privatizações e ganho de renda das famílias explicam avanço histórico do saneamento. **O Globo**. 23 fev. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/23/privatizacoes-e-ganho-de-renda-das-familias-explicam-avanco-historico-do-saneamento.ghtml. Acesso em: 17 jun. 2024.

AMAPÁ (Estado). **Anexos II, III, IV, V e VI do Edital de Concessão.** Disponível em: https://concessaosaneamento.portal.ap.gov.br/storage/files/1139-anexos-ii-iii-iv-v-e-vi-do-edital-de-concessao.pdf. Acesso em: 25 abr. 2024.

AMAPÁ (Estado). **Edital de Concorrência Internacional nº 01/2021 - Concessão da Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dos Serviços Complementares dos Municípios do Estado do Amapá**. 09 out. 2020. Disponível em: https://concessaosaneamento.portal.ap.gov.br/storage/files/1136-edital.pdf. Acesso em: 25 abr. 2024.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. **Gen Jurídico.** 23 jul. 2020. Disponível em: https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/marco-regulatorio-saneamento-basico/. Acesso em: 15 nov. 2023.

ARAÚJO, Bruno C. de; DANTAS, Rodrigo N. D. Descentralização dos serviços de saneamento básico no Brasil: entre universalização e eficiência. *In*: FROTA, Leandro; PEIXINHO, Manoel (coord.). **Marco regulatório do Saneamento Básico:** estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux**.** Brasília, DF: OAB Editora, 2021. p. 147-166. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172312. Acesso em: 8 nov. 2023.

ARAÚJO, Nailsa Maria Souza; SILVA, Maria das Graças. A atual política de saneamento básico no contexto da gestão das águas no Brasil: apontamentos iniciais. *In*: SILVA, Marcelo da Fonseca Ferreira (org.). **Políticas públicas e mobilidade urbana:** uma compreensão científica da atualidade. São Paulo: Científica Digital, 2021, pp. 13-28. *E-book*. Disponível em: https://saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2021/03/201202601.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DE MUNICÍPIOS. **APPM realiza palestra sobre regionalização dos serviços de saneamento básico com foco no novo marco regulatório de saneamento**. APPM, Teresina, 12 abr. 2022. Disponível em: https://appm.org.br/noticia/appm-realiza-palestra-sobre-regionalizacao-dos-servicos-de-saneamento-basico-com-foco-no-novo-marco-regulatorio-do-saneamento. Acesso em: 17 jun. 2024.

AZEVEDO, Alessandra. Resistência de moradores dificulta avanço do saneamento no país. 15 maio 2022**. Exame**. Brasil. Disponível em: https://exame.com/brasil/resistencia-de-moradores-dificulta-avanco-do-saneamento-no-pais/. Acesso em: 27 maio 2024.

AZULAY NETO, Messod. Saneamento básico e setor privado. In: FROTA, Leandro; PEIXINHO, Manoel (coord.). **Marco regulatório do Saneamento Básico:** estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Brasília: OAB, 2021. p. 509-525. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172312. Acesso em: 8 nov. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Alagoas Saneamento Bloco A.** Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Alagoas-Saneamento-Bloco-A/6cc46317-741b-11ea-8ee4-0242ac11002b. Acesso em: 26 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Amapá Saneamento.** Rio de Janeiro: BNDES, 2021. Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Amapa-Saneamento/64e3fdcb-d013-11e9-a3ce-0242ac11002b. Acesso em: 25 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Ceará Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Ceara-Saneamento/f1856161-7056-11ea-8ee4-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Acesso em: 26 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **CEDAE Saneamento. Apresentação.** Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/a45134f9-6dd3-4165-98fd-57ee4fca3d04/CEDAE_SdeSaneamento_04dez20_v3.pdf?MOD=AJPERES&CVID=noLneXp. Acesso em: 6 nov. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **CORSAN.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/CORSAN/18c6bc61-43e6-11ed-b658-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Acesso em: 27 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Goiás Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Goias-Saneamento/8423fb64-615c-11ee-b344-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 26 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Maranhão Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Maranhao-Saneamento/cc3e9220-b475-11ee-bb64-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 26 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Pará Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Para-Saneamento/64579860-1034-11ee-bc0b-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 25 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Paraíba Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Paraiba-Saneamento/8937eda7-d453-11eb-83bb-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 26 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Pernambuco Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Pernambuco-Saneamento/c418a543-2a4a-11ee-bc0b-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 26 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Porto Alegre Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Porto-Alegre-Saneamento-00001/378f5ea5-17a4-11eb-9b0d-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 27 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Rondônia Saneamento.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Rondonia-Saneamento/30201583-e276-11ec-b90f-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 25 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **SANEAMENTO-RN.** Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/SANEAMENTO-RN/ae483016-e14a-11ee-bb64-0242ac11002b. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Acesso em: 26 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Em concessão modelada pelo BNDES, consórcio liderado pela Equatorial vence leilão e vai universalizar serviços de água e esgoto no Amapá. **Agência BNDES de Notícias**, Rio de Janeiro, 17 out. 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Em-concessao-modelada-pelo-BNDES-consorcio-liderado-pela-Equatorial-vence-leilao-e-vai-universalizar-servicos-de-agua-e-esgoto-no-Amapa/. Acesso em: 25 abr. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Concessão dos Serviços Públicos de Distribuição de Água e de Esgotamento Sanitário no Estado de Sergipe. Apresentação do projeto. **Roadshow BNDES**. Fev. 2024. Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/export/sites/default/cms/anexos-livres/saneamento/BNDES-Sergipe-Apresentacao-RoadShow.pdf. Acesso em: 9 jul. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Projeto de Concessão do Serviço de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Estado do Amapá. **Roadshow BNDES.** Maio 2021. Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/export/sites/default/cms/anexos-livres/2022.05.03-Roadshow_AMAPA_vFinal.pdf. Acesso em: 25 abr. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** 3. reimp. São Paulo: Edições 70, 2016.

BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. **Desestatizações:** privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BOLETIM DO SANEAMENTO. **Mato Grosso do Sul faz PPP para 68 municípios.** ABCE, APECS, Sinaenco, [*S. l.*], [*S. d.*]. Disponível em: https://boletimdosaneamento.com.br/mato-grosso-do-sul-faz-ppp-para-68-municipios/. Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **ANA divulga avaliação das agências reguladoras infranacionais sobre a capacidade econômico-financeira de prestadores dos serviços de água e esgoto em mais de 2,7 mil municípios.** Brasília, DF: ANA, 20 abr. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-divulga-avaliacao-das-agencias-reguladoras-infranacionais-sobre-a-capacidade-economico-financeira-de-prestadores-dos-servicos-de-agua-e-esgoto-em-mais-de-2-7-mil-municipios. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico **Entidades Infranacionais.** Brasília, DF: ANA, [*S. d.*]. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **Resolução nº 192**, **de 8 de maio de 2024**. Aprova a Norma de Referência nº 8/2024, que dispõe sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação. Brasília, DF: ANA, 8 maio 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-ana-n-192-de-8-maio-de-2024-559091485. Acesso em: 13 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023**. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização. Brasília, DF: Pres. da República, 12 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11598.htm#art22. Acesso em: 12 abr. 2024.

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. Brasília, DF: Pres. da República, 12 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11599.htm#art17. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, DF: Pres. da República, 17 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Pres. da República, 6 abrl. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Pres. da República, 5 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 2 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Pres. da República, 12 jan. 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o 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: Pres. da República, 15 jul. 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 2 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Brasília, DF: Pres. da República, 1995. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 4 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Governo Federal alavanca investimentos em saneamento com o Marco Legal e entrega mais de 640 obras em todo o País.** Brasília, DF: Pres. da República, 20 dez. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-alavanca-investimentos-em-saneamento-com-o-marco-legal-e-entrega-mais-de-640-obras-em-todo-o-pais. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Mapa de Indicadores de Água – Atendimento total (IN055).** Brasília, DF: MIDR, [*S. d.*]. Disponível em: http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral ano de referência 2022.** Brasília, DF: MCID, dez. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Painel de Abastecimento de Água – 2022.** Brasília, DF: MCID, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/ab. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Painel de Esgotamento Sanitário – 2022.** Brasília, DF: MCID, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. SNIS. **Perguntas frequentes.** Brasília, DF: MCID, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/perguntas-frequentes. Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Painel de Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil.** Disponível em: http://appsnis.mdr.gov.br/regionalizacao/web/mapa/index?id=20. Acesso em: 28 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria nº 490, de 22 de março de 2021**. Estabelece os procedimentos gerais para o cumprimento do disposto no inciso IV do caput do art. 50 da Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e no inciso IV do caput do art. 4º do Decreto n. 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Brasília, DF: MIDR, 22 mar. 2021. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/03/2021&jornal=515&pagina=30. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria nº 3.701, de 23 de dezembro de 2022**. Estabelece o Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha. Ministério do Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: MIDR, 23 dez. 2022. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.701-de-23-de-dezembro-de-2022-453458334. Acesso em: 27 abr. 2024.

CARDOSO, Vanessa Ingrid da Costa; MAIA, Anna Beatriz Grangeiro Ribeiro; SANTOS, Sandra Maria dos; SOARES, Francisco de Assis. O impacto da privatização no desempenho econômico: um estudo em empresas brasileiras de grande porte. **Revista Ibero Americana de Estratégia.** 2013, 12(3), 183-211. E-ISSN: 2176-0756. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=331231867008. Acesso em: 29 jun. 2023.

CARRIJO, Artur de Sousa. Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento: uma realidade constitucional. Série Universalizar, Artigos. v. 4, maio/2023. **Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento**. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/07/Artigos-Vol.-4.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP. **Saneamento Básico e Eleições:** Tocantins. São Paulo: Trata Brasil, [*S. d.*]. Disponível em: https://conteudo.clp.org.br/saneamento-basico-e-eleicoes-tocantins. Acesso em: 6 maio 2024.

CERQUEIRA, Angélica Nunes Laerte. Prefeituras têm até o fim de abril para aderir ao plano de saneamento contratado pelo governo da Paraíba. **Jornal da Paraíba.** 15 abr. 2024. Disponível em: https://jornaldaparaiba.com.br/politica/conversa-politica/prefeitura-adesao-plano-saneamento-paraiba. Acesso em: 17 jun. 2024.

CHARLES, Mariana R.; RODRIGUES, Rafael F. T.; OLIVEIRA, Renata de O.; BARROS, Romildo J. B. R.; JUNIOR, Mauro H. A. L. A universalização do serviço de saneamento básico e a governança no Estado do Rio de Janeiro. *In*: **III SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA –** SINGEURB, 2021, Maceió.

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO AMAPÁ (CAESA). Disponível em: https://caesa.portal.ap.gov.br/. Acesso em: 25 abr. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Investimento privado em saneamento é duas vezes superior à média nacional. **Agência de Notícias da Indústria**, Brasília – DF, 8 fev. 2019. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/investimento-privado-em-saneamento-e-duas-vezes-superior-a-media-nacional/. Acesso em: 4 jul. 2024.

COSTA, N. do R. Política Pública de Saneamento Básico no Brasil: ideias, instituições e desafios no Século XXI. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2023, 28(9), 2595–2600. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232023289.20432022. Acesso em: 9 nov. 2023.

DALESCIO, Sérgio T. M. R; MACHADO, Lúcio de S. Habilitação econômico-financeira na concessão de serviços públicos: estudo empírico com empresas do setor de saneamento básico. **Revista da AGU**, Brasília, EAGU, 2023, v. 22, n. 4, p. 479-505.

DE CAVALCANTE, Luiz Alberto Gurjão Sampaio; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo; MAZIVIERO, Luiza Nobre. O *spending power* na nova lei do saneamento básico e suas implicações no pacto federativo. **Revista de Direito Brasileira**, v. 32, n. 12, p. 251-269, 2023.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Distrito Federal convive com racionamento de água há um ano.** Brasília, DF: EBC, 16 jan. 2018. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-01/distrito-federal-convive-com-racionamento-de-agua-ha-um-ano. Acesso em: 24 abr. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Grupo Águas do Brasil vence leilão do bloco 3 da Cedae.**. Brasília, DF: EBC, 29 dez. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-12/grupo-aguas-do-brasil-vence-leilao-do-bloco-3-da-cedae. Acesso em: 5 maio 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Paraná tem 14 cidades que sofrem com racionamento de água.** Brasília, DF: EBC, 9 set. 2021. Disponível em:

https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-09/parana-tem-14-cidades-que-sofrem-com-racionamento-de-agua. Acesso em: 24 abr. 2024.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **São Paulo sofreu pior crise de água de sua história em 2014.** Brasília, DF: EBC, 24 dez. 2014. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-12/sao-paulo-sofreu-pior-crise-de-agua-da-sua-historia-em-2014#:~:text=Estudos%20apontados%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico,%2C%20bact%C3%A9rias%2C%20fungos%20e%20v%C3%ADrus. Acesso em: 24 abr. 2024.

ESTEVAM, Douglas. A concessão metropolitana do saneamento básico no Rio de Janeiro. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 29, p. 139-148, jan./jun. 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/brua29art8. Acesso em: 8 nov. 2023.

FLICK, Uwe. **Introdução à Metodologia de Pesquisa.** Porto Alegre: Grupo A-Penso, 2012. E-*book*. ISBN 9788565848138. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788565848138/. Acesso em: 19 out. 2022.

FREITAS, Neuri. **Saneamento para as periferias mais pobres está negligenciado sem as reformulações necessárias no novo marco legal.** Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. Brasília, DF: AESBE, 23 dez. 2022. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/saneamento-para-as-periferias-mais-pobres-esta-negligenciado-sem-as-reformulacoes-necessarias-no-novo-marco-legal/. Acesso em: 10 jun. 2024.

GALVÃO JUNIOR, A. de C.; PAGANINI, W. da S. (2009). Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, 14(1), 79–88. https://doi.org/10.1590/S1413-41522009000100009. Acesso em: 1 mar. 2024.

GOMES, C. N.; SANTOS, A. C. F. dos; CALFAT NETO, J. D. Das leis regionalizantes do saneamento em nível estadual: a estruturação da governança entre estados e municípios. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 167-205, maio de 2023.

GREMAUD, Amaury Patrick; FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. As Parcerias Público-Privadas no Brasil: um Caminho para o Saneamento Básico? **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v. 14, n. 4, p. 150- 166, 2023.

III SIMPÓSIO Nacional de Gestão e Engenharia Urbana. Porto Alegre: ANTAC, 2021. p. 45-54. Disponível em: https://eventos.antac.org.br/index.php/sing%20eurb/issue/view/14. Acesso em: 14 nov. 2023.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **A regionalização nos estados.** Observatório do Marco Legal do Saneamento. São Paulo: IAS, [*S. d.*]. Disponível em: https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/. Acesso em: 27 abr. 2024.

JOBIM, A. F. C.; KOWARSKI, D. D.; MORELLI, G.; PAZ, T. F. da; SOUSA, R. de. A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 138-166, maio de 2023.

KAHLMEYER-MERTENS, Roberto Saraiva. **Como elaborar projetos de pesquisa:** linguagem e método. Rio de Janeiro: FGV, 2007. E-Books FGV Editora. (1 recurso online (140 p.), e-Pub. (Coleção FGV prática). ISBN 9788522510016. Disponível em: http://sb.fgv.br/catalogo/index.asp?idacs=234. Acesso em: 19 out. 2022.

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier. **Reclaiming Public Services:** How cities and citizens are turning back privatisation. Amsterdan and Paris: Transnational Institute (TNI), 2017.

KPMG BRASIL. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** São Paulo: KPMG-Abcon, 2020. Disponível em: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari; DUARTE, Francisco Carlos. A universalização do serviço público de saneamento básico e a efetividade do direito fundamental à saúde. **NOMOS** – **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.35, n.1, 2015, p.329-343. Acesso em: 22 fev. 2024.

LEGISLAÇÃO E MERCADOS. **Municípios terão que substituir estatais de saneamento.** 2 jun. 2022. Disponível em: https://legislacaoemercados.capitalaberto.com.br/municipios-terao-que-substituir-estatais-de-saneamento/. Acesso: 17 jun. 2024.

LEVIN, Alexandre. Instrumentos jurídicos de prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico: gestão integrada de acordo com o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil (Lei nº 14.026/2020). **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, [*S. l.*], v. 32, n. 150, p. 39–51, 2021. Disponível em: https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/181. Acesso em: 10 abr. 2024.

LEITE, C. H. P., MOITA NETO, J. M., & BEZERRA, A. K. L. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Engenharia Sanitária E Ambiental**, 2022, 27(5), 1041–1047. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-415220210311. Acesso em: 9 nov. 2023.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 331-348, 2011.

LOPO, Alexandre Cavalcanti Boleira; FERREIRA, Rubio José. Apontamentos acerca da atualização do marco legal do saneamento no Brasil (2020): entre interesses neoliberais e a atuação da Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA). **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 12, p. 29783-29800, 2023.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento.** Rio de Janeiro: FGV-CERI, 2020.

MARQUES, Denise Helena França; CANÇADO, Cláudio Jorge; SOUZA, Plínio de Campos. **Reflexões sobre o novo marco regulatório do saneamento básico:** possíveis impactos no planejamento de Minas Gerais. Belo Horizonte: FJP, 2021.

MINAS GERAIS (Estado). Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Projeto de Lei nº 2884/2021.** Institui as Unidades Regionais de Saneamento Básico do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte: ALMG, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/2884/2021. Acesso em: 27 abr. 2024.

MINAS GERAIS (Estado). Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Falta de diálogo na regionalização do saneamento é criticada**. Belo Horizonte: ALMG, 20 maio 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2021/05/20_comissao_participacao_marco_saneamento. Acesso em: 17 jun. 2024.

MIRANDA, Agélio de Novaes; PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. Entre custos financeiros e direitos: a remuneração dos serviços públicos de água e esgoto no novo marco legal do saneamento básico. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 22, n. 90, p. 133-153, 2022.

NASCIMENTO FILHO, Firly; & STEELE, Paula B. M. O papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico à luz da Lei nº 14.026/2020. **Marco regulatório do Saneamento Básico**: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Coordenador: Leandro Frota, Manoel Peixinho – Brasília, DF: OAB, 2021, p. 215-235. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172312. Acesso em: 8 nov. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectiva da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, jan./abr. 2018. Disponível em: doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i1.21305. Acesso em: 24 fev. 2024.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de; PEREIRA, Alex Cintra; SOUSA, Tiago Alves de. Regulação do saneamento básico em regiões metropolitanas: desafios e perspectivas. **Leopoldianum**. Ano 45, 2019, n. 127, pp. 175-188.

PEIXINHO, Manoel Messias. A privatização dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. **Marco regulatório do Saneamento Básico:** estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Coordenador: Leandro Frota, Manoel Peixinho. Brasília, DF: OAB Editora, 2021, p. 415-444. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172312. Acesso em: 8 nov. 2023.

PIAUÍ. Superintendência de Parcerias e Concessões. **Concessão do abastecimento de água e esgotamento sanitário da microrregião de água e esgoto do Piauí-MRAE.** Teresina: SUPARC, 27 mar. 2024. Disponível em: https://suparc.sead.pi.gov.br/mrae-consulta-publica/. Acesso em: 26 abr. 2024.

POLLINI, Paula; CLAUZET, Mariana; BARBOSA, Eduardo Caetano. Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do marco regulatório (Lei nº 14.026/2020). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Rio de Janeiro: Ipea, n. 29, jan./jun. 2023, pp. 127-138. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/brua29art11. Acesso em: 8 abr. 2024.

POLLINI, Paula; JARDIM, Arminda; NICOLA, Carlos de; CAETANO, Eduardo; CLAUZET, Mariana; WHATELY, Marussia. **Saneamento 2021:** balanço e perspectivas após aprovação do novo marco legal – Lei nº 14.026/2020. São Paulo: IAS, 2021. Acesso em: 10 abr. 2024.

POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; SILVEIRA SOBRINHO, Edson. A necessidade de investimentos para a universalização do saneamento no Brasil: uma proposta de abordagem

conforme a situação contratual dos grupos de Municípios. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental.** Rio de Janeiro: Ipea, n. 29, jan./jun. 2023, pp. 35-47. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/brua29art3. Acesso em: 8 abr. 2024.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade:** teoria e prática. São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.

REIS, F. de C. M., KLIGERMAN, D. C., COHEN, S. C., & NOGUEIRA, J. M. da R. (2023). A efetividade social e a concessão do saneamento à iniciativa privada: o caso do leilão da CEDAE no Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 28(2), 547–559. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232023282.08982022. Acesso em: 8 nov. 2023.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e autonomia municipal. **Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, n. 7, pp. 345-373, 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Prefeitos relatam insegurança jurídica na regionalização da Corsan e pedem novo prazo para adesão**. Porto Alegre: ALRS, 7 dez. 2021. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/326746/Default.aspx. Acesso em: 17 jun. 2024.

ROSSALES DA SILVA, K.; HENRIQUE SOARES LEIVAS, P.; MOREIRA ARISTIDES DOS SANTOS, A.; HALMENSCHLAGER, V. Saneamento Básico e Mortalidade Infantil: Uma análise via painel espacial para os Municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, *[S. l.]*, v. 16, n. 1, p. 29–56, 2023. DOI: 10.54766/rberu.v16i1.804. Disponível em: https://revistaaber.org.br/rberu/article/view/804. Acesso em: 22 abr. 2024.

RUAS, Pedro. Devemos privatizar o saneamento? Provavelmente sim. **Economia Mainstream**. [*S. l.*], ECM Podcast, 1º maio 2021. Disponível em: https://economiamainstream.com.br/artigo/devemos-privatizar-o-saneamento-provavelmente-sim/. Acesso em: 17 jun. 2024.

SANTORO, Bernardo, & ESTEVAM, Douglas. A alienação do controle acionário de empresas estatais de saneamento básico. **Marco regulatório do Saneamento Básico:** estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Coordenador: Leandro Frota, Manoel Peixinho – Brasília, DF: OAB, 2021, p. 127-145. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172312. Acesso em: 8 nov. 2023.

SALES, Vanessa Mendes. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: entre o público e o privado. **Revista de Políticas Públicas**, v. 26, n. 1, p. 409-424, 2022.

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**, v. 46, p. 1479-1504, 2012.

SILVA, Edson Aparecido da; POLLACHI, Amauri; MONTENEGRO, Marcos Helano. **O futuro da Sabesp e do saneamento e as próximas eleições.** 4 set. 2023. ONDAS – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. Disponível em: https://ondasbrasil.org/o-futuro-da-sabesp-e-do-saneamento-e-as-proximas-eleicoes/. Acesso em: 27 maio 2024.

SILVA, Ferdinando. A tratativa de privatização do saneamento: lucro ou direito universal à água e ao esgoto tratado? **Projeto Manuelzão**, Belo Horizonte, 3 set. 2021. Disponível em: https://manuelzao.ufmg.br/a-tratativa-de-privatizacao-do-saneamento-lucro-ou-direito-universal-a-agua-e-ao-esgoto-tratado/. Acesso em: 17 jun. 2024.

SILVA, José Irivaldo 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**, v. 24, p. e202212, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeur/a/ftZWDwDCtzfdKbtVXYxYwzL/. Acesso em: 14 jun. 2024.

SOUSA, A. C. A. de., & BARROCAS, P. R. G. (2017). Privatizar ou não privatizar: eis a questão. A única questão? A reedição da agenda liberal para o saneamento básico no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 33(8), e00048917. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00048917. Acesso em: 14 nov. 2023.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosario. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 587, 2013.

STUMPF, Claiton. Regionalização do saneamento é debatida em audiência pública. **Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.** 30 set. 2021. Disponível em: https://ww4.al.rs.gov.br/noticia/325892. Acesso em: 27 maio 2024.

TELLES, Dirceu D'Alkmin. Desdobramentos do leilão da CEDAE devem definir os rumos do Saneamento Básico em todo o país. **Portal Saneamento Básico**, 4 jun. 2021. Disponível em https://saneamentobasico.com.br/acervo-tecnico/leilao-CEDAE-saneamento-basico/. Acesso em: 15 nov. 2023.

TONETO JUNIOR, Rudinei; FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. Contratos Considerados "irregulares" no saneamento básico: risco para os investimentos e comprometimento das metas de universalização. **Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento**. Série Universalizar, Artigos. v. e, mar. 2023. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/03/Artigos-Vol.-3.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

TONETO JUNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; OLIVEIRA, Welber Tomás de. Comparação dos Investimentos nos Municípios com Contratos Considerados "Regulares" e "Irregulares" Segundo a Lei Federal nº 14.026/2020. **Aesbe – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento**. Série Universalizar, Artigos. v. 5, jul. 2023. Disponível em: https://aesbe.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/07/Artigos-Vol.-5.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

TRATA BRASIL. **Guia do Saneamento.** São Paulo: Trata Brasil, 2023. Disponível em https://tratabrasil.org.br/guia-do-saneamento/. Acesso em: 22 abr. 2024.

TRATA BRASIL. **Painel saneamento Brasil.** São Paulo: Trata Brasil, 2018. Disponível em: https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/evolucao?id=16&L%5Bg%5D=3&L%5Bs%5D=32&L%5Bi%5D=INV_TOT. Acesso em: 25 abr. 2024.

TRATA BRASIL. **Saúde.** São Paulo: Trata Brasil, 2020. https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/saude/. Acesso em: 22 abr. 2024.

TRATA BRASIL. **Universalização.** São Paulo: Trata Brasil, 2022. https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/universalizacao. Acesso em: 22 abr. 2024.

VALÉRIO, M. A. G., KOTAIT, M. S., GREMAUD, A. P., & MERLO, E. M. (2021). Reforma do marco legal do saneamento e o contrato de programa: discussão sobre o protagonismo das empresas estatais na prestação dos serviços. **Revista Direito Público (RDP)**, 18(97), 369-394.

VARGAS, M. C., & LIMA, R. F. de. (2004). Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? **Ambiente & Sociedade**, *7*(2), 67–94. https://doi.org/10.1590/S1414-753X2004000200005. Acesso em: 7 mar. 2024.

VASCONCELOS, Ana Carolina. Experiências de privatização de saneamento são ruins. Mesmo assim, Zema quer vender a Copasa. 22 jun. 2023. **Brasil de Fato**. Disponível em: https://www.brasildefatomg.com.br/2023/06/22/experiencias-de-privatizacao-de-saneamento-sao-ruins-mesmo-assim-zema-quer-vender-a-copasa. Acesso em: 17 jun. 2024.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1998.

VUITIK, Guilherme Araujo; TUCHINSKI, Cassiano Santos; BORGO, Lizandro Diniz. Análise Dos Impactos Do Marco Regulatório Do Saneamento Básico: LEI 14026/2020. **Revista Técnico-Científica**, n. 32, 2023. Disponível em: https://revistatecie.crea-pr.org.br/index.php/revista/article/view/823/655. Acesso em: 8 nov. 2023.

WERNER, D., & HIRT, C. (2021). Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20200078. https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200078. Acesso em: 29 fev. 2024.