

1. A Lei 14.026/2020 – Causas e Consequências

Adauto Santos, engenheiro Civil e membro do ONDAS e da Abes/DF

1.1. Introdução

A trajetória do saneamento básico no Brasil é historicamente marcada por descontinuidade, fragmentação e ausência de uma visão de Estado que transcendesse os ciclos políticos. Durante décadas, as ações no setor foram caracterizadas pela pulverização de recursos, pela inadequação do planejamento e pela execução de diversas obras faraônicas, frequentemente desconectadas das reais necessidades da população e da capacidade de operação e manutenção dos sistemas. A atuação descoordenada de múltiplos órgãos federais resultou em um cenário de ineficiência crônica, com investimentos duplicados, obras inacabadas e sucessivas promessas não cumpridas. Esse contexto demandava, urgentemente, uma reordenação estrutural.

A virada do milênio marcou o início de um esforço consciente para superar esse legado de ineficiência. Documentos como o “Levantamento Detalhado das Ações do Governo Federal no Âmbito do Saneamento Ambiental” (2002) e o “Relatório das Iniciativas para Articulação das Ações de Saneamento Ambiental” (2003) diagnosticaram com precisão a fragmentação do setor e abriram caminho para a construção de um marco regulatório unificador. Este processo, notável por seu caráter profundamente democrático e participativo, envolveu um amplo espectro de atores – do poder público em suas três esferas ao setor privado, da academia aos movimentos sociais – em um debate intenso e qualificado.

Desse consenso nacional, emergiu a Lei nº 11.445/2007, um marco institucional que, pela primeira vez, estabeleceu diretrizes nacionais claras para o setor. Ela definiu o saneamento básico em suas quatro componentes integradas (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana), consolidou a titularidade municipal dos serviços, tornou obrigatória a elaboração de planos de saneamento e, de forma equilibrada, permitiu a prestação dos serviços por entes públicos, privados ou consórcios, desde que submetidos à regulação e ao controle social. A lei não impunha um

modelo único, mas sim um conjunto de regras que valorizava a competência e a eficiência, independentemente da natureza do prestador.

A coroação deste novo paradigma foi o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), lançado em 2013 após um longo e minucioso processo de construção participativa. O Plansab não era um mero aglomerado de metas técnicas; era uma estratégia de Estado que traduzia os princípios da Lei 11.445/2007 em uma agenda concreta para a universalização. Ele reconhecia a complexidade do desafio, a diversidade de realidades do território nacional e a necessidade de soluções adequadas a cada contexto, incluindo alternativas não convencionais para áreas rurais e de baixa densidade demográfica. O Plansab institucionalizou a universalização – entendida como o atendimento de 100% da população – como um direito humano e uma meta civilizatória inegociável.

Contudo, o caminho traçado por essa construção coletiva foi bruscamente interrompido em 2020 com a sanção da Lei nº 14.026. Em nítido contraste com o processo que gerou a lei anterior, a Lei 14.026/2020 foi concebida e tramitada de forma acelerada, com limitadíssima participação social e técnica, e com um foco explícito na desestruturação do modelo público de prestação. Sob um discurso falacioso de que a universalização só seria possível com a massiva entrada de capital privado, a nova lei promoveu uma ruptura radical.

Seus pilares centrais – o fim dos contratos de programa, a licitação obrigatória, a regionalização forçada em blocos e a imposição de metas de 99% para água e 90% para esgotos até 2033, copiadas e distorcidas do Plansab – foram desenhados com o claro propósito de inviabilizar as companhias estaduais de saneamento. A narrativa que sustentou essa mudança foi construída sobre a difusão de informações falsas, como a superestimação grosseira do déficit de atendimento ao desconsiderar soluções alternativas, e sobre premissas equivocadas, como a suposta ineficiência generalizada do setor público, ignorando que este foi responsável por 92% dos investimentos no setor entre 2002 e 2021.

A análise crítica que se segue tem por objetivo desvendar os reais motivos e as graves consequências por trás da Lei 14.026/2020. Partindo de uma contextualização histórica, o texto demonstra como a nova lei representa um projeto de desmonte do patrimônio público e de hegemonia privada no setor, e não uma legítima ampliação de alternativas. Através da análise detalhada dos

processos de privatização em estados como Sergipe e Piauí, serão expostas as inconsistências técnicas grotescas, a subestimativa de investimentos, a superestimativa de receitas e, o mais grave, a exclusão deliberada de vastas parcelas da população das áreas de concessão. A conclusão irrefutável é que o modelo imposto pela Lei 14.026/2020, longe de ser o caminho para a universalização, é, na verdade, a sua mais profunda negação, ao sacramentar a exclusão dos mais pobres e das populações rurais, e ao inviabilizar modelos alternativos e bem-sucedidos de gestão, como o SISAR – Sistema Integrado de Saneamento Rural.

1.2. Histórico

A ausência de um marco regulatório resultou historicamente em ações descontínuas, sem premissas de Estado ou planejamento de curto, médio e longo prazos. Era comum a utilização inadequada dos recursos, com planejamento deficiente, má execução de obras e frequente interrupção de repasses, ocasionando paralisações. Projetos eram elaborados sem a participação do prestador que iria operar e manter os sistemas. A pulverização de recursos, semelhante às emendas parlamentares atuais, levava a inúmeras obras inacabadas sem benefícios à população.

Sobre essas questões pode-se citar, a título de exemplo, três trabalhos desenvolvidos no âmbito do governo federal, no início do século, sendo dois promovidos pelo Ministério da Integração Nacional (“Estudo de Diagnóstico e Programação de Ações Sobre Saneamento Básico e Fontes de Abastecimento de Água nos Municípios Ribeirinhos do Rio Francisco nos Estados de Alagoas e de Sergipe”, março de 2001, Secretaria de Infraestrutura Hídrica, com recursos do IICA e o “Relatório de Identificação de Obras – RIO da Adutora do Pajeú”, junho de 2003, com recursos do PROÁGUA Semi-Árido), sendo o terceiro relatório, com recursos do Ministério das Cidades (“Condições do Saneamento Ambiental no Entorno do Distrito Federal, maio de 2003”, com recursos do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS).

Essa situação levou o governo federal daquele período a desenvolver ações no sentido de organizar os investimentos no setor saneamento básico, sendo importante destacar o documento intitulado “Levantamento Detalhado das

Ações do Governo Federal no Âmbito do Saneamento Ambiental, concluído em dezembro/2002” elaborado por técnicos dos Ministérios do Meio Ambiente e da Saúde, além da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (hoje Ministério das Cidades) e da Caixa Econômica Federal.

O referido documento teve como objetivo a apresentação de um retrato da situação dos órgãos do Governo Federal que atuavam na área de saneamento ambiental, constatando uma grande variedade de formas organizacionais de prestação de serviços, estratificadas pela natureza do serviço, abrangência territorial e natureza do operador. A atuação de inúmeros órgãos – da Presidência da República a diversos ministérios – era descoordenada, frequentemente sem equipes qualificadas, o que explicava muitos dos problemas anteriormente descritos. A inexistência de uma instância integradora e a precariedade do planejamento resultavam em duplicação de investimentos.

Em outubro de 2003 é apresentado o “Relatório das Iniciativas para Articulação das Ações de Saneamento Ambiental no Âmbito do Governo Federal” que se constituiu em passo importantíssimo no sentido de redirecionar as ações em saneamento básico no país, organizando-as e evitando a pulverização dos recursos disponíveis.

Com o objetivo de estruturar o setor saneamento básico no país foi instituída a portaria interministerial s/n de 07/08/2004, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) incumbido de realizar estudos e elaborar propostas para promover a integração das ações de saneamento ambiental no âmbito do Governo Federal, entendendo por saneamento ambiental o conceito de saneamento básico inserido na Lei 11.445/2007.

A partir dessas ações, iniciou-se um profundo processo de discussão para construir um marco regulatório. Foi estruturado o Projeto de Lei 4.314/2004 que deu origem a Lei 11.445, sancionada em 5 de janeiro de 2007, tornando-se o primeiro marco regulatório do setor no país.

Sua tramitação, de 2004 a 2006, foi longa e complexa, refletindo a diversidade de interesses e de realidades. O texto original já trazia conceitos inovadores, tais como: a definição de saneamento básico como um conjunto de quatro serviços, a obrigatoriedade de planos de saneamento, a titularidade

municipal dos serviços e a possibilidade de delegação dos serviços a entes públicos ou privados.

A construção da Lei 11.445/2007 foi notável pela intensa e plural participação dos agentes do setor. Após um debate democrático e intenso, a lei estabeleceu um conjunto de diretrizes nacionais que ordenaram o setor, definiram responsabilidades e criaram instrumentos de planejamento. Sua regulamentação também foi construída de forma participativa ao longo do tempo.

Avançando no processo de organização, o governo federal lançou oficialmente o Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico – em 2013, após um longo e minucioso processo de sua construção.

Coordenada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), sua elaboração envolveu uma fase de fundamentação (2009-2010) e um processo participativo ampliado (2010-2012), com conferências, consultas públicas e reuniões técnicas. O Plansab caracterizou-se como um plano estratégico e participativo, um pilar de implementação da Lei 11.445/2007, com a universalização (atendimento a 100% da população) como meta principal, visão integrada dos serviços e diretrizes estratégicas importantes.

A construção do Plansab foi um marco de planejamento e democracia participativa. Ele representou a primeira tentativa abrangente e integrada de o Brasil traçar um rumo claro para superar seu histórico déficit em saneamento.

Embora sua implementação tenha enfrentado desafios – como os ciclos econômicos e políticos que afetaram o investimento público, ele cumpriu um papel fundamental ao consolidar uma visão de futuro, estabeleceu parâmetros técnicos, e, acima de tudo, institucionalizou a universalização do saneamento como uma meta nacional e um direito de todo cidadão brasileiro.

A Lei 11.445/2007, apesar de seus profundos avanços, apresentava necessidades de revisões e atualizações para garantir o progresso na prestação de serviços e o atingimento da universalização (sempre considerada como o atendimento de 100% da população, incluindo populações urbanas e rurais bem como as tradicionais como as indígenas, remanescentes de quilombos, assentamentos, ribeirinhas, dentre outras).

Por meio do PL 4.162/2019 foi apresentada no Congresso Nacional a proposta de adequação da Lei 11.445/2007, que deu origem à Lei 14.026/2020.

1.3. A construção da Lei 14.026/2020 no Congresso Nacional

Enquanto a Lei 11.445/2007 foi construída por meio de um forte processo participativo, consensual e técnico, a Lei 14.026/2020 apresentou um processo marcadamente político e focado na privatização. Diferentemente da tramitação anterior, o PL 4.162/2019 não promoveu discussão com o setor, pois seu cerne era desmontar os contratos de programa e estabelecer a licitação obrigatória como regra, inviabilizando a coexistência dos setores públicos e privados, garantida na Lei 11.445/2007. Sua tramitação foi rápida e concentrada no Executivo e no Parlamento, com praticamente nenhuma participação setorial ou debate social amplo. A lei foi sancionada em 15 de julho de 2020, sem vetos significativos, mostrando que o texto final já incorporava um acordo entre o Planalto, o Congresso e a iniciativa privada.

Os principais pontos controversos da Lei 14.026/2020 foram: a) **Fim dos Contratos de Programa e Licitação Obrigatória**: Este foi um dos cerne da disputa. O projeto original previa o fim imediato da renovação automática. O texto final estabeleceu um prazo de transição irrisório para adequação dos contratos via licitação, uma adequação para ganhar apoio político; b) **Regionalização**: O texto enfatiza a regionalização, tornando os blocos regionais a unidade preferencial para licitação, visando a atração de investidores e a viabilidade econômica de cidades menores. Essa regionalização, não discutida com o setor, praticamente inviabiliza novos arranjos institucionais e novos modelos de gestão/prestação de serviços que garantam o atendimento de populações rurais e/ou tradicionais; c) **Metas de Universalização**: O Congresso inseriu metas obrigatórias (levar água potável para 99% da população e coleta e tratamento de esgoto para 90% até 2033), copiando e tornando coercitivas as metas do Plansab. Este é um dos grandes absurdos da lei, pois o Plansab nunca apresentou esses índices como metas de universalização. O Plansab entendia que seria inviável universalizar a prestação de serviços até o final do seu planejamento (20 anos), assim, estabeleceu metas para 2033, que não caracterizavam universalização; d) **Papel da ANA**: Fortalecimento da Agência Nacional de Águas para editar normas de referência para a regulação local, respondendo à fragmentação regulatória anterior.

O processo de discussão foi bem menos participativo. O poder executivo atuou como condutor principal, com forte discurso pró-privatização. O Ministério

da Economia foi o ator central. As companhias estaduais de saneamento estavam divididas. Os prestadores privados e suas entidades de classe foram os grandes defensores do projeto e atuaram intensamente para convencer parlamentares de que a lei traria a segurança jurídica e o ambiente competitivo necessários para atrair recursos para viabilizar a universalização. As agências reguladoras tiveram um papel mais reativo, pois apoiaram o fortalecimento da regulação, mas houve preocupação com a centralidade dada à ANA, potencialmente esvaziando o papel das agências locais. As entidades municipalistas tiveram uma posição ambivalente, pois apoiaram a quebra do monopólio das estatais, mas resistiram à regionalização obrigatória. A sociedade civil e os movimentos sociais tiveram menor influência comparado ao processo de 2007, sendo que suas vozes, críticas à privatização e em defesa do modelo público, foram em grande parte sobrepujadas pelo discurso econômico da falaciosa eficiência dos privados e da necessidade de investimentos.

A Lei 11.445/2007 foi um marco institucional e civilizatório que trouxe ordem e uma visão social para o setor. Sua implementação esbarrou em entraves políticos e financeiros. A Lei 14.026/2020 foi uma resposta direta de uma política neoliberal, sem ouvir o setor e sem considerar as especificidades do país, representando uma mudança sem análises profundas das consequências. Enquanto o primeiro processo valorizou a construção democrática, o segundo priorizou os interesses privados, refletindo uma mudança profunda na visão de Estado.

1.4. Análise Crítica da Lei 14.026/2020

A Lei 14.026/2020 foi aprovada sem que houvesse uma discussão adequada com a sociedade civil e o setor saneamento, limitando-se a discussões políticas com forte participação do governo federal e de entidades privadas.

1.4.1. Utilização de Informações Falsas

Foram utilizadas informações falsas para justificar a lei, considerando dados do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento e não do Plansab. Por exemplo, a revisão do Plansab de 2019 apontava para um déficit no atendimento de água para 11,4 milhões de pessoas (4,0 milhões urbanas),

mas foi alardeado um déficit de 35 milhões. Pelo SNIS 2021 eram 36,5 milhões de pessoas sem atendimento com rede de água.

A grande diferença é que o Plansab considera soluções alternativas, não convencionais, adequadas a realidades de parcela significativa da população. Pelo SNIS 2021, dos 36,5 milhões de pessoas sem rede de água, 13,6 milhões eram urbanos e 22,9 milhões rurais (sendo 13,7 milhões de população dispersa). Esses 13,7 milhões nunca serão atendidos por redes, dada a inviabilidade econômica, precisando de soluções alternativas (individuais). Da população rural aglomerada (9,2 milhões) são necessárias soluções alternativas, bem como modelos de gestão e arranjos institucionais diferentes como a Central e o SISAR (modelos de prestação de serviços associativos que atendem populações em pequenas comunidades rurais ou urbanas). Dos 13,6 milhões urbanos, praticamente a sua totalidade corresponde a populações em vulnerabilidade social, onde o saneamento é apenas um dos problemas. São famílias que precisam de emprego, de habitação adequada, de segurança pública, de educação, de transporte, dentre tantas outras necessidades.

Quanto ao esgotamento sanitário, alardearam mais de 100 milhões sem redes, enquanto o Plansab 2019 indicava cerca de 55 milhões com solução não adequada. Pelo SNIS 2021, o total sem rede era de 97,1 milhões (67,1 milhões urbanos e 29,9 milhões rurais, sendo 17,9 milhões dispersos). Esses 17,9 milhões dispersos precisam de soluções individuais e nunca serão atendidos com rede. As demais populações aglomeradas em pequenas comunidades (10,0 milhões), boa parte também pode ser atendida com soluções individuais ou mesmo com novos modelos de gestão.

As discussões do PL 4.162/2019 também desconsideraram o PNSR – Programa Nacional de Saneamento Rural, em elaboração à época, o qual traz o conceito de ruralidade, que amplia substancialmente a população que pode ser atendida com soluções alternativas, chegando a 39 milhões.

Dos 67,1 milhões urbanos, boa parcela está em vulnerabilidade social. No DF, por exemplo, considerando as informações do “Projeto Vida e Água para as ARIS” de extensão e em andamento desde 2020, ligado à Universidade de Brasília, cerca de 250 mil pessoas que moram em áreas de regularização de interesse social – ARIS, não atendidas oficialmente pela Caesb, mas apenas 72,7 mil não têm rede disponível na porta de suas casas. Cerca de 177 mil

peças têm rede disponível mas não estão interligadas oficialmente, principalmente por incapacidade de pagamento. Ampliar as redes é fundamental mas insuficiente, pois parcela da população precisa ter condições financeiras para pagar as contas.

A solução desse problema envolve programas sociais, geração de emprego e renda e a implementação de tarifas sociais (Lei 14.898/2024), podendo-se ir além com a implementação de tarifa zero para famílias em vulnerabilidade social com para uso racional. Das populações não atendidas com redes coletoras de esgotos ainda se tem milhões de pessoas morando em cidades com menos de 20 mil habitantes, onde soluções alternativas devem ser estudadas a fim de se garantir a sustentabilidade econômica dos sistemas.

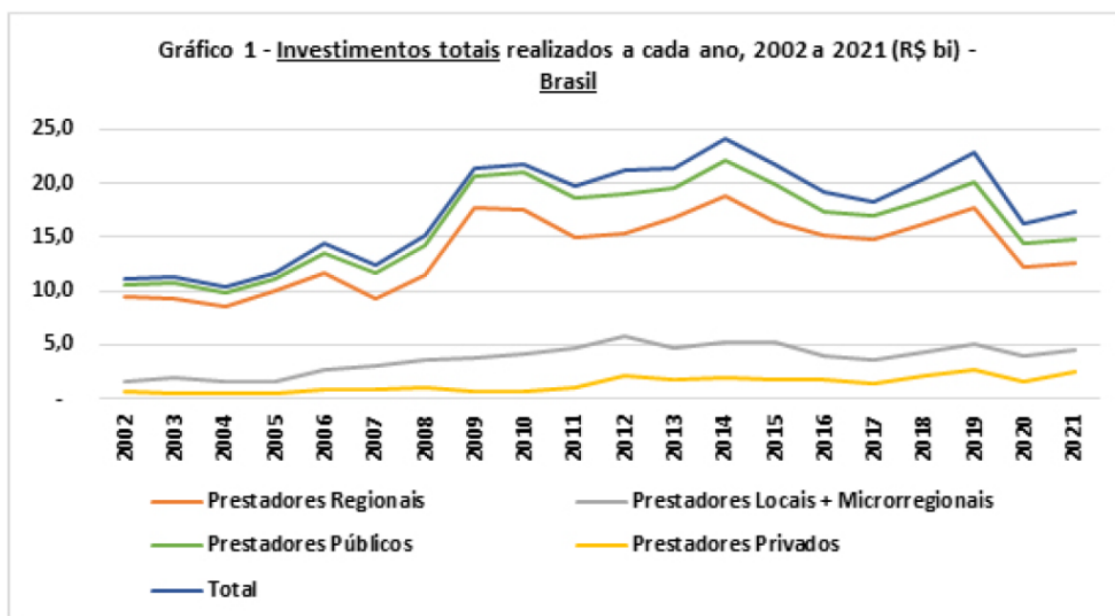
1.4.2. Utilização de premissas falsas

Um dos motivos para justificar o PL 4.162/2019 foi a morosidade no avanço das metas de universalização para o saneamento no país tendo em vista os resultados verificados entre 2007 e 2019 e as dificuldades de se atingirem as metas previstas no Plansab. Difundiu-se de maneira generalizada que os prestadores de serviços públicos eram ineficientes, que não se tinha recursos para viabilizar os investimentos necessários, que se tinha necessidade de atrair recursos privados para se garantir a universalização.

A Lei 14.026/2020 ignorou problemas graves de drenagem e resíduos sólidos, mostrando que seu objetivo nunca foi a universalização do saneamento básico, mas a privatização da água e do esgoto.

No Volume 2 de Estudos da Série Universalizar da Aesbe (Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento) – Avaliação dos investimentos e seus impactos nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Brasil no período 2002 a 2021 – é possível verificar que 92% dos investimentos em água e esgoto nesse período foram realizados por prestadores públicos, cabendo aos privados apenas 8%. Nesse documento é possível verificar a variação de investimentos ano a ano, indo desde R\$ 24,4 bilhões em 2014 a R\$ 10,3 bilhões em 2004. É possível verificar ainda que do total de investimentos realizados (valores atualizados para dezembro de 2021 – R\$ 351,9 bilhões), 49,3% foram em sistemas de abastecimento de água e 50,7% em sistemas de esgotamento sanitário. Destaca-se, ainda, que do total de

investimentos, 55,2% foram recursos próprios dos prestadores de serviços, enquanto 29,8% foram com recursos onerosos e 15,0% foram com recursos não onerosos. Nesses estudos é possível observar que as companhias estaduais investiram 54,4% do montante total com recursos próprios, enquanto os prestadores privados investiram com recursos próprios uma proporção 22% menor que os prestadores públicos, desmistificando o tabu de que os prestadores privados podem aplicar, em maior quantidade, seus próprios recursos, quando comparados aos prestadores públicos. A evolução dos investimentos totais anuais do conjunto de prestadores de serviços, segundo os grupo analisados e o total do país, realizados no período de 2002 a 2021, apresentada no referido documento da Aesbe, pode ser vista no Gráfico 1, a seguir.



Nota: valores atualizados pelo IGP-DI para dezembro/2021.

Fonte: Aesbe 2023 – Série Universalizar – Volume 2 - Avaliação dos investimentos e seus impactos nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Brasil no período 2002 a 2021.

Os impactos elevados nos sistemas de água e esgoto: acréscimo de 53,6 milhões de pessoas atendidas com água, o que equivale a quase 3 vezes de toda a população do Chile e a cerca de 20% mais do que toda a população da Argentina. Acréscimo de 59,2 milhões de pessoas atendidas com esgoto, o que equivale a mais de três vezes toda a população do Chile e a cerca de 30% mais que toda a população da Argentina.

Ainda nos citados estudos da Aesbe, a população total atendida com abastecimento de água por todos os prestadores de serviços, em 2021, era de 177,0 milhões de pessoas, sendo que no mundo, à época, tinha-se apenas 7 países com população maior (China, Índia, Estados Unidos, Indonésia, Paquistão, o próprio Brasil, e Nigéria). No esgotamento sanitário a população atendida era de 117,3 milhões de pessoas, havendo no mundo somente 12 países com populações maiores (China, Índia, Estados Unidos, Indonésia, Paquistão, o próprio Brasil, Nigéria, Bangladesh, Rússia, México, Japão e Etiópia).

Os números contidos nos estudos da Aesbe comprovam que, na medida em que os índices de atendimento se aproximam da universalização, os investimentos necessários para incrementá-los são mais elevados. Neste sentido, cabe comentar que, nas companhias estaduais, foram acrescidas nos sistemas de água, nos últimos 20 anos, 28,7 milhões de pessoas em todo o país, enquanto em esgotamento sanitário este acréscimo foi de 34,9 milhões, cerca de 22% maior. Entretanto, o índice de atendimento de esgoto cresceu no período 48% enquanto o de água aumentou apenas 4%.

Os dados mostram investimentos significativos no período de análise, bem como ampliações relevantes de quantitativos de unidades dos sistemas de água e esgotos, nunca antes verificados na história do país, fruto das transformações advindas da Lei 11.445/2007 e do estabelecimento de metas e programas continuados de investimentos, como o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Mostram, ainda, as variações que ocorreram ao longo do tempo, indicando que além dos investimentos financeiros, extremamente necessários para a universalização dos serviços, existem inúmeras outras variáveis que impactam nas ampliações dos sistemas, como por exemplo, a redução do número de habitantes por domicílio e a reposição de unidades de sistemas que se encontram em final de vida útil. Essas situações foram ignoradas nas discussões que deram origem à Lei 14.026/2020.

1.4.3. Diversos desafios ignorados

A construção da Lei 11.445/2007 e do Plansab 2013, que considerava diversos desafios para a universalização do saneamento básico no Brasil foi indevidamente ignorada na Lei 14.026/2020.

Além daquelas de vulnerabilidade social, tarifas sociais, deficiências de outras infraestruturas, de equipamentos públicos urbanos, moradia e modelos institucionais, a nova lei ignora 1% da população a ser atendida com água e 10% da população a ser atendida com esgotamento sanitário. Isso não é universalização. Destaca-se, ainda, que nas regulamentações da Lei 14.026/2020 ainda incluem outro absurdo, que esses índices se limitam às populações das áreas de contrato e não do município. Como essa parcela excluída será efetivamente atendida? Há uma tendência à invisibilização, pois provavelmente não há viabilidade econômica. Para o Plansab e para a Lei 11.445/2007 universalizar é atender a 100% da população.

A Lei 14.026/2020 também ignorou a intersetorialidade do saneamento, sua interdependência com outras áreas como o planejamento urbano, os conflitos de uso de água, a necessidade de inclusão social, o direito à água, o meio ambiente e a educação ambiental. Deixou, ainda, de considerar a integração de ações em diversos níveis de governo e a integração federativa, com o estabelecimento de interlocutores em todos os níveis de governo, garantindo a construção de um planejamento intersetorial necessário.

Ignorou a capacidade do setor produtivo, da capacidade dos prestadores de serviços, bem como das empresas de estudos e projetos e daquelas de execução de obras. Não avaliou se o setor tem capacidade de fornecer os materiais e equipamentos necessários para se garantir a universalização em 2033. Ignorou as ações para viabilizar uma possível necessidade de ampliação e muito menos as utilizações dessas estruturas ampliadas após a universalização.

As metas para 2033 (que efetivamente nunca foram metas de universalização) sempre foram uma ficção para vender sonhos irrealizáveis, um discurso falacioso para encobrir o verdadeiro objetivo de impor a privatização a qualquer custo. Há prestadores eficientes e ineficientes nos setores público e privado. A natureza do prestador não determina sua eficiência.

1.4.4. O propósito é a inviabilização das estatais.

A Lei 14.026/2020 foi concebida com o propósito de inviabilizar as companhias estaduais de saneamento. Durante sua tramitação, membros do então Ministério da Economia chegaram a declarar que o desmonte das estatais

ocorreria em três etapas articuladas: A primeira corresponde à vedação de novos contratos de programa, retirando o principal instrumento jurídico de cooperação federativa. A segunda é a exigência de comprovação de viabilidade econômico-financeira para prestação dos serviços. E, finalmente, a ameaça de caducidade contratual pela não universalização dos serviços até 2033.

Essas medidas não ampliam a participação do setor privado, elas têm por objetivo estabelecer sua hegemonia, retirando do poder público a capacidade de escolha do modelo mais adequado.

1.4.5. A falsa ideia de ampliação da participação privada.

A narrativa de que a Lei 14.026/2020 era a necessária para ampliar a participação privada é falsa. A Lei 11.445/2007, nunca impediu a participação privada, permitindo aos titulares optar por prestação direta, concessões privadas ou contratos de programa com companhias públicas.

A Lei 14.026/2020 não amplia alternativas, mas as restringe, eliminando justamente o modelo de cooperação pública, vigente e responsável por 92% dos recursos aplicados entre 2001 e 2022. Isso não é abertura regulada, mas imposição do modelo de concessão privada.

A exigência de viabilidade econômico-financeira, aparentemente lógica, desconsidera a missão das estatais de atuar universalmente, inclusive em áreas não rentáveis, justamente as excluídas pela nova lei.

Os prestadores de serviços públicos atendem locais onde não há retorno financeiro, como comunidades rurais e periferias urbanas. Não operam com um único fim lucrativo e se utilizam subsídios cruzados entre regiões deficitárias e superavitárias.

As concessionárias privadas atuam exclusivamente mediante contratos com equilíbrio econômico-financeiro garantido. A imposição desse critério é um filtro excludente para as populações em áreas economicamente inviáveis.

1.5. Os processos de Privatização com base na Lei 14.026/2020

Os processos de privatização em andamento ou concluídos apresentam estudos técnicos e econômicos com graves erros, alguns tão absurdos que não se permite considerá-los somente falhas de elaboração.

Durante as licitações, os documentos apresentados são aceitos, sem questionamentos, mas após a conclusão, iniciam-se questionamentos sobre sua qualidade, gerando pedidos de reequilíbrios econômico-financeiros e flexibilização de metas.

Quase nunca a área de concessão corresponde à integralidade dos municípios, excluindo parcelas significativas da população. Os recursos previstos para serem aportados vêm, majoritariamente, de bancos públicos, como o BNDES. Não são discutidas tecnologias adequadas, arranjos institucionais apropriados ou modelos de gestão descentralizados para garantir a universalização efetiva. O que se faz é definir modelos convencionais, excluindo áreas sem viabilidade econômica.

1.5.1. Áreas de Concessão não ampliam as áreas atualmente atendidas com abastecimento de água.

Ao se avaliar os processos de privatização em andamento ou concluídos no país é possível verificar em que todos eles não se tem qualquer compromisso com a universalização segundo os conceitos estabelecidos na Lei 11.445/2007, nem mesmo com aqueles inseridos na Lei 14.026/2020, pois se restringem ao atendimento de metas em partes das áreas dos municípios, apenas aquelas em que se têm viabilidade econômica.

No processo de privatização de Sergipe é possível observar que se tinha 721 localidades atendidas com água (SNIS 2021) na área de concessão, entretanto, foram consideradas na licitação apenas 660 localidades, tendo sido excluídas 61 localidades. A inclusão posterior de povoados é motivo para reequilíbrio econômico-financeiro no contrato. Se nem todas as comunidades atualmente atendidas foram incluídas, imaginem aquelas que ainda não eram, provavelmente nunca serão.

No caso do Piauí a situação é ainda mais crítica. Não houve qualquer análise adequada sobre populações urbanas e rurais. O Plano de Negócios Referencial – PNR considera que no Ano1 serão atendidos 272.846 habitantes rurais, enquanto o SNIS 2021 aponta para uma população rural atendida na área de concessão de 486.526 habitantes, ou seja, foram excluídas 214.650 habitantes já atendidas, o que não pode ser considerado minimamente razoável.

Considerando a área de concessão tem uma população total, segundo o IBGE para 2022 de 2.402.029 habitantes, entretanto na Tabela 1 do PNR foi considerado apenas 1.855.155 habitantes. Como o atendimento máximo é de 99%, a população abastecível no ano 1 é de 1.836.606 habitantes, ficando fora 565.423 habitantes, 23,5% da população da área de concessão. Em muitos municípios, a população da concessão é inferior a 50% da população total, tornando a "universalização" uma farsa. Em alguns casos, a população da concessão é superior a 100% da população do censo, mostrando inconsistências graves. Em diversos municípios, a população a ser atendida na concessão é inferior à já atendida atualmente.

Em municípios com menos de 50% da população atendida pode-se citar Acauã – 32,94%, Antônio Almeida – 26,43%, Bela Vista do Piauí – 33,00%, Bonfim do Piauí – 33,35%, Cabeceiras do Piauí – 23,39%, Curral Novo do Piauí – 28,33%, Dirceu Arcoverde – 35,58%, além de inúmeros outros. Chama atenção, outra situação inusual constante da Tabela 1 do PNR, a qual corresponde a populações de área de concessão de municípios superiores a 100% da população total do município (Censo do IBGE 2022): Cajazeiras do Piauí – 115,38%, Campo Maior – 102,46%, Caraúbas do Piauí – 104,62%, além de inúmeros outros.

Ao se comparar as informações contidas na Tabela 1 do PNR com aquelas constantes no SNIS 2021, a população inserida na área de concessão em 2021 corresponde a 1.855.158 habitantes (1.836.606 habitantes – 99%). A população atendida na área de concessão (SNIS 2021) era de 1.633.779 habitantes, indicando uma população adicional de atendimento igual a 202.827 habitantes. Na Tabela 3 do PNR, onde se tem as populações totais da área de concessão, observa-se que o maior valor encontrado corresponde a 1.864.929 habitantes (Ano 7) (1.846.280 habitantes - 99%). A universalização proposta para o estado Piauí prevê um acréscimo máximo de população atendida com água de 212.501 habitantes, o que pode ser considerado ridículo para embasar uma proposta de universalização, principalmente se se levar em consideração os baixos índices de atendimento verificados atualmente.

Destaca-se, ainda, o fato de que em alguns municípios a população atualmente atendida já é igual ou superior à população da área de concessão, considerando as informações constantes do SNIS 2021: Acauã (população

atualmente atendida (AG001) de 2.115 habitantes e população da área de concessão Tabela 1 do PNR – 2.115 habitantes), Alegrete do Piauí (AG001 – 4.000 habitantes e PNR – 4.000 habitantes), Alvorada do Gurguéia (AG001 – 5.100 habitantes e PNR – 5.100 habitantes), Antônio Almeida (AG001 – 3.123 habitantes e PNR – 833 habitantes), Cristalândia do Piauí (AG001 – 3.140 habitantes e PNR – 3.073 habitantes), Curral Novo do Piauí (AG001 – 1.527 habitantes e PNR – 1.437 habitantes), dentre inúmeros outros municípios. É inimaginável o conteúdo da Tabela 1 do PNR, em que as populações totais da concessão correspondem à 100% ou menos das populações atualmente atendidas, não sendo previstas as ampliações de atendimentos. Somente esse fato já demonstra a necessidade de total revisão dos estudos apresentados.

1.5.2. Informações nos documentos técnicos.

Considerando o processo de privatização de Sergipe verificam-se inúmeras inconsistências entre os diversos documentos técnicos. Os planos municipais de água e esgotos – inseridos como Apêndices do Plano Microrregional apresentam profundas discrepâncias com esse Plano Microrregional de Saneamento Básico - PMSB. Há, ainda, inúmeras inconsistências entre o PMSB e o Plano de Negócios Referencial - PNR. Também há inconsistências entre esses dois documentos e os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE. Destaca-se que diversas informações apresentadas nesses documentos ainda apresentam fortes divergências com o SNIS, ano base 2021.

Os custos operacionais totais apurados no PMSB chegaram a R\$ 12,55 bilhões. Se a este valor for adicionado a despesa com a aquisição de água tratada, o total dos custos operacionais chega a R\$ 25,65 bilhões e não aos R\$ 20,8 bilhões apresentados na Tabela 1 do PNR. Uma diferença nada desprezível de R\$ 4,85 bilhões.

As estimativas dos custos operacionais de água e esgoto para os 35 anos, constantes da Tabela 18 (Projeção de OPEX por Município) do EVTE, montam a um total de R\$ 7,2 bilhões, valor que não guarda identidade, como deveria, com o total dos valores constantes nas Tabelas 9-17 e 9-18 do PMSB para o mesmo período de 35 anos que é de R\$ 11,6 bilhões. Verifica-se também divergência do valor desta estimativa com o valor de R\$ 6,3 bilhões informado

pelo Plano de Negócios Referencial (PNR -Tabela 1). Na primeira comparação (EVTE x PMSB) a divergência entre os valores chega a R\$ 4,4 bilhões, e na segunda (EVTE x PNR) atinge R\$ 0,9 bilhão. Valores nada diminutos. São bilhões de reais.

São verificadas outras discrepâncias significativas entre estimativas do EVTE e as adotadas pelo PNR. O EVTE, na Tabela 17 (Projeções da Receita por Município), apresenta valor total de R\$ 52,4 bilhões, enquanto o PNR, na Tabela 1, informa R\$ 55,5 bilhões para a mesma estimativa, uma diferença de R\$ 3,1 bilhões.

Em suma, essas divergências, aliadas a muitas outras existentes nos documentos anteriormente referidos, são suficientemente graves para permitir concluir que esse EVTE não comprova a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação dos serviços conforme exigido pelo art. 11, inciso II da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei 14.026/2020) e portanto uma das condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico não está sendo atendida no referido caso.

Com relação ao processo do Piauí verificam-se situações bastante semelhantes àquelas descritas anteriormente. Entretanto, é possível verificar outras, como por exemplo, a geração espontânea de esgotos. Ao se comparar o volume de esgoto faturado (Tabela 8 do PNR) em relação ao volume de água faturado (Tabela 7 do PNR), verifica-se que a partir do ano 16 o volume de esgoto faturado é superior ao volume de água faturado, o que não pode ser considerado minimamente razoável (99% da população atendida com água e 90% da população atendida com esgoto). Outra situação importante a ser destacar é que o volume de esgoto gerado, a partir do ano 16 também passa a ser maior que o volume de água consumida. Chegando a porcentagens superiores a 113%.

Uma situação bastante curiosa, para não dizer esdrúxula, é verificada no item 2.6.1.5 – Inadimplência do PNR, onde se verifica um aumento na porcentagem de inadimplência ao longo do tempo, passando de 5,7% no ano 1 para 7,5% no ano 8, permanecendo esse valor até o final de planejamento. Destaca-se que no SNIS 2021 esse índice era inferior a 5%. Isso implica dizer que a proposta contida no PNR proporciona uma piora na capacidade de arrecadação do prestador privado em comparação o prestador público.

1.5.3. Inconsistências entre parâmetros e critérios de projetos

Além das inconsistências relativas às populações de projeto, descritas anteriormente, e dos fatos de que as informações inseridas nos planos de saneamento básico (municipais e regional) não apresentam consistências entre si e nem com aquelas apresentadas nos PNR e EVTE, são observadas diversas inconsistências nos parâmetros e critérios de projetos adotados.

Os per capitas de consumo de água considerados nos estudos de privatização de Sergipe foram, sem apresentação de qualquer justificativa, majorados significativamente em comparação com os dados históricos, o que permite caracterizar uma superestimativa de demanda e que efetivamente jamais ocorrerá. Para o Estado de Sergipe, o per capita médio de consumo correspondeu a 184,94 L/hab/dia e o per capita de produção foi de 246,58 L/hab/dia, sendo que a média de consumo, em 2021, da DESO, segundo o SNIS, foi 108 L/hab/dia.

Os números apresentados anteriormente podem ser observados ao final da Tabela 5-5 – Resultados da Demanda de Água do Plano Microrregional, quando se tem o consumo inicial de água de 2.427 L/s, enquanto o consumo final é de 4.291 L/s, indicando um acréscimo de consumo de água de 76,8%, enquanto o crescimento populacional do Plano Microrregional é de apenas 19,13%. Isso implica em um aumento no per capita de consumo de 48,57%.

O Plano Microrregional e seus Apêndices não avaliaram as possibilidades de adoção de soluções alternativas para abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando aquelas aceitas no Plansab. O Plano Microrregional não faz menção ao Programa Nacional de Saneamento Rural – PNSR, que apresenta diversas soluções para o atendimento à população rural ou urbana com características de ruralidade.

Chama a atenção o per capita de produção de esgotos para alguns municípios, como por exemplo, Canhoba (196,91 L/hab/dia), Canindé do São Francisco (175 L/hab/dia), Pedra Mole (203,51 L/hab/dia), Nossa Senhora da Aparecida (229,52 L/hab/dia), dentre tantos outros. A vazão média de esgoto coletado, em final de plano, é de 4.807,80 L/s. O SNIS informa que em 2021 a vazão média de esgotos coletados no estado foi 939,8 L/s, permitindo estimar

um acréscimo de 3.868 L/s. Mas, contraditoriamente, o Plano informa que a estimativa de ampliação da vazão de tratamento é de apenas 1.206 L/s.

No processo de privatização do Piauí também são verificados, sem apresentação de nenhuma justificativa, aumentos nos per capita de consumo de água e de geração de esgotos, o que proporciona superestimativa de volumes consumidos e faturados e, conseqüentemente, de valores faturados e arrecadados.

É importante destacar que no caso do Piauí foram estabelecidas parametrizações gerais de critérios para todos os municípios, sem uma análise crítica que suas aplicações proporciona, o que gerou situações bizarras. Por exemplo, no município de Alto Longá, onde se verifica no Plano Regional de Saneamento Básico – PRSB uma população rural aglomerada de 244 habitantes (menos de 100 casas, haja vista a média de 2,70 hab/dom), tem-se previsto o atendimento a 3 povoados, sendo 1 com até 100 casas, 1 com casas entre 100 e 200 unidades e 1 com casas entre 200 e 300 unidades. Ou seja, previsão de povoados fantasmas. Há diversas outras propostas totalmente dissociadas das realidades descritas no próprio PRSB.

Destaca-se, ainda, o fato de que em praticamente todos os modelos de privatização em andamento no país praticamente nada se avalia sobre os efeitos da mudança climática, o que certamente impactará nas soluções técnicas e ambientais, e, provavelmente, gerará necessidades de complementações de estudos e celebração de adequações na prestação de serviços, com edição de reequilíbrios econômico-financeiros.

1.5.4. Subestimativas de necessidades de investimentos

Se por um lado se tem superestimativas de receitas, por lado há subestimativas de investimentos, tanto relacionados a necessidades de ações necessárias para a ampliação dos sistemas, quanto às necessidades de reposição de ativos.

As premissas adotadas em praticamente todos os processos de privatização concluídos ou em andamento no país é de que todos os investimentos realizados pelos privados estarão integralmente amortecidos ao final do período de concessão, para que os sistemas possam ser devolvidos sem custos para os titulares.

Em quase todos os processos licitatórios tem-se previsão de investimentos apenas nos anos iniciais, ficando todo o restante do período de concessão sem novos investimentos. Ao avaliar o PNR da privatização do Piauí tem-se investimentos previstos somente até o ano 15, sendo que os 20 anos restantes os investimentos são praticamente nulos, havendo um pequeno montante para reposição. Ao avaliar o processo de privatização em Sergipe são verificadas situações similares.

Se por um lado todos os investimentos estarão amortizados, por outro lado haverá um período de cerca de 20 anos sem novos investimentos de ampliações, o que pode gerar graves problemas de sustentabilidade técnica e econômica após o período de concessão, haja vista a necessidade de reposição de ativos e, quiçá, novas ampliações.

Outra situação grave é que os investimentos de reposição previstos nas concessões são insuficientes para garantir a manutenção dos ativos em condições operacionais adequadas. Segundo o Plansab, tem-se necessidade de reposição de 2% ao ano. Ou seja, em um período de concessão de 35 anos tem-se a necessidade de investimentos em reposição da ordem de 70% dos ativos.

Ao avaliar a privatização do Piauí foram considerados investimentos em reposição de 22% do total a ser investido pela concessionária e de zero % dos ativos existentes transferidos para a concessionária. No caso da privatização de Sergipe, os investimentos em reposição correspondem a 10% das extensões atuais das redes, 5% do valor dos equipamentos, além de 5% em automação nas obras passíveis de automação e telemetria. Ou seja, os valores previstos para investimentos em reposição são insignificantes em comparação aos valores previstos no Plansab.

A principal consequência dessa situação é que os sistemas serão devolvidos, em 35 anos, totalmente sucateados e não há nenhum instrumento contratual que obrigue aos prestadores privados a realizarem esses investimentos, muito pelo contrário, é premissa dos contratos de privatização essa situação.

Um dos motivos para as subestimativas das necessidades de investimentos pode estar relacionado às outorgas onerosas. Essas outorgas, pagas no início dos contratos e sem vinculação à necessidade de aplicação no próprio setor, principalmente nas áreas que foram deliberadamente excluídas

das concessões, são o atrativo principal para convencer os titulares dos serviços, pois a maioria não tem ciência das consequências da privatização a longo prazo.

Caso os recursos advindos dessa outorga onerosa fossem pagos ao longo de todo o contrato e depositados em fundo específico para aplicação exclusivamente nas áreas excluídas da concessão, certamente os apoios aos processos de privatização seriam significativamente reduzidos. Essa outorga onerosa é o principal atrativo para convencer prefeitos a aderirem ao modelo de desmonte do setor, uma vez que disponibiliza elevada quantidade de recursos para as administrações municipais, em curto espaço de tempo, normalmente para uso dos próprios chefes dos executivos que a ele aderiram aplicarem em seus administrações sem quaisquer obrigações prévias de destinação.

1.5.5. Desrespeitos às regras contratuais.

O uso do ano de 2033 pela Lei nº 14.026/2020 para a universalização desconsidera por completo o cenário real de financiamento do setor. Hoje, ironicamente, o setor privado pressiona por uma postergação da meta para 2040 ou até mais prazo, reconhecendo a inviabilidade da exigência que ele mesmo ajudou a instituir.

Destaca-se que a meta para o ano 2033 não surgiu de um processo técnico recente. Foi extraído do Plansab, elaborado em 2013. Esse plano considerou que universalização até 2033 não era factível, tendo estabelecido metas de 99% de atendimento para água e de 90% para esgotos, metas essas que foram consideradas equivocadamente pela Lei 14.026/2020 como universalização. Na versão inicial do Plansab se previa que o Governo Federal arcaria com mais de 50% dos investimentos necessários. No entanto, essa participação jamais se concretizou. Entre 2013 e 2020, a média efetiva de investimentos federais ficou abaixo de 3%. Pior: em 2019, o próprio Governo Federal revisou o Plansab, reduzindo sua previsão de participação para cerca de 40%, o que inviabilizaria até mesmo o atingimento das metas inicialmente propostas.

Em vários processos de privatização, assim que os prestadores de serviços privados assumem a operação dos sistemas, promovem diversos questionamentos quanto às informações contidas nos processos licitatórios, apontando falhas nos estudos e solicitando revisões nos contratos e até mesmo

reequilíbrios econômico-financeiros, além de mudanças de critérios e parâmetros de projetos.

No Rio de Janeiro, a concessionária privada indica que os índices de atendimento com esgotamento sanitário são bem inferiores àqueles constantes dos processos licitatórios, haja vista que foram considerados, de maneira equivocada, o atendimento com esgotos em sistemas unitários (são utilizadas redes coletoras de águas pluviais para escoar, conjuntamente, vazões de esgotamento sanitário). A solução encontrada, para não ter que promover um reequilíbrio econômico financeiro no contrato é a proposição de um absurdo ainda maior. Considerar as situações equivocadas consideradas nos estudos de privatização como adequadas. E para tal, tenta-se criar uma norma da ABNT para considerar captações em tempo seco como solução adequada para índices de universalização.

Assim, os mesmos prestadores privados que preconizam a incompetência do setor público para promover a universalização, agora, para atender interesses próprios buscam construir novos discursos falaciosos, ignorando definições históricas e que sempre embasaram a prestação de serviços de esgotamento sanitário e de drenagem urbana no país: sistemas separadores absolutos.

A pressão por aprovação de normas que permitam captação de esgotos em períodos secos em redes coletoras de águas pluviais, alegando necessidade operacional, certamente gerará graves problemas nos dois sistemas, porque todos os ativos implantados até o presente momento, tanto em esgotamento sanitário quanto em drenagem não foram projetados, implantados e muito menos são operados para essas situações. Esses problemas também atingem a população e o meio ambiente, pois parte dos esgotos são lançados sem tratamento algum nos cursos d'água. Essa norma tem como objetivo principal gerar privilégios para os privados, em detrimento do cumprimento de suas obrigações contratuais.

Os prestadores privados ainda buscam justificativas para o não cumprimento dos prazos para atingirem metas previstas em contratos. Alegam morosidade no licenciamento ambiental, o que estaria impedindo a universalização do saneamento básico no país. No entanto, não há evidências sólidas de que o licenciamento seja o principal gargalo do saneamento básico, até mesmo porque os prestadores públicos nada reclamam sobre essa situação.

E a proposta mágica encontrada é flexibilização do licenciamento ambiental vigente. Há outros fatores mais relevantes que impedem a universalização, como a má gestão e a falta de investimentos planejados.

O que se apresenta como uma defesa da eficiência e do interesse público parece, na verdade, é uma campanha orquestrada para flexibilizar normas ambientais, beneficiando os grupos econômicos que assumiram o controle do setor após as privatizações. A narrativa da "morosidade" serve para justificar a desregulamentação, não para resolver problemas reais. As empresas privadas, que se apresentavam como a solução, agora buscam subterfúgios para não cumprir metas.

A defesa de um licenciamento "ágil" mascara a intenção de enfraquecer padrões ambientais. Se o problema fosse apenas a burocracia, por que não se propõe melhorar a eficiência dos órgãos ambientais, em vez de reduzir exigências? A flexibilização do licenciamento em outros setores (como mineração e agronegócio) já resultou em desastres como Mariana e Brumadinho. No saneamento, um licenciamento fraco pode levar à contaminação de rios e aquíferos, afetando a saúde pública, muito mais do que a suposta morosidade do licenciamento. Lembra-se que a operação de um sistema dura dezenas de anos e, se mal feito o licenciamento, os impactos negativos durarão por toda a vida útil do empreendimento.

Na época de aprovação da Lei 14.026/2020 a meta de 2033 era inflexível. Destaca-se, ainda, que nas privatizações as empresas assumiram compromissos firmes, sem ressalvas. Flexibilizar prazos pode significar o adiamento indefinido para a universalização. Pode, ainda, configurar má-fé contratual: Os privados podem estar assumindo obrigações contratuais que não poderão cumprir para depois negociarem termos mais favoráveis.

Flexibilizar a legislação ambiental não resolverá o problema, apenas transferirá seus custos para a população e o meio ambiente. O debate sobre saneamento deve ser feito com honestidade, não com narrativas convenientes para quem quer lucrar sem assumir responsabilidades.

1.5.6. A regionalização proposta no lugar de promover a universalização, a inviabiliza

A regionalização inserida na Lei 14.026/2020, em vez de promover a universalização proporciona exatamente o oposto, a sua inviabilização.

Conforme descrito nos casos estudados de privatização de Sergipe e Piauí, modelos esses integralmente seguidos em todos os demais processos, não se tem estudos sérios e completos envolvendo a integralidade das populações residentes dos municípios, mas apenas recortes que limitam partes dessas áreas, excluindo parcelas significativas das populações. Somente no Piauí, foram excluídas 23,5% da população da área de concessão (565.423 habitantes) e há um único motivo para tal: o seus atendimentos não apresentam viabilidade econômica para os modelos empregados. A não discussão de modelos de gestão, de prestação de serviços e de arranjos institucionais alternativos levam a essas situações que ferem frontalmente o propósito da universalização.

A justificativa para o uso da regionalização é justamente o emprego de tarifas que gerem subsídios cruzados, onde os sistemas sustentáveis cobrem as despesas dos sistemas deficitários, gerando, no todo, a sustentabilidade do modelo. Essa mesma lógica vale para outros modelos de gestão, como por exemplo, a Central comum na Bahia e o SISAR largamente utilizado no Ceará, Piauí e mais recentemente em Pernambuco.

Nesses modelos tem-se em uma gestão comunitária que reúne, sob uma única administração, diversos sistemas locais de água e/ou esgoto. Seu grande diferencial é a escala: em vez de cada comunidade gerenciar seu próprio sistema (o que muitas vezes é inviável), o SISAR agrupa várias comunidades em um "condomínio" de sistemas, compartilhando custos, expertise e estrutura operacional.

A organização do SISAR é baseada em três pilares principais, que formam um modelo de governança inovador: a) Comunidades (Usuários), sendo a base do modelo; b) SISAR (Entidade Gestora), sendo uma associação civil sem fins lucrativos que congrega todas as comunidades atendidas; e c) Poder Concedente (representado por algum órgão do Estado). A governança apresenta níveis locais nas comunidades, regionais no escritório do SISAR e geral por meio da assembleia geral. A estrutura operacional é descentralizada, aproveitando a capilaridade das comunidades e uma equipe técnica regional, cada uma com atribuições específicas. As principais características desse modelo é

autossustentabilidade financeira, a participação comunitária, a escalabilidade e eficiência, a simplicidade e adaptabilidade, além do fortalecimento da economia local.

Para garantir a sustentabilidade desses modelos são necessárias diversas comunidades localizadas em uma mesma área geográfica, as quais se organizam e promovem a prestação de serviços. As comunidades de maior porte acabam por serem as garantidoras da viabilidade econômica desse modelo.

Destaca-se que, considerando o conceito de ruralidade previsto no Programa Nacional de Saneamento Rural – PNSR, distritos sedes de muitos municípios apresentam características rurais, os quais poderiam ser atendidos por modelos como o SISAR e a Central, sendo que esses distritos corresponderiam às grandes comunidades do modelo, garantindo viabilidade econômica.

No modelo de privatização dos sistemas de água e esgotos em vigor no país, por não se discutir sustentabilidade econômica para a prestação dos serviços na integralidade das áreas dos municípios, nem avaliarem modelos alternativos de gestão, incluem no processo de privatização todos os municípios e as comunidades maiores, aquelas que apresentam viabilidade econômica.

As populações rurais dispersas e de pequenas comunidades ficam isoladas fisicamente, o que, certamente, dificulta sobremaneira e até mesmo inviabiliza a construção de modelos de gestão alternativos que garantam a sustentabilidade econômica. Assim, o modelo de privatização em andamento no país, além de não garantir a universalização, uma vez que não considera a totalidade das populações dos municípios, praticamente inviabiliza a implementação de novos modelos de gestão e de prestação de serviços que sejam sustentáveis economicamente.

Para eliminar essa situação precisa-se rever o modelo de negócios de privatização estudando a integralidade das áreas dos municípios, construindo mais de um modelo de gestão que efetivamente garanta a universalização da prestação de serviços, inclusive, avaliando a possibilidade de cooperação técnica entre os diversos modelos a serem implementados, como já ocorre hoje em alguns locais no país, como no Ceará, onde a Cagece promove ações de cooperação com o SISAR, viabilizando a prestação de serviços e gerando sustentabilidade econômica.

1.6. Considerações finais

A análise exaustiva da gênese, do conteúdo e, sobretudo, da implementação prática da Lei 14.026/2020 conduz a uma conclusão inescapável: estamos diante de um projeto que, sob o manto retórico da modernização e da busca pela eficiência, promoveu um sistemático desmonte da política pública de saneamento, substituindo-a por uma lógica de mercado que é intrinsecamente excludente. A promessa de universalização, bandeira usada para justificar a ruptura com o modelo anterior, revela-se uma quimera quando confrontada com a realidade dos processos de privatização. Longe de ser a solução, a lei e seus desdobramentos constituem o principal obstáculo à concretização do direito humano à água e ao esgotamento sanitário no Brasil.

Os estudos de caso dos estados de Sergipe e Piauí, que espelham a lógica aplicada em todo o país, funcionam como uma radiografia impressionante das falácias que sustentam este modelo. Eles expõem, de forma cristalina, que a "universalização" pregada pela lei não passa de um engodo semântico. A exclusão de 23,5% da população da área de concessão no Piauí, a remoção de dezenas de localidades já atendidas dos mapas de concessão em Sergipe e a definição de áreas de atuação que ignoram parcelas significativas do território municipal demonstram que o objetivo não é atender a 100% da população, mas sim a 100% de sistemas que sejam economicamente rentável no modelo que atenda à iniciativa privada e nunca à população. A universalização, assim, é rebaixada a um índice contábil, divorciado do princípio constitucional do acesso universal aos serviços essenciais.

As inconsistências técnicas encontradas nos documentos que embasam as concessões – Planos de Negócios Referencial (PNR), Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) e Planos Regionais e/ou Microrregionais – não são meros erros de cálculo ou falhas pontuais. Elas são sintomas de um projeto que privilegia o resultado financeiro em detrimento ao rigor técnico. A "geração espontânea de esgotos" verificada nas projeções de alguns estudos, onde o volume faturado de esgoto supera o de água consumida; a superestimativa grosseira dos per capita de consumo, inflando artificialmente as receitas futuras; as disparidades bilionárias entre os custos operacionais estimados em diferentes

documentos; e a subestimativa crônica dos investimentos necessários em reposição de ativos, condenando os sistemas a um sucateamento programado para o final da concessão – tudo isso aponta para uma engenharia financeira destinada a criar a ilusão de viabilidade para negócios que, em condições de transparência e lisura, seriam insustentáveis.

Este modelo, centrado na concessão privada de grandes blocos regionais, revela-se ainda mais perverso por seu efeito colateral de aniquilar alternativas institucionais viáveis e comprovadamente eficazes. Ao aglutinar as comunidades economicamente viáveis em grandes pacotes concessionários, a Lei 14.026/2020 esvazia a possibilidade de arranjos como o SISAR e a Central, que são capazes de atender, com sustentabilidade e forte participação comunitária, justamente as pequenas localidades e comunidades rurais que o modelo privatista exclui. A regionalização, em vez de promover sinergias para a universalização, torna-se um mecanismo de concentração de mercados e de inviabilização de soluções locais, aprofundando o abandono das populações mais vulneráveis e geograficamente dispersas.

A ironia trágica deste processo é que as próprias empresas privadas, que se apresentavam como a solução mágica baseada em sua suposta eficiência superior, são as primeiras a reconhecer a inviabilidade do modelo que ajudaram a criar. Imediatamente após assumirem as concessões, iniciam-se os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, as pressões para flexibilização de prazos de metas e a busca por subterfúgios técnicos – como a absurda tentativa de considerar sistemas unitários de drenagem como solução adequada de esgotamento sanitário – para burlar suas obrigações contratuais. A narrativa da "morosidade do licenciamento ambiental" surge então como a nova cortina de fumaça para justificar o inadimplemento, em um claro movimento para transferir para o Estado e para a sociedade os custos e riscos que, em um modelo genuinamente privado, deveriam ser por eles assumidos.

Portanto, a Lei 14.026/2020 não representa um avanço, mas um profundo retrocesso civilizatório. Ela substitui um projeto de nação baseado no direito e na inclusão social por uma lógica mercantil que naturaliza a exclusão. O caminho para a verdadeira universalização não passa pelo atalho enganoso da privatização a qualquer custo, mas pela retomada e pelo fortalecimento dos princípios consagrados na Lei 11.445/2007. É imperativo recuperar a capacidade

de planejamento estatal, recompor os investimentos públicos – historicamente majoritários e essenciais para áreas não rentáveis – e fomentar um ecossistema diversificado de prestação de serviços, onde empresas estaduais eficientes, consórcios públicos, modelos comunitários como o SISAR e operadores privados possam coexistir e atuar de forma complementar, cada um em sua esfera de excelência.

A universalização do saneamento é um imperativo de saúde pública, de justiça social e de desenvolvimento nacional. Ela exige seriedade técnica, compromisso com o interesse público e um diálogo social franco e democrático. A experiência da Lei 14.026/2020 e das privatizações que ela viabilizou já demonstrou, de forma cabal, que quando o lucro se torna o fim único e exclusivo, o direito à água e ao esgotamento sanitário se transforma em um privilégio para parte da população e não um direito de todos. Reverter este quadro é mais do que uma necessidade técnica; é um imperativo ético e uma condição fundamental para a construção de um país verdadeiramente justo e desenvolvido.

1.7. REFERÊNCIAS

BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do estado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 48 p., 1999.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP: *Relatório de sustentabilidade 2022*. Mar. 2023. Disponível em <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/c69974d8-f3f1-d037-f5de-b5e509f74560?origin=1> Acesso em 30 nov. 2024.

FERREIRA, L. C. O acesso ao direito humano à água no novo cenário da prestação regionalizada. *In: Encontro Nacional pelos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento*, 2021, Brasília. Anais do Encontro Nacional pelos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento, 09 a 11 de dezembro de 2021, ONDAS, Brasília, 2021. <https://doi.org/10.46848/950024>

TRINDADE, Marcelo: A pílula anti-competição da Sabesp. *Valor Investe*. Coluna de Marcelo Trindade, 10 jul. 2024. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/blogs/marcelo-trindade/coluna/a-pilula-anti-competicao-da-sabesp.ghtml> . Acesso em 15 jan. 2025.

VIRI, Natália: Sabesp: Como vai funcionar a cláusula de 'right to match' – e por que ela muda o jogo. *Exame – Insight*, 21 jun. 2024. Disponível em: <https://exame.com/insight/sabesp-como-vai-funcionar-a-clausula-de-right-to-match-e-por-que-ela-muda-o-jogo/p> . Acesso em 15 jul. 2025.