O saneamento no Brasil está piorando?

A hipótese de que o saneamento básico brasileiro está piorando após a aprovação da Lei nº 14.026/2020, que instituiu o chamado "Novo Marco Legal do Saneamento", precisa ser debatida e investigada partindo de uma contradição central: a ampliação dos mecanismos de mercado, de supostas concorrência pelos contratos e massiva inserção de participação do capital privado não tem necessariamente produzido uma ampliação proporcional do acesso universal aos serviços de saneamento - ao contrário: há evidências de retrocessos econômicos, sociais, sanitários, de segurança jurídica e institucionais.

Objetivamente, a sustentação da alteração da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, estabeleceu uma profunda reestruturação do setor de saneamento básico brasileiro. Os eixos dessa alteração, basicamente visavam transferir estruturalmente as concessões, investimentos e operações do saneamento que até então era feito por empresas públicas ou mistas ou autarquias, para o setor privado, os indícios de que a Lei 14.026/2026 estejam privilegiando este setor parte-se de quê:

1) A vedação à celebração de novos contratos de programa entre municípios e companhias estaduais.
2) 2) A ampliação da obrigatoriedade de licitação para a prestação dos serviços.
3) O fortalecimento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) na edição de normas de referência.
4) O incentivo à regionalização da prestação dos serviços.
5) A ampliação das possibilidades de participação da iniciativa privada.
6) A fixação de metas de universalização para 2033 - essa, sendo a etiologia da discussão sobre "evolução no setor".

O que ancorava o descrito acima, a uma meta específica era, literalmente o artigo 11-B da 14.026/20 que estabeleceu duas metas centrais a serem cumpridas até 31 de dezembro de 2033:

1) Atendimento de 99% da população com água potável.
2) Atendimento de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto.

Válido lembrar que as discussões das bases e diretrizes do atual modelo, não foram discutidas com "amplos setores sociais", reclamação que foi reproduzida por movimentos sociais e populares, observatórios e sindicatos. Nesse sentido, Roland (2022) destaca que a

limitada participação desses atores constituiu um elemento relevante no processo de aprovação da Lei 14.026 de 2020.

A análise do autor permite compreender que a reforma não foi apenas uma mudança técnica ou regulatória, mas também resultado de disputas políticas nas quais grupos econômicos organizados buscaram influenciar os rumos da política pública, então aqui cabe questionar a efetividade da participação social, considerando a assimetria entre a capacidade de influência de grandes grupos empresariais e a de usuários, movimentos sociais, sindicatos e populações vulneráveis, assim, a aprovação da referida lei deve ser analisada também sob a perspectiva da legitimidade democrática, especialmente diante da influência de interesses privados na redefinição de um serviço público essencial, cujo objetivo deveria ser a efetiva universalização do acesso e a garantia do direito ao saneamento.

Para analisarmos, portanto, para além da legitimidade do processo de aprovação da Lei nº 14.026/2020, a consistência das afirmações sobre a "melhoria" ou "piora" no saneamento após suas alterações, a questão fundamental é verificar se a reorganização institucional promovida pela legislação está produzindo resultados compatíveis com ses objetivos declarados.

E para evitar a celeuma sobre validade ou não dos dados à partir de sua obtenção e interpretação, a distinção é importante: não é metodologicamente correto afirmar que todos os indicadores nacionais necessariamente pioraram sem demonstrar isso estatisticamente, mas é possível entretanto, sustentar que o modelo de expansão adotado apresenta contradições estruturais e que os avanços observados não são suficientes para demonstrar uma universalização efetiva ou quiçá significativa que justifique prejuízos sociais ou econômicos, portanto, a investigação aqui articula quatro dimensões:

1) A evolução dos indicadores de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de esgoto após 2020, considerando o artigo"11 B" da lei.
2) A concentração econômica e a financeirização do setor, em contraposição a um dos argumentos do mercado que era garantir a concorrência em oposição ao monopólio das companhias estaduais mistas.

3) O crescimento dos conflitos regulatórios e da judicialização, considerando que as alterações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020 estabeleceram novos arranjos institucionais e contratuais, potencialmente geradores de disputas entre os diferentes agentes do setor. Esse cenário pode representar uma contradição em relação à expectativa de maior segurança jurídica e

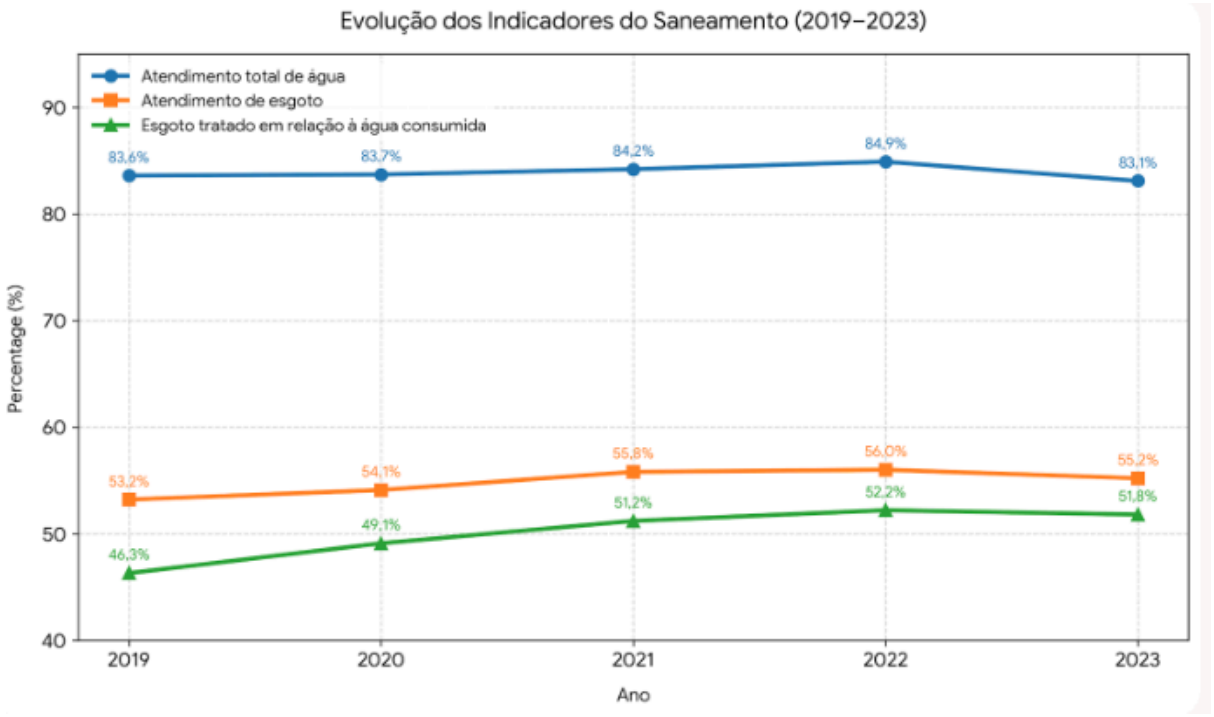
previsibilidade para os investimentos, apresentada como uma das justificativas para a reforma.

4) Critério comparativo metodológico, com experiências internacionais, especialmente Londres, Paris e outras cidades que passaram por processos de privatização e posterior remunicipalização.

A evolução dos indicadores nacionais entre 2019 e 2023

Aqui, uma discussão metodológica: os dados obtidos para análise de série temporal, vem do principal Think Tank usado na grande mídia, em discussões públicas e pelo Instituto Trata Brasil e ABCON SINDCON representando o setor privado, com base em dados o SNIS e do SINISA - do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento(SNIS), substituído a partir de 2024 pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA).

Uma fonte particularmente importante para essa análise é o estudo “Avanços do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil” de 2025, elaborado pela GO Associados para o Instituto Trata Brasil, utilizando dados do SNIS e SINISA. O estudo apresenta uma série histórica que permite comparar os indicadores anteriores à aprovação da Lei nº 14.026/2020 com aqueles registrados durante os primeiros anos de sua implementação. Os resultados nacionais são os seguintes:



Fonte: SNIS/SINISA, reproduzidos no estudo do Instituto Trata Brasil e GO Associados, 2025.

O atendimento de água: Teve trajetória ascendente entre 2019 e 2022 (pico de 84,9%), seguida de uma retração em 2023 (83,1%).
O atendimento de esgoto: apresentou avanço contínuo até 2022 (atingindo 56,0%), recuando levemente em 2023 (55,2%).
O esgoto tratado: foi o indicador com maior crescimento relativo no período (+5,9 pontos percentuais de 2019 a 2022), mantendo estabilidade em 2023 (51,8%).

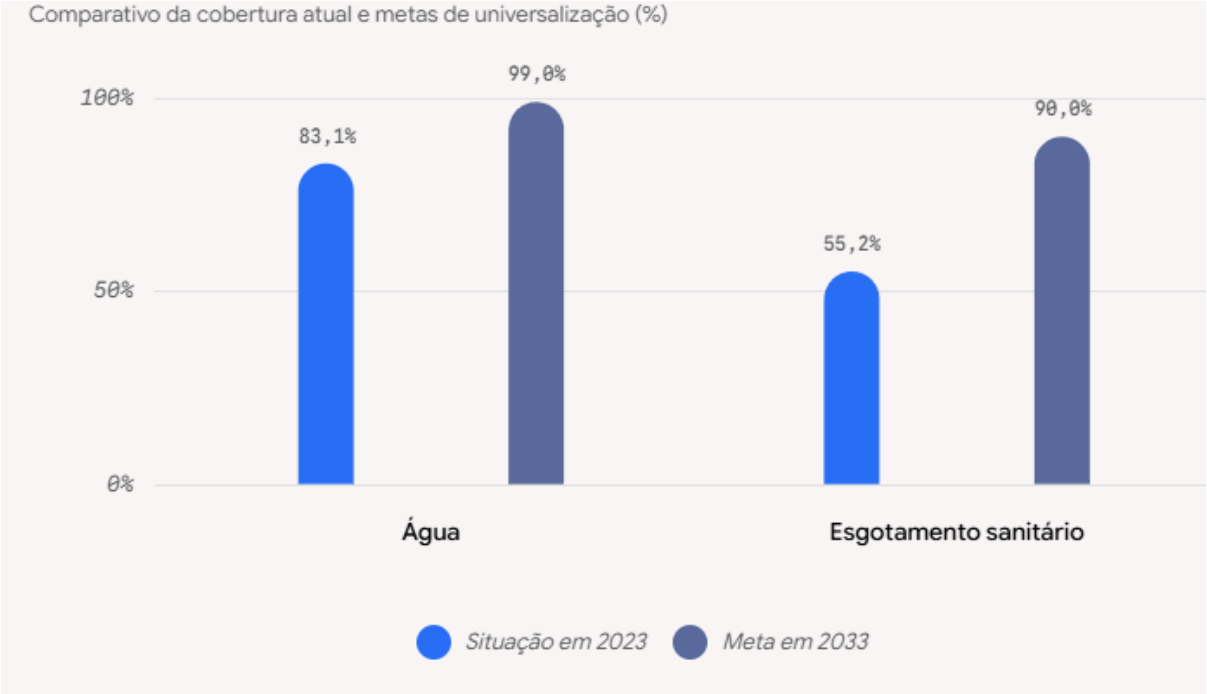
Para observações bem objetivas, sendo a primeira: o abastecimento de água apresentou retrocesso no último ano da série. Entre 2019 e 2022, o atendimento total de água cresceu de 83,6% para 84,9%. Entretanto, em 2023, caiu para 83,1%. Isso representa uma redução de 1,8 ponto porcentual em apenas um ano e um resultado inferior ao registrado antes da aprovação da 14.026. É um dado importante porque demonstra que a trajetória de expansão não foi linear e que os resultados positivos dos primeiros anos não se consolidaram - detalhe relevante que sendo inclusive nos primeiros anos os anos mais “promissores” ou “novos negócios” ou seja, que haveria um mercado inteiro ainda aberto supostamente promissor do setor inteiro de saneamento no Brasil.

Segunda: a coleta de esgoto apresentou crescimento muito limitado.

Entre 2019 e 2023, o indicador passou de 53,2% para 55,2%, um crescimento de apenas dois pontos percentuais em quatro anos. Em termos de universalização, trata-se de um resultado bastante modesto, sobretudo quando considerado a dimensão do déficit brasileiro.

Terceira: o tratamento de esgoto também apresentou desaceleração.

O indicador passou de 46,3%, em 2019, para 51,8%, em 2023. Apesar do crescimento de 5,5 pontos percentuais, houve redução entre 2022 e 2023. O dado demonstra que a expansão do tratamento não se manteve no mesmo ritmo durante todo o período.
O próprio estudo do Trata Brasil reconhece que não houve diferença significativa entre os níveis nacionais observados no início e no fim da série. Também destaca que, em 2023, aproximadamente 34 milhões de habitantes não tinham acesso a sistemas formais de abastecimento de água e mais de 90 milhões não tinham coleta nem tratamento de esgoto
Aqui, mais uma vez, uma observação sobre a questão metodológica: não basta olhar se os indicadores aumentaram ou diminuíram. É necessário analisar a velocidade de expansão dos serviços em relação ao déficit existente e ao prazo legal estabelecido para a universalização. O saneamento é uma infraestrutura de expansão lenta, que exige obras, financiamento, planejamento territorial e articulação entre diferentes níveis de governo. Portanto, a simples existência de crescimento percentual não significa que a política pública esteja avançando em velocidade suficiente, mas, inclusive podemos estabelecer uma comparação entre a situação registrada em 2023 e as metas de 2033:



A comparação utiliza o atendimento de esgoto como referência para a meta legal de 90% de atendimento com coleta e tratamento. Os conceitos dos indicadores não são rigorosamente idênticos, portanto, a tabela serve para dimensionar o déficit, não para calcular diretamente o cumprimento contratual.

A situação é particularmente preocupante no esgotamento sanitário: o país precisa avançar 34,8 pontos percentuais em dez anos, considerando a referência de 2023. Isso exige uma expansão média de aproximadamente 3,48 pontos percentuais por ano. Entre 2019 e 2023, entretanto, o avanço foi de apenas 0,5 ponto percentual por ano, em média. Há, portanto, uma diferença muito expressiva entre o ritmo histórico recente e o ritmo necessário para cumprir a meta. No abastecimento de água, a distância também é significativa: seriam necessários 15,9 pontos percentuais adicionais em dez anos.
Essa comparação não prova que o prazo de 2033 será descumprido, mas permite sustentar que a trajetória observada até 2023 não oferece evidências suficientes de que a universalização esteja assegurada.

A desigualdade territorial torna o problema ainda mais grave

Os indicadores nacionais escondem diferenças regionais muito expressivas. Em 2023, segundo o estudo do Trata Brasil:

1) A região Norte apresentava atendimento de água de apenas 60,91%.

2) O Nordeste registrava 74,03%.
3) O Sudeste alcançava 90,50%.
4) O Sul registrava 87,62%.
5) O Centro-Oeste apresentava 88,33%.

No esgotamento sanitário, a situação era ainda mais desigual: a coleta de esgoto atingia apenas 22,84% na região Norte e 33,79% no Nordeste. No Sudeste, chegava a 80,76%. O tratamento de esgoto também apresentava diferenças importantes: 22,88% no Norte, 34,67% no Nordeste, 62,24% no Sudeste, 45,56% no Sul e 56,55% no Centro-Oeste. Isso permite desenvolver um argumento importante, neste contexto:

A universalização não depende apenas do volume de investimentos, mas também de onde os investimentos são realizados e de quais populações são priorizadas.

A lógica de mercado tende a valorizar projetos com maior previsibilidade de receitas, maior densidade populacional e maior capacidade de pagamento dos usuários. Mas, os maiores déficits de saneamento frequentemente estão em territórios com baixa densidade populacional, menor renda, ocupações informais e maiores dificuldades de implantação da infraestrutura. Surge, assim, uma contradição entre a racionalidade econômica dos investimentos e a lógica distributiva exigida por uma política pública universal. O problema não é simplesmente a existência de empresas privadas no setor, mas a possibilidade de que os mecanismos de seleção de investimentos não sejam capazes de assegurar, por si mesmos, a universalidade e a equidade territorial.

A grande contradição é: exatamente onde precisa-se mais universalização, atendimento e avanço em todos os indicadores, é onde **não há** “apetite do mercado” em um primeiro momento, e isso é facilmente comprovado, vejamos:

Na Região Norte:

Rondônia – concessão de saneamento sem nenhuma proposta com as seguintes configurações: o projeto: concessão dos serviços de água e esgoto de 40 municípios de Rondônia, incluindo Porto Velho. Investimentos previstos: aproximadamente R$ 4,2 bilhões. Prazo: 35 anos. Resultado: nenhuma empresa apresentou proposta. Possíveis motivos: juros elevados, riscos regulatórios e judiciais, limitações de capacidade financeira das operadoras e incertezas sobre a remuneração tarifária. O governo estadual e o BNDES deverão reavaliar as condições técnicas e financeiras do projeto.

Pará – concessão do Bloco C inicialmente sem interessados

O Projeto: concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário em 27 municípios do Baixo Amazonas e Sudoeste Paraense. Investimentos previstos: R$ 3,6 bilhões. Resultado inicial: o leilão de abril de 2025 não recebeu propostas. Solução adotada: revisão da modelagem, mantendo o valor mínimo da outorga, mas ampliando seu prazo de pagamento de 3 para 20 anos. Resultado posterior: em agosto de 2025, a Aegea foi a única participante e arrematou o bloco por R$ 400,6 milhões.

Pará – baixa concorrência nos demais blocos

Além do Bloco C, os leilões dos blocos A, B e D tiveram participação de apenas um grupo, a Aegea. O caso é relevante para estudar a concentração de interessados em concessões regionalizadas de saneamento na região Norte.

Na Região Nordeste:

Ceará – quatro blocos de concessão sem propostas

O Projeto: PPP de esgotamento sanitário da Cagece. Abrangência original: 127 municípios, divididos em cinco blocos. Investimentos previstos: aproximadamente R$ 7 bilhões. Resultado: somente um dos cinco blocos foi arrematado; os outros quatro não receberam propostas. Bloco arrematado: Norte-Litorâneo, com 23 municípios. Concorrência: o bloco teve apenas um participante, que ofereceu deságio de 1,15%. Em outubro de 2026, foi publicado novo edital para esses quatro blocos, abrangendo 104 municípios e aproximadamente 1,2 milhão de pessoas. O novo edital trouxe ajustes na remuneração e no cronograma de investimentos. A entrega dos envelopes está prevista para 10 de dezembro de 2026.

Piauí – concessão regionalizada sem concorrência

O projeto: concessão regionalizada dos serviços de água e esgoto. Resultado: apenas a Aegea apresentou proposta. Problema identificado: ausência de competição efetiva entre operadores. Embora não tenha sido uma licitação deserta, é um caso importante de baixa atratividade concorrencial.

Paraíba – concessão da Cagepa com apenas uma proposta

O projeto: concessão de serviços de saneamento da Cagepa. Resultado: a espanhola Acciona foi a única empresa a apresentar proposta e venceu o certame. Problema enfrentado: o leilão precisou ser adiado em 15 dias para ampliar o prazo de análise dos documentos pelos interessados. Resultado final: concessão realizada, mas sem concorrência. Abaixo um gráfico resumido:

Estado	Ano	Ocorrência	Resultado
Rondônia	2026	Nenhuma proposta	Deserta
Pará – Bloco C	2025	Nenhum interessado	Relançada e contratada
Pará – Blocos A, B e D	2025	Proponente único	Sem disputa
Ceará – quatro blocos	2026	Nenhuma proposta	Novo edital
Piauí	2024	Proponente único	Sem disputa
Paraíba	2026	Proponente único	Contratada

O que merece atenção: causas dos insucessos a partir das notícias, podem ter cinco questões que merecem investigação mais aprofundada, sendo que:

1) Modelagem econômico-financeira: estimativas inadequadas de CAPEX, OPEX, taxa de retorno e contraprestação pública.
2) Matriz de riscos: distribuição inadequada dos riscos entre poder concedente e concessionária.
3) Outorga e remuneração: exigências financeiras que podem comprometer a atratividade dos projetos.
4) Exigências editalícias: indicadores de desempenho e requisitos de habilitação que podem restringir a participação.

5) Capacidade de investimento: concentração do mercado em poucos operadores, que já possuem compromissos relevantes em outras concessões.

E um dado interessante: levantamento da Radar PPP divulgado pela CNN em março de 2026 apontou que, desde julho de 2020, 42% das licitações de saneamento tiveram apenas um participante e 20% tiveram somente dois concorrentes.

A pesquisadora Isadora A. Cruxên, em conjunto com Ana Lúcia Britto, desenvolvem uma análise da transformação da estrutura de propriedade e controle das empresas privadas de saneamento no Brasil. Dois trabalhos são especialmente relevantes:

1) As empresas privadas atuantes no saneamento: entre a financeirização e a concentração do mercado, publicado pelo Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS) em 2022, em coautoria com Ana Britto.
2) Securing financial returns in politically uncertain worlds: Finance and urban water politics in Brazil, publicado em 2024 na revista Environment and Planning C: Politics and Space.

O segundo trabalho é particularmente relevante porque não se limita a descrever a entrada de investidores financeiros. Ele investiga como a financeirização modifica as relações políticas e regulatórias necessárias para garantir a rentabilidade dos investimentos. No Brasil, o setor de saneamento básico vem passando por um processo de crescente financeirização, caracterizado pela ampliação da participação de investidores financeiros e pela influência da lógica de valorização do capital sobre a organização, a gestão e as decisões de investimento das empresas prestadoras dos serviços.

No saneamento, isso significa que a água e o esgotamento sanitário deixam de ser considerados apenas serviços públicos essenciais e passam a ser também tratados como ativos capazes de produzir fluxos financeiros previsíveis e retornos de longo prazo. A característica econômica do saneamento torna esse setor particularmente atraente para investidores financeiros. Isso ocorre porque:

1) O consumo de água é uma necessidade permanente, afinal, a tendência de crescimento populacional e crescimento vegetativo industrial tende a não retroceder, neste segundo fator inclusive com a questão dos data centers (e o uso de refrigeração), tende a aumentar.
2) A prestação dos serviços envolve infraestrutura de longa duração e substituição de malhas atuais por “eficiência” principalmente em controle de perdas.
3) Os contratos normalmente possuem prazos extensos, normalmente 35 anos.

4) A receita tarifária tende a apresentar relativa previsibilidade com o modelo regulatório atual.
5) A prestação dos serviços possui características de monopólio natural.
6) Os investimentos podem produzir receitas recorrentes por longos períodos, principalmente com metodologias complexas que acabam ancorando “custos” como “investimento” em metodologias de custo regulatório e reajuste tarifário.

A combinação desses fatores transforma os contratos de saneamento em ativos financeiros potencialmente atrativos. A questão é que a lógica de valorização financeira não é necessariamente coincidente com a lógica de universalização. Enquanto a primeira busca previsibilidade de receitas, controle de riscos e remuneração do capital, a segunda exige investimentos em áreas que frequentemente não apresentam retorno financeiro imediato.
No artigo publicado pelo ONDAS, Ana Britto e Isadora Cruxên demonstram que o mercado privado brasileiro já apresentava elevada concentração antes da aprovação do Novo Marco Legal. O estudo identifica cinco empresas de destaque:

1) BRK Ambiental: o estudo identifica a Brookfield Business Partners, braço de private equity da Brookfield Asset Management, como controladora de 70% do capital, e o FI-FGTS com os 30% restantes, na estrutura analisada pelas autoras.
2) Aegea Saneamento: a empresa passou a contar com investidores como o GIC, fundo soberano de Singapura, e posteriormente a Itaúsa, além de sua estrutura societária original.
3) Iguá Saneamento: também aparece no processo de reorganização societária e de ampliação da participação de investidores financeiros no setor.
4) Águas do Brasil;
5) GS Inima: capital sul-coreano,

Segundo o levantamento, essas cinco companhias concentravam quase 60% dos contratos público-privados existentes no setor. As três primeiras, isoladamente, concentravam quase 48%. O artigo também aponta que quatro grandes empresas — BRK, Aegea, Iguá e Águas do Brasil — detinham aproximadamente 75% dos contratos público-privados em 2019, considerando o recorte analisado no artigo científico de Cruxên (2026). É importante observar que esses percentuais utilizam recortes temporais e conjuntos de empresas diferentes, portanto não devem ser tratados como uma série estatística diretamente comparável, e que estes grupos se reconfiguram com outros fundos, em estudos mais recentes, inclusive atualiza esta composição e adiciona também a Equatorial.
No artigo de 2024, Cruxên desenvolve um argumento particularmente importante para a análise do Marco Legal. A pesquisadora demonstra que a entrada de investidores

financeiros não representa apenas uma mudança na composição acionária das empresas. Ela provoca também uma transformação na maneira como essas empresas se relacionam com o poder público. A pesquisa compara quatro empresas privadas: BRK Ambiental, Aegea, Iguá e Águas do Brasil. A metodologia combina:

1) Análise documental.
2) 85 entrevistas com 77 pessoas.
3) Dados sobre contratos público-privados de saneamento entre 1994 e 2019.
4) Observação das relações entre empresas, investidores, agentes públicos e reguladores.

A conclusão central é que a financeirização produziu uma mudança na estratégia política das empresas. Anteriormente, sob o controle de grupos empresariais ligados à construção civil, as companhias privadas apresentavam maior dependência de negociações políticas locais. Com a entrada de investidores financeiros, passaram a buscar maior padronização regulatória, centralização das decisões empresariais e redução da autonomia das subsidiárias locais. Cruxên denomina esse movimento de *centripetal politics*, que pode ser traduzido como política centrípeta.

A estratégia consiste em reduzir a exposição às incertezas políticas locais e ampliar a previsibilidade institucional dos investimentos. A pesquisadora também identifica a mobilização das empresas em favor de padrões regulatórios nacionais, relacionando esse movimento à reforma setorial aprovada em 2020.

Esse argumento é central para a tese porque permite compreender a Lei nº 14.026/2020 não apenas como uma alteração jurídica destinada a ampliar investimentos. Ela também deve ser analisada como parte de uma transformação político-econômica mais ampla, na qual os interesses de investidores financeiros passam a influenciar a organização institucional do setor. Isso não significa que a pesquisadora tenha demonstrado que os investidores determinaram individualmente o conteúdo da lei ou que a financeirização tenha causado diretamente a redução dos indicadores de cobertura. Significa que existe uma relação documentada entre a transformação da propriedade empresarial, a reorganização das estratégias políticas das empresas e a busca por um ambiente regulatório mais previsível. A universalização dos serviços de saneamento básico pressupõe o atendimento de toda a população, inclusive daqueles grupos sociais e territórios que, pelas suas características socioeconômicas e territoriais, não representam necessariamente oportunidades de investimento economicamente atrativas para o capital privado. Entre eles, destacam-se:

1) Comunidades periféricas.
2) Favelas e ocupações urbanas.

3) Municípios pequenos.
4) Áreas rurais.
5) Populações de baixa renda.
6) Territórios com infraestrutura precária.

Em contrapartida, os investidores financeiros precisam considerar a capacidade de geração de receitas, os riscos contratuais e o retorno esperado. Cruxên e Britto identificam expressamente essa tensão em seu artigo de 2022, questionando como assegurar as taxas de retorno esperadas pelos investidores e, simultaneamente, garantir o atendimento às populações vulneráveis, com baixa ou nenhuma capacidade de pagamento.

O capital financeiro não precisa necessariamente se opor à universalização, mas a universalização não pode depender exclusivamente da racionalidade de valorização do capital financeiro. Para que o modelo funcione, são necessários mecanismos robustos de subsídio cruzado, tarifas sociais, obrigações contratuais, fiscalização e planejamento público. Sem esses instrumentos, existe o risco de que as regiões economicamente mais atrativas recebam maior atenção, enquanto os territórios mais vulneráveis continuem dependendo de subsídios e intervenções estatais. É importante destacar que a existência de capital privado não comprova, isoladamente, a ausência de investimentos sociais. A questão científica é verificar se os contratos, os investimentos realizados e os resultados efetivos demonstram compatibilidade entre rentabilidade e universalização. A terceira dimensão da argumentação está relacionada à transformação da própria natureza da concorrência no setor. O Marco Legal passou a incentivar a competição pela prestação dos serviços mediante licitações e concessões.

Em tese, a concorrência permitiria selecionar prestadores mais eficientes, ampliar investimentos e melhorar a qualidade dos serviços.

Entretanto, é necessário diferenciar duas formas de concorrência:

1) Concorrência no mercado: diferentes empresas disputam consumidores.
2) Concorrência pelo mercado: empresas disputam contratos para prestar serviços em determinada área, frequentemente em regime de monopólio territorial.

No saneamento, predomina a segunda modalidade.

Uma empresa vence uma licitação e passa a prestar o serviço em determinada região, normalmente por um período prolongado.

Isso significa que a competição acontece principalmente no momento da licitação. Depois da concessão, os usuários não podem simplesmente escolher outra empresa para fornecer água ou coletar esgoto. Portanto, a concorrência não elimina a necessidade de regulação

pública. Pelo contrário, torna a qualidade da modelagem contratual e da fiscalização ainda mais importante.

Quando poucas empresas concentram a maior parte dos contratos, a competição pode adquirir uma característica oligopolista. A concentração econômica cria assimetrias entre os agentes privados e o poder público. Grandes grupos empresariais possuem:

1) Maior capacidade financeira.
2) Equipes jurídicas especializadas.
3) Capacidade de elaborar estudos de viabilidade.
4) Experiência na negociação de contratos complexos.
5) Acesso a investidores internacionais.
6) Conhecimento especializado sobre regulação e estruturação financeira.

Municípios pequenos e administrações públicas com menor capacidade técnica podem enfrentar dificuldades para equilibrar essas relações. Britto e Cruxên (2026) identificam expressamente esse problema: a concentração empresarial e a assimetria de conhecimento e recursos podem fragilizar os entes públicos na negociação, gestão e regulação dos contratos. O resultado potencial é uma situação na qual a concorrência formal existe, mas a capacidade efetiva de competição se concentra em um conjunto reduzido de grandes grupos econômicos.

Outra questão importante é a diferença entre investimento anunciado, investimento contratado e investimento efetivamente realizado.

A existência de grandes leilões, outorgas e contratos de concessão não significa necessariamente que os recursos tenham sido convertidos em novas redes de abastecimento, estações de tratamento e ligações domiciliares. É necessário separar:

1) Valor dos contratos de concessão.
2) Valor das outorgas pagas ao poder concedente.
3) Investimento de capital efetivamente realizado.
4) Investimento destinado à expansão da cobertura.
5) Investimento destinado à manutenção e recuperação de infraestrutura existente.
6) Investimento destinado à melhoria da qualidade do serviço.

Essa distinção é fundamental porque o pagamento de uma outorga representa uma transferência financeira associada à concessão, mas não equivale, por si só, à construção de infraestrutura de saneamento - uma das questões acerca deste “processo” da outorga é o que levanta Alex Águiar, em *As outorgas e a exploração privada dos serviços de saneamento (ONDAS, 2022).*

Da mesma maneira, a emissão de debêntures ou a captação de recursos no mercado financeiro não comprova que o dinheiro foi aplicado na expansão dos serviços, um dos vetores disso é um estudo de Renan P. Almeida e Lucas Hungaro sobre a COPASA, publicado em 2021, que demonstra como a financeirização pode modificar as prioridades de uma empresa de economia mista, os pesquisadores identificaram que, em um contexto de crise fiscal, o governo estadual optou por ampliar a distribuição de dividendos extraordinários para aumentar suas receitas, com apoio dos acionistas privados. O trabalho é relevante porque demonstra que as decisões financeiras de uma companhia de saneamento podem ser influenciadas por necessidades fiscais e interesses de remuneração do capital, não apenas pelas necessidades de expansão da infraestrutura.

O artigo de Ana Lúcia Britto, publicado em 2025 na revista Geoforum, também aprofunda a análise da entrada de capital financeiro e da ampliação da privatização dos serviços de água e saneamento no Brasil. A hipótese que surge é a seguinte: a mudança do modelo de financiamento e concorrência pode aumentar a capacidade de mobilização de capital privado sem necessariamente aumentar, na mesma proporção, a capacidade de universalização dos serviços. Isso ocorre porque o volume de recursos mobilizados não é o único fator determinante. É preciso analisar sua destinação, sua distribuição territorial, sua relação com a capacidade de pagamento dos usuários e o grau de controle público sobre os contratos. A conclusão é que, uma política de saneamento não pode ser avaliada exclusivamente pelo volume de capital privado atraído ou pelo número de concessões realizadas, ela precisa ser avaliada pelo resultado social e territorial dos investimentos.

A insegurança jurídica

Se a segurança de retorno dos investimentos ou pelo menos em uma avaliação econômica básica depende de fatores na modelagem dos editais, como deságio, necessidade de investimento, faturamento, expansão e outros, há também algo essencial para qualquer investidor: a segurança jurídica, ameaçada, por exemplo com a judicialização da própria Lei nº 14.026/2020. Abaixo estão apenas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade relacionadas à legislação:

Processo	Autor
ADI 6492	Partido Democrático Trabalhista (PDT)
ADI 6536	PCdoB, PSOL e PT
ADI 6583	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE)
ADI 6882	Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE)

As ações questionam diferentes aspectos da legislação, especialmente a autonomia municipal, a vedação aos contratos de programa, a regionalização e a ampliação da participação privada. Entre os argumentos apresentados estavam os riscos de concentração dos serviços nas mãos de empresas privadas e de comprometimento da autonomia dos municípios. O STF julgou inconstitucionais os dispositivos questionados, em dezembro de 2021. Então, não se pode afirmar que a legislação tenha sido declarada inconstitucional. Entretanto, a própria existência das quatro ações demonstra a dimensão das controvérsias institucionais provocadas pela reforma.

Um dos principais problemas do novo modelo está relacionado à reorganização dos contratos de prestação dos serviços.

A legislação alterou profundamente a relação entre municípios e companhias estaduais, especialmente ao vedar a celebração de novos contratos de programa. Essa alteração criou dificuldades de adaptação para municípios que historicamente dependiam de companhias estaduais para a prestação dos serviços. Um exemplo importante está nos dados apresentados pelo Ministério das Cidades em audiência pública na Câmara dos Deputados, em setembro de 2023. Segundo informações da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, em janeiro de 2023 havia 1.113 municípios em situação contratual precária, abrangendo aproximadamente 30 milhões de habitantes. A situação estava distribuída da seguinte maneira:

1) 351 municípios tinham contratos vigentes, mas sem comprovação aprovada de capacidade econômico-financeira dos prestadores.
2) 762 municípios apresentavam contratos irregulares ou precários, incluindo situações de contratos não formalizados ou vencidos.

Esses números acima são especialmente importantes porque demonstram que a transição institucional não ocorreu sem dificuldades. É importante não confundir precariedade contratual com ausência de prestação dos serviços. Os municípios mencionados poderiam continuar recebendo serviços de água e esgoto, mesmo com irregularidades na relação jurídica com os prestadores. O problema está na instabilidade dos arranjos institucionais e na dificuldade de assegurar planejamento de longo prazo.

O novo modelo amplia a importância de contratos de concessão e de instrumentos econômico-financeiros complexos. Esses contratos podem envolver:

1) Metas de expansão locais e regionais (vide os PMSBs municipais).
2) Reequilíbrio econômico-financeiro e custo regulatório.
3) Revisões tarifárias.
4) Indenização por investimentos não amortizados (e alteração da responsabilidade do município e possibilidade de repasse ao setor privado)
5) Transferência de ativos.
6) Repartição de riscos e matriz de risco.
7) Arbitragem.
8) Alterações nas condições de prestação dos serviços.

A própria Lei nº 14.026/2020 prevê mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive arbitragem, além de disciplinar a indenização de ativos não amortizados. Esse cenário pode produzir conflitos entre concessionárias, municípios, estados, agências reguladoras e usuários. Uma questão particularmente relevante é o reequilíbrio econômico-financeiro, onde nos casos do Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul houve conflitos inclusive regulatórios. Imagine uma concessão na qual a empresa assume compromissos de universalização, mas posteriormente identifica condições econômicas diferentes daquelas previstas na modelagem original.

A empresa pode solicitar revisão contratual, alegando desequilíbrio econômico-financeiro. O poder público, por sua vez, precisa avaliar se os custos apresentados são legítimos e se a revisão não transfere indevidamente riscos empresariais aos usuários. Esse tipo de conflito pode envolver valores elevados, mudanças tarifárias e disputas sobre a responsabilidade pelo financiamento das obras. A judicialização, nesse sentido, pode representar uma dimensão dos custos institucionais do modelo.

Isso, sem contar os conflitos com relação a configuração de modelagem, editais e licitações, com envolvimento de Tribunais de Contas estaduais e outros tribunais, só no caso da COPASA, por exemplo, já se somam 7 (sete) judicialização sem contar as possíveis

advindas de interpretações de responsabilidade concessionária, como por exemplo, a polêmica da renovação por inércia do Art. 14 da Lei Nº 14.026/20.

Todos estes fatores citados acima, são variáveis notórias de possibilidades diversas acerca da insegurança jurídica cernentes a atual situação da regulação e da legalidade do saneamento público no Brasil.

Os comparativos e a experiência internacional: Londres, Paris e a crise dos modelos privatizados

O caso de Londres é um dos exemplos mais importantes para analisar os riscos da financeirização dos serviços de saneamento. Em 1989, o setor de água e esgotamento sanitário da Inglaterra e do País de Gales foi privatizado. A justificativa central era que a iniciativa privada teria maior capacidade de mobilizar recursos, realizar investimentos e melhorar a eficiência operacional - justificativa esta, a mesma no Brasil. Entretanto, ao longo das décadas seguintes, a estrutura financeira das empresas passou por transformações significativas.

O caso mais emblemático é o da Thames Water

A empresa é responsável por serviços essenciais de abastecimento e esgotamento sanitário em Londres e em outras localidades do sudeste da Inglaterra. O problema não está apenas em sua capacidade operacional, mas também em sua estrutura financeira. Um relatório do Comitê de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais da Câmara dos Comuns britânica, publicado em junho de 2025, apresentou um diagnóstico bastante crítico do setor.

O documento apontou:

1) Endividamento elevado das companhias.
2) Pagamento histórico de dividendos elevados, semelhante a prática dos “JCPs” no Brasil.
3) Investimentos insuficientes em infraestrutura, mesmo com o alto grau de urbanidade em Londres e região.
4) Problemas de poluição ambiental.
5) Fragilidade financeira das empresas.
6) Falhas na regulação, mesmo com a OFWAT (considerada um dos melhores modelos de regulação no mundo)
7) Dificuldade de assegurar a sustentabilidade de longo prazo dos serviços.

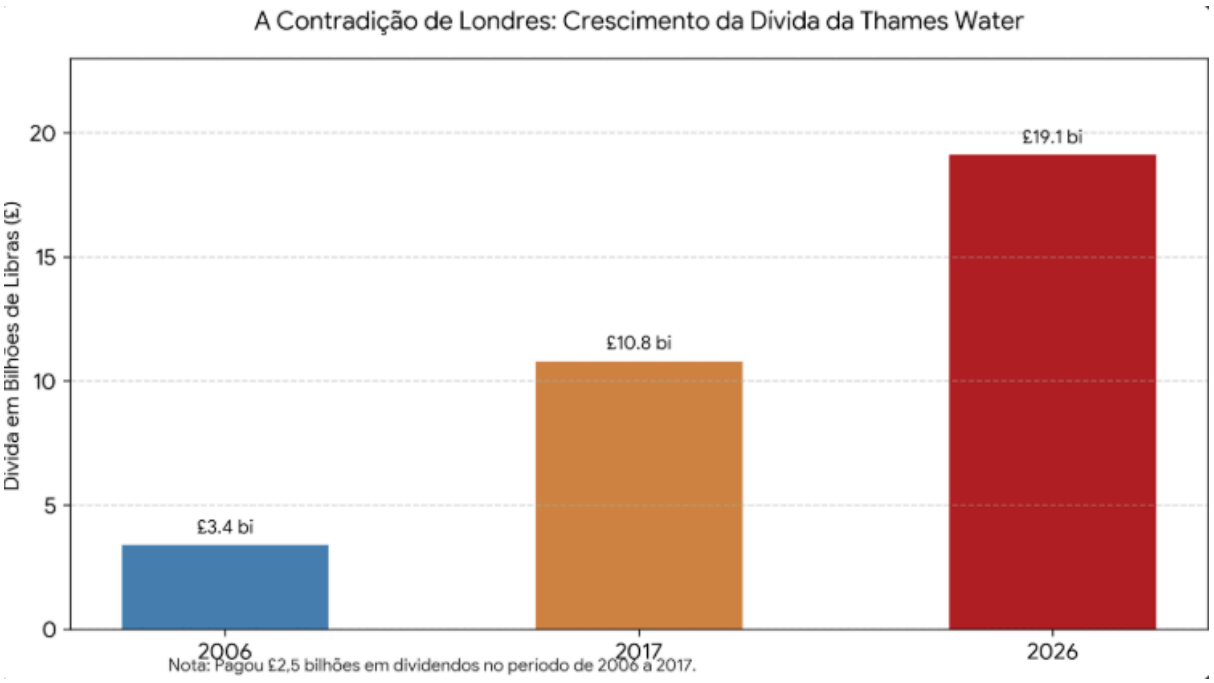
O relatório afirma que o setor perdeu de vista sua finalidade pública e passou a operar crescentemente como uma rede de negócios financeiros, em vez de atuar prioritariamente

como guardião de um bem público. O documento também identifica problemas de alinhamento entre os interesses dos investidores e as necessidades dos usuários.

O problema do endividamento da Thames Water, merece muito uma atenção especial: um relatório parlamentar britânico publicado em setembro de 2026 aprofunda essa discussão. Segundo o documento, durante o período em que a Macquarie foi controladora majoritária da Thames Water, entre 2006 e 2017:

1) A dívida da empresa aumentou de £3,4 bilhões (R$ 25,4 bilhões) para £10,8 bilhões (R$ 80,68 bilhões).
2) Foram pagos aproximadamente £2,5 bilhões (R$ 18,68 bilhões) em dividendos aos acionistas.
3) A análise citada pelo Parlamento estimou retornos médios de 15,5% a 19% ao ano para a Macquarie.
4) Parte do endividamento teria sido transferida para a própria empresa operacional.

Em 31 de março de 2026, a dívida da Thames Water alcançava aproximadamente £19,1 bilhões (R$ R$ 142,68 bilhões), de acordo com o mesmo relatório. O documento também descreve a utilização de um empréstimo emergencial de £3 bilhões (R$ 22,41 bilhões) para evitar a insolvência da companhia



O caso, portanto, demonstra um problema estrutural: empresas privadas responsáveis por monopólios naturais podem utilizar mecanismos financeiros que ampliam a remuneração

dos investidores sem necessariamente produzir investimentos proporcionais na infraestrutura. É importante não concluir que todos os problemas operacionais da Thames Water decorreram exclusivamente da financeirização. Há também questões regulatórias, ambientais, administrativas e de gestão.

A experiência demonstra que a privatização e a participação de investidores institucionais não eliminam os riscos de endividamento excessivo, subinvestimento e deterioração dos serviços. A principal contribuição do caso londrino para a análise brasileira é demonstrar que a capacidade de atrair capital financeiro não deve ser confundida com a capacidade de universalizar e manter serviços públicos de qualidade.

Paris e a remunicipalização como resposta aos limites da privatização

Durante décadas, os serviços de abastecimento de água foram operados por empresas privadas, principalmente Veolia e Suez. Em 2010, a prefeitura de Paris decidiu retomar a gestão pública dos serviços, criando a empresa municipal Eau de Paris, esse processo é conhecido como remunicipalização pelo Transnational Institute (TNI).

O estudo de Joyce Valdovinos, publicado em 2012 na revista Water International, analisa os fatores que levaram à decisão. A autora identifica dois elementos fundamentais:

1) A revisão da compreensão sobre o papel do poder público na gestão dos serviços de água.
2) A decisão de recuperar a capacidade institucional de planejamento, gestão e controle da política pública.

A remunicipalização permitiu que o município retomasse diretamente a gestão de um serviço essencial, incluindo o controle sobre a organização financeira e as prioridades de investimento. A literatura sobre o caso também destaca a importância da integração entre gestão operacional, planejamento público e mecanismos de financiamento.

A experiência de Paris é relevante porque demonstra que a privatização não é um caminho institucional irreversível. Mesmo em uma cidade com capacidade econômica elevada, a administração pública considerou que a retomada da prestação dos serviços poderia representar uma alternativa mais adequada aos objetivos de interesse coletivo.
Isso permite formular uma questão para o Brasil:
Se a privatização é apresentada como solução universal para a falta de investimentos, por que cidades e países que passaram por esse processo também decidiram recuperar o controle público sobre seus serviços de água?

A resposta não deve ser simplificada. A remunicipalização não garante automaticamente eficiência ou universalização. Ela representa uma alternativa institucional que precisa ser avaliada em suas condições específicas. Aqui, então, algumas comparações entre os casos de Londres, Paris e do Brasil.

Dimensão	Londres	Paris	Brasil
Organização	Privatização integral do setor de água na Inglaterra e no País de Gales	Retomada da gestão pública municipal	Expansão de concessões e participação privada
Questão financeira	Endividamento e remuneração do capital	Reorganização do financiamento público	Entrada de investidores financeiros
Regulação	Regulação econômica e ambiental	Controle público municipal	Regulação descentralizada e normas de referência da ANA
Problema central	Sustentabilidade financeira e qualidade	Governança e controle público	Universalização, equidade e capacidade regulatória
Debate institucional	Reforma do modelo privado	Remunicipalização	Equilíbrio entre prestação pública e privada

A principal semelhança está na tensão entre a lógica financeira e a natureza essencial do serviço. Em todos esses casos, a água é um serviço que exige investimentos permanentes, mas que também possui uma dimensão de direito social. O problema surge quando a remuneração do capital, a gestão dos contratos ou a sustentabilidade financeira das empresas passam a disputar prioridade com a expansão universal dos serviços.

A experiência de Londres demonstra que a privatização pode produzir problemas de endividamento, subinvestimento e perda de capacidade operacional. A experiência de Paris demonstra que a retomada pública pode ser uma alternativa institucional para recuperar o controle sobre as prioridades do serviço.

Esses casos não provam que o Brasil necessariamente seguirá o mesmo caminho, e demonstram que não é cientificamente adequado assumir que a ampliação da participação privada produz, por si só, melhores resultados sociais. O desempenho do modelo depende de condições institucionais concretas: capacidade de regulação, transparência, estrutura financeira, mecanismos de responsabilização, proteção tarifária e controle público.

A conclusões: o saneamento piorou ou melhorou?

Após a análise sobre a articulação das quatro dimensões apresentadas permite construir uma hipótese mais sofisticada, como na premissa inicial, a deterioração do saneamento não precisa ser entendida exclusivamente como uma redução absoluta do número de pessoas atendidas. Ela também pode ocorrer por meio de uma deterioração das condições institucionais necessárias para assegurar o acesso universal. Os apontamentos, das análises das quatro dimensões, apresentam que é permitido a conclusão:

1) **Deterioração da capacidade de universalização**

Os indicadores nacionais demonstram que o avanço da cobertura entre 2019 e 2023 foi limitado, especialmente no esgotamento sanitário. O abastecimento de água, inclusive, apresentou resultado inferior em 2023 ao registrado em 2019. A tendência, portanto, até 2033 que as metas não sejam sequer atingidas com a possibilidade de serviços mais instáveis, tarifas maiores e condições mais precárias para os trabalhadores do setor.

2) **Deterioração da capacidade de planejamento público**

A concentração financeira e consequentemente empresarial e a complexidade das estruturas financeiras podem ampliar a assimetria entre concessionárias e administrações públicas, dificultando a gestão e a fiscalização dos contratos.

3) **Deterioração da função social dos investimentos**

A expansão de mecanismos financeiros cria o desafio de compatibilizar a rentabilidade dos investidores com a necessidade de atendimento de populações vulneráveis e territórios economicamente menos atrativos.

4) **Deterioração da segurança institucional**

A transição contratual, a reorganização federativa e a complexidade dos contratos ampliam os pontos potenciais de conflito entre prestadores, municípios, estados, reguladores e usuários.

A questão central é que esses quatro fenômenos podem ocorrer simultaneamente:

Uma empresa pode ampliar sua receita, atrair investimentos e conquistar novos contratos sem que isso represente uma expansão proporcional do acesso aos serviços.Da mesma forma, um setor pode apresentar crescimento econômico e financeiro sem apresentar avanços equivalentes em sua função social.
Essa é a contradição que deve orientar a investigação de porquê insistir em uma lei que apresentou claros retrocessos sociais, econômicos, sanitários, legais, regulatórios e de desenvolvimento social.

Lucas G. Tonaco Ferreira

Acadêmico na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPPG) da UNIFEI (Universidade Federal de Itajubá), diretor de organizações nacionais e membro de organizações internacionais sobre desenvolvimento, infraestrutura, saneamento, energia, gás e meio-ambiente.

Referências:

ALMEIDA, Renan P.; HUNGARO, Lucas. Water and sanitation governance between austerity and financialization. Utilities Policy, v. 71, art. 101229, 2021. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101229. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178721000631.

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, entre outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.

BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA): resultados SINISA. Brasília, DF: Ministério das Cidades. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.492/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882. Questionamentos sobre a constitucionalidade do novo marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: STF, 2020-2021.

BRITTO, Ana Lúcia. Neoliberal changes and perspectives for financialization in the management of Brazil's water and sanitation services. Geoforum, v. 160, art. 104220, 2025. DOI: https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2025.104220.

BRITTO, Ana; CRUXÊN, Isadora. As empresas privadas atuantes no saneamento: entre a financeirização e a concentração do mercado. ONDAS – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 17 maio 2022. Disponível em: https://ondasbrasil.org/empresas-privadas-atuantes-no-saneamento-entre-a-financeirizacao-e-a-concentracao/.

CRUXÊN, Isadora A. Disordering capital: the politics of business in the business of water provision. 2022. Tese (Doutorado em Political Economy, Development and Planning) – Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2022.

CRUXÊN, Isadora A. Securing financial returns in politically uncertain worlds: finance and urban water politics in Brazil. Environment and Planning C: Politics and Space, v. 42, n. 8, p. 1430-1447, 2024. DOI: https://doi.org/10.1177/23996544241236093. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/23996544241236093.

HOUSE OF COMMONS. Environment, Food and Rural Affairs Committee. Priorities for water sector reform. Second Report of Session 2024-25. London: House of Commons, 2025. HC 1001. Disponível em: https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmselect/cmenvfru/1001/report.html.

HOUSE OF COMMONS. Environment, Food and Rural Affairs Committee. The future of Thames Water and special administration. Second Report of Session 2026-27. London: House of Commons, 2026. HC 664. Disponível em: https://publications.parliament.uk/pa/cm5902/cmselect/cmenvfru/664/report.html.

INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. Estudo sobre os avanços do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil de 2025 (SINISA, 2023). São Paulo: Instituto Trata Brasil,

2025. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/08/ESTUDO_COMPLETO_Avancos_do_Marco_Legal_do_Saneamento_Basico_no_Brasil_2025_FINAL.pdf.

MACEDO, Adelâine Feijó. Uma análise crítica sobre a judicialização da política pública de saneamento básico no Brasil. In: MIRANDA, João; MARQUES, Rui Cunha; SAMPAIO, Patrícia; SAMPAIO, Rômulo (coord.). Estudos de direito do saneamento. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2020. p. 11-50. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_direito_do_saneamento_icjp_2020.pdf.

ROLAND, Victor Lopes Mendes. O aspecto ideacional como fator constrangedor das estratégias de lobby na aprovação do novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil. Sociologias Plurais, Curitiba, v. 8, n. 2, 2022. DOI: https://doi.org/10.5380/sclplr.v8i2.87027. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/87027.

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, n. 1, 2022. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202212. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6943.

VALDOVINOS, Joyce. The remunicipalization of Parisian water services: new challenges for local authorities and policy implications. Water International, v. 37, n. 2, p. 107-120, 2012. DOI: https://doi.org/10.1080/02508060.2012.662733. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02508060.2012.662733.