

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-311-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Os trabalhos apresentados nesta coletânea integram o Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade II, realizado durante o XXXII Congresso Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorrido na cidade de São Paulo, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025. O Grupo de Trabalho constituiu um espaço qualificado para o debate acadêmico e para o intercâmbio científico entre pesquisadoras, pesquisadores, docentes e discentes dedicados às temáticas contemporâneas que permeiam o Direito Urbanístico e as transformações socioespaciais das cidades brasileiras.

A diversidade temática dos estudos apresentados reflete a amplitude e a complexidade dos desafios urbanos no cenário atual. Foram debatidas, entre outras questões relevantes: a governança colaborativa aplicada às "smart cities"; os direitos dos animais no espaço urbano; as novas funções e exigências do Plano Diretor diante das mudanças climáticas e dos desastres socioambientais; o planejamento urbano como dimensão estrutural da democracia; a inovação institucional e os processos de regionalização no saneamento básico; bem como os impactos das plataformas digitais de locação na crise habitacional. A riqueza dos debates também abrangeu temas como justiça socioespacial, mobilidade sustentável, inclusão e tutela de grupos vulnerabilizados, traduzindo o compromisso do Grupo de Trabalho com a reflexão crítica e interdisciplinar.

Espera-se que esta coletânea contribua para o fortalecimento da pesquisa jurídica, incentivando novas abordagens teóricas e práticas voltadas à construção de cidades mais democráticas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS - SP

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite - UNESP – SP

Profa. Dra. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires – MACKENZIE - SP

INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E REGIONALIZAÇÃO NO SANEAMENTO BÁSICO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS BLOCOS DE CONCESSÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTIONAL INNOVATION AND REGIONALIZATION IN BASIC SANITATION: A CRITICAL ANALYSIS OF CONCESSION BLOCKS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Nicholas Arena Paliologo¹

Resumo

O artigo analisa a inovação no setor público e sua aplicação no campo do saneamento básico, com foco na experiência recente do Estado do Rio de Janeiro após a promulgação da Lei nº 14.026/2020, que instituiu o Novo Marco Legal do Saneamento. A pesquisa adota abordagem qualitativa e analítico-descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica sobre inovação governamental e em análise documental das legislações pertinentes, além de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), Instituto Trata Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Identifica-se que os blocos de concessão representam uma inovação institucional ao promover regionalização, competição e subsídios cruzados, visando superar a fragmentação histórica do setor e alcançar a universalização até 2033. Contudo, a implementação enfrenta desafios significativos, como resistências políticas, falhas regulatórias, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, aumento de tarifas, desigualdades territoriais e judicialização crescente. O estudo conclui que, embora os blocos de concessão constituam importante mecanismo de reconfiguração institucional e inovação regulatória, sua efetividade depende de regulação independente, governança federativa integrada, políticas redistributivas e participação social. Sem tais elementos, o modelo corre o risco de reproduzir desigualdades históricas, comprometendo o direito fundamental ao saneamento.

Palavras-chave: Inovação no setor público, Saneamento básico, Regionalização, Concessões, Governança

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes public sector innovation and its application to basic sanitation, focusing on the recent experience of the State of Rio de Janeiro following the enactment of Law No. 14.026/2020, which established the New Legal Framework for Sanitation. The research adopts a qualitative and descriptive-analytical approach, based on a literature review on public innovation and a documentary analysis of relevant legislation, in addition to data from the National Sanitation Information System (SNIS), Instituto Trata Brasil, and the Brazilian Development Bank (BNDES). The study finds that concession blocks represent an

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO. Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela PPED/IE/UFRJ

institutional innovation by promoting regionalization, competition, and cross-subsidies, aiming to overcome the sector's historical fragmentation and achieve universalization by 2033. However, implementation faces significant challenges, including political resistance, regulatory weaknesses, financial rebalancing requests, tariff increases, territorial inequalities, and growing judicialization. The article concludes that although concession blocks are an important mechanism for institutional reconfiguration and regulatory innovation, their effectiveness depends on independent regulation, integrated federal governance, redistributive policies, and social participation. Without these elements, the model risks reproducing historical inequalities, undermining the fundamental right to sanitation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public sector innovation, Basic sanitation, Regionalization, Concessions, Governance

1. INTRODUÇÃO

A inovação no setor público tem se consolidado como um dos principais eixos de transformação institucional em democracias contemporâneas. Em um cenário marcado por complexidade social, escassez de recursos e crescente demanda por transparência e eficiência, a capacidade do Estado de se reinventar torna-se essencial para a manutenção da legitimidade democrática e para a entrega de serviços públicos de qualidade. Diferentemente da lógica empresarial, onde a inovação está frequentemente associada à competitividade e ao lucro, no setor público ela se vincula à geração de valor público, à ampliação da responsividade estatal e ao fortalecimento da confiança cidadã.

No Brasil, esse debate ganha especial relevância diante dos desafios históricos enfrentados pela gestão pública, como a fragmentação institucional, a burocracia excessiva e as desigualdades territoriais. O setor de saneamento básico, em particular, exemplifica essas dificuldades, sendo caracterizado por décadas de descontinuidade política, baixa cobertura e ausência de planejamento integrado. A promulgação da Lei nº 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento, representa uma tentativa de reconfiguração institucional por meio da regionalização dos serviços e da introdução de blocos de concessão, articulando inovação regulatória, participação privada e metas ambiciosas de universalização.

Este artigo propõe uma análise crítica sobre os conceitos de inovação no setor público e sua aplicação no campo do saneamento básico, com foco na experiência do Estado do Rio de Janeiro. Para isso, o texto está estruturado em cinco seções principais. A primeira seção apresenta os fundamentos teóricos da inovação pública, abordando suas dimensões organizacionais, institucionais e sociais. A segunda seção discute o histórico e os avanços do Marco Nacional do Saneamento Básico, contextualizando a reforma de 2020. A terceira seção analisa os blocos de concessão como expressão de inovação institucional, destacando seus mecanismos e desafios. A quarta seção examina o panorama dos serviços de saneamento no Estado do Rio de Janeiro, evidenciando desigualdades regionais e impactos da concessão.

Por fim, a quinta seção problematiza os impasses enfrentados na implementação do modelo, refletindo sobre seus limites e potencialidades. A partir dessa estrutura, busca-se compreender em que medida os blocos de concessão podem ser considerados instrumentos inovadores e quais são os riscos associados à sua adoção em contextos de vulnerabilidade social e institucional.

2.METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida neste artigo é de natureza qualitativa, com abordagem analítico-descritiva. O estudo parte de uma revisão bibliográfica sistemática sobre os conceitos de inovação no setor público, com destaque para autores clássicos e contemporâneos como Schumpeter (1982), Moore (1995), Hartley (2005), Mulgan (2007), Osborne e Brown (2005), Bason (2010) e Cavalcante (2019). Esses referenciais teóricos permitem compreender a inovação como fenômeno multidimensional, que envolve não apenas tecnologia, mas também mudanças organizacionais, culturais e políticas.

Complementarmente, realiza-se uma análise documental das legislações que estruturam o marco regulatório do saneamento no Brasil, especialmente a Lei nº 11.445/2007 e a Lei nº 14.026/2020. São examinados os dispositivos legais que tratam da regionalização, da obrigatoriedade de licitação e da criação dos blocos de referência, com atenção às implicações jurídicas, federativas e econômicas desses mecanismos.

A análise empírica é baseada em dados secundários extraídos de fontes oficiais e institucionais, como o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), o Instituto Trata Brasil (2023, 2024, 2025) e relatórios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esses dados permitem avaliar a cobertura dos serviços de água e esgoto, os índices de perdas na distribuição, os investimentos previstos e realizados, bem como os impactos da concessão sobre a equidade territorial. A triangulação entre teoria, legislação e dados empíricos possibilita uma leitura crítica e contextualizada da inovação institucional no setor de saneamento.

3.INOVAÇÃO: CONCEITOS E ABORDAGENS NO SETOR PÚBLICO

O conceito de inovação possui caráter multifacetado e transdisciplinar, assumindo contornos distintos conforme o campo de análise. Schumpeter (1982), em sua obra clássica 'Teoria do Desenvolvimento Econômico', define inovação como a introdução de novas combinações que rompem com o equilíbrio existente e desencadeiam o processo de destruição criadora. Para o autor, a inovação é a força motriz do desenvolvimento, distinguindo-se da invenção por implicar aplicação prática e impacto econômico.

Tradicionalmente associada ao setor privado e à lógica da competitividade, essa concepção foi progressivamente ressignificada no contexto público. Osborne e Brown (2005) alertam que a inovação no setor público não pode ser compreendida como mera importação de

modelos empresariais, pois seu objetivo não é a maximização do lucro, mas a criação de valor público. Moore (1995) complementa que o valor público está relacionado à capacidade das instituições governamentais de entregar resultados socialmente relevantes, reforçando a legitimidade democrática e a confiança da sociedade no Estado.

A literatura contemporânea aponta que a inovação pública assume diferentes dimensões. Hartley (2005) classifica-a em três categorias principais: (i) tecnológica, relacionada à introdução de ferramentas digitais e sistemas de informação que aumentam a eficiência administrativa; (ii) organizacional, envolvendo mudanças em estruturas institucionais e processos burocráticos; e (iii) social, vinculada à coprodução de políticas públicas e serviços com a sociedade civil. A autora destaca que a inovação no setor público raramente é linear, sendo resultado de processos complexos e interativos.

Nesse sentido, a inovação não deve ser vista apenas como ruptura, mas também como processo incremental. A literatura especializada, como Cavalcante (2019), reforça que a inovação pública se concretiza em melhorias graduais que, ao se acumularem, transformam a qualidade da gestão e dos serviços prestados. Essa perspectiva amplia a compreensão do fenômeno, reconhecendo que tanto pequenas mudanças quanto grandes reformulações são relevantes para a modernização do Estado.

Mulgan (2007) acrescenta que a inovação pública não deve ser reduzida a um ato isolado de criatividade, mas entendida como um processo contínuo, sustentado por uma cultura organizacional aberta à experimentação. O autor observa que a inovação floresce quando há tolerância ao risco, incentivo à aprendizagem com erros e disposição para desafiar práticas enraizadas. Bason (2010) reforça que a inovação governamental exige coprodução e colaboração, pois os desafios complexos das sociedades contemporâneas demandam redes de atores e métodos participativos.

No contexto brasileiro, o debate sobre inovação pública tem se intensificado. Segundo Cavalcante (2019), a inovação na gestão pública no Brasil é impulsionada por pressões simultâneas por eficiência, transparência e participação social. Experiências recentes incluem o uso de tecnologias digitais para ampliar o acesso a serviços públicos e a criação de instâncias colaborativas de governança, como os comitês de bacia hidrográfica e os conselhos participativos.

Borins (2014) destaca que experiências bem-sucedidas de inovação no setor público geralmente decorrem de arranjos institucionais que estimulam autonomia decisória,

aprendizagem organizacional e cooperação interinstitucional. Ao estudar casos internacionais, o autor conclui que a inovação é mais provável em ambientes que incentivam gestores públicos a experimentar novas abordagens e valorizam resultados em vez de procedimentos.

Entretanto, é necessário reconhecer as barreiras à inovação governamental. A rigidez normativa, a burocracia tradicional e a cultura organizacional contrária ao risco configuram entraves estruturais. Hartley (2005) aponta que, mesmo quando há espaço para inovação, fatores como escassez de recursos, resistência de servidores e pressões políticas podem limitar sua efetividade.

Assim, a inovação no setor público deve ser compreendida como fenômeno político, social e institucional. Sua efetividade depende da interação entre variáveis como capacidades estatais, liderança empreendedora, participação social e governança em rede. A inovação torna-se, portanto, elemento central para a modernização da gestão pública e para a ampliação da legitimidade democrática, ao contribuir para enfrentar problemas complexos, promover maior responsividade estatal e fortalecer a confiança cidadã.

4. MARCO NACIONAL DO SANEAMENTO BÁSICO

O setor de saneamento básico no Brasil é marcado por uma trajetória de desigualdades, descontinuidade institucional e ausência de uma política nacional efetiva até a primeira década do século XXI. Historicamente, a prestação dos serviços foi organizada de forma fragmentada, com forte centralização durante o período do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído na década de 1970, que utilizou o Banco Nacional da Habitação (BNH) como instrumento de financiamento. O PLANASA buscava universalizar os serviços por meio da atuação das companhias estaduais, mas, apesar de avanços pontuais, não alcançou a universalização prometida. Com a crise fiscal da década de 1980 e a extinção do BNH, o setor entrou em fase de estagnação, caracterizada pela ausência de coordenação federal, pelo predomínio de contratos de programa entre municípios e companhias estaduais e por investimentos insuficientes (Heller e Rezende (2020)).

Nesse contexto de fragmentação, emergiu a necessidade de consolidar diretrizes nacionais. A resposta veio com a Lei nº 11.445/2007, que passou a ser conhecida como Marco Nacional do Saneamento Básico. Essa lei introduziu avanços significativos ao conceituar o saneamento como um conjunto de serviços integrados de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. A concepção sistêmica consagrada na lei foi considerada um marco normativo, pois reconheceu

a interdependência entre os diferentes componentes do saneamento, superando visões fragmentadas que historicamente tratavam cada serviço de maneira isolada.

Além do conceito, a lei incorporou princípios essenciais como a universalização do acesso, a integralidade das ações, a eficiência e sustentabilidade econômico-financeira, a transparência e o controle social. Também enfatizou o planejamento como instrumento de gestão, tornando obrigatória a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs), cuja inexistência passou a restringir o acesso dos municípios a recursos federais. Entretanto, na prática, a implementação dos PMSBs foi desigual, uma vez que muitos entes municipais não dispõem de capacidade técnica ou financeira para elaborar tais planos, resultando em lacunas significativas em sua efetividade (Rezende (2020)).

Ainda que a Lei nº 11.445/2007 tenha representado um avanço, os dados setoriais mostravam, mais de uma década depois, que o ritmo de expansão da cobertura permanecia insuficiente para reduzir as desigualdades. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) apontava, em 2019, que aproximadamente 83,7% da população brasileira tinha acesso à água potável, mas apenas 53,2% contavam com coleta de esgoto e pouco mais de 46% do esgoto gerado era efetivamente tratado (SNIS (2020)). Diante desse quadro, cresceu a percepção de que a legislação de 2007 precisava ser atualizada, culminando na aprovação da Lei nº 14.026/2020, denominada Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

A reforma de 2020 introduziu alterações profundas. Em primeiro lugar, estabeleceu metas de universalização ambiciosas: até 31 de dezembro de 2033, 99% da população deveria ter acesso à água potável e 90% deveria dispor de coleta e tratamento de esgotos (art. 11-B, §1º). Trata-se de um marco temporal rígido, associado a mecanismos contratuais de monitoramento e revisão, que busca alinhar investimentos e políticas públicas em escala nacional.

Em segundo lugar, a lei reforçou a regionalização da prestação dos serviços, possibilitando que os estados criassem blocos de referência regional. Essa possibilidade visa reunir municípios com diferentes capacidades de arrecadação e atratividade econômica, de modo a permitir subsídios cruzados entre localidades lucrativas e deficitárias, reduzindo o risco de exclusão de municípios pequenos e pobres.

A regionalização ganhou destaque com a participação ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que estruturou concessões estaduais em diferentes formatos, incluindo blocos regionais, como ocorreu no Rio de Janeiro, Alagoas e

Amapá. Esses leilões mobilizaram investimentos bilionários e inauguraram uma nova fase de protagonismo do setor privado no saneamento. Conforme destacam Siqueira e Galvão Jr. (2021), os blocos regionais constituem inovação regulatória, mas dependem de arranjos institucionais complexos, já que a adesão dos municípios é voluntária e frequentemente conflituosa, em razão de disputas locais sobre autonomia e divisão de receitas.

Outro aspecto decisivo do Novo Marco foi a alteração da lógica contratual. A lei de 2020 proibiu a celebração de contratos de programa sem licitação, mecanismo que até então sustentava a atuação das companhias estaduais. A partir da reforma, todos os novos contratos de prestação de serviços devem ser precedidos de processo competitivo, favorecendo a entrada de operadores privados e ampliando a concorrência. Essa mudança foi acompanhada pelo fortalecimento do papel das agências reguladoras, que passaram a exercer funções de padronização e supervisão com maior relevância, buscando assegurar previsibilidade, segurança jurídica e transparência regulatória.

Se, por um lado, o Novo Marco trouxe clareza normativa, metas ousadas e mecanismos de atração de investimentos, por outro, é possível pontuar críticas importantes. Heller e Heller (2021) argumentam que a ênfase na lógica contratual e na participação privada pode aprofundar desigualdades, já que municípios com baixa atratividade econômica correm o risco de não receber os investimentos necessários. Para os autores, a universalização, embora desejável, pode se converter em meta formal sem mecanismos efetivos de solidariedade federativa e financiamento público. Já Rezende (2021) acrescenta que a imposição de prazos uniformes ignora as condições desiguais de partida, dificultando o cumprimento das metas em regiões historicamente negligenciadas.

Do ponto de vista da governança, Peci e Cavalcanti (1999) ressaltam que a inovação regulatória é positiva, mas destacam a necessidade de governança multinível, capaz de articular União, estados e municípios em torno de objetivos comuns. Sem essa coordenação, o risco é que o marco reproduza assimetrias federativas e fragilize a cooperação intergovernamental. Além disso, a regionalização enfrenta resistências políticas, uma vez que exige que municípios renunciem a parte de sua autonomia em prol de arranjos regionais.

As críticas também se estendem à sustentabilidade econômico-financeira, pois existe uma previsão de que os investimentos necessários para atingir as metas até 2033 superam R\$ 700 bilhões, valor que dificilmente será mobilizado sem forte apoio público, sobretudo em áreas de baixa atratividade para investidores, o que reforça que a universalização não pode ser

alcançada apenas pela via contratual, sendo indispensável a manutenção de políticas públicas e subsídios direcionados para populações vulneráveis.

Em suma, o Marco Nacional do Saneamento Básico, instituído em 2007, trouxe avanços conceituais e princiológicos importantes, ao passo que a reforma de 2020 buscou acelerar a universalização com metas rígidas, regionalização e maior participação privada. No entanto, como demonstra a literatura crítica, a efetividade dessas medidas dependerá de fatores como o fortalecimento da governança federativa, a consolidação de arranjos regulatórios independentes, a capacidade de financiamento público e privado e a superação das desigualdades históricas que caracterizam o setor. Sem tais elementos, o risco é de que as metas de 2033 permaneçam como horizonte normativo, mas não se concretizem como direito efetivo ao saneamento para toda a população brasileira.

5.BLOCOS DE CONCESSÃO COMO INOVAÇÃO

A regionalização dos serviços de saneamento básico não corresponde a uma novidade introduzida pelo legislador de 2020, uma vez que desde a década de 70 arranjos regionalizados da prestação desses serviços são encontrados no Brasil. Contudo, o Novo Marco do Saneamento confere à prestação regionalizada o status de princípio fundamental (art. 2º, inciso XIV), além de criar duas estruturas de regionalização: as unidades regionais de saneamento e os blocos de referência. Isso representa uma das principais inovações institucionais.

Ao alterar a Lei nº 11.445/2007, o legislador buscou enfrentar o desafio histórico da baixa sustentabilidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em pequenos municípios, especialmente aqueles com limitada capacidade econômica. A criação dos blocos de referência regional permite o agrupamento de municípios com diferentes níveis de viabilidade financeira, viabilizando subsídios cruzados entre áreas rentáveis e deficitárias. Essa estratégia se inspira em experiências internacionais de governança compartilhada, com o objetivo de conciliar eficiência econômica e equidade social.

A implementação da regionalização ocorre por meio de leis estaduais, respeitando a autonomia federativa e permitindo a formação de microrregiões, consórcios e outras formas de cooperação interfederativa. Esse arranjo institucional busca concretizar o princípio da universalização, reconhecendo que muitos municípios, isoladamente, não possuem capacidade para atrair investimentos ou prestar serviços com sustentabilidade. No entanto, como destacam Siqueira e Galvão Jr. (2021), a adesão aos blocos exige elevada articulação política e enfrenta resistências locais de natureza jurídica e política.

Os blocos de concessão passaram a ocupar papel estratégico na política pública de saneamento. Estruturados em grande parte pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), esses blocos foram desenhados para combinar municípios com alta capacidade de arrecadação tarifária com municípios de pequeno porte e baixa atratividade, promovendo equilíbrio financeiro e inclusão social.

Do ponto de vista jurídico, a regionalização através dos blocos de concessão configura mecanismo de inovação institucional, rompendo com a tradição de prestação fragmentada baseada em contratos de programa. A exigência de licitação e competição introduz um novo modelo de governança, no qual a cooperação regional é condição para a viabilidade financeira. Contudo, como observa Rezende (2021), esse modelo pode gerar conflitos federativos e insegurança jurídica, especialmente quando há oposição municipal à inclusão em blocos ou disputas sobre repartição de receitas e responsabilidades.

Sob a ótica da inovação em políticas públicas, os blocos de concessão exemplificam inovação regulatória e institucional. Hartley (2005) e Mulgan (2007) destacam que a inovação no setor público não se limita à introdução de tecnologias, mas envolve mudanças organizacionais e sociais que transformam a prestação de serviços. A regionalização, nesse sentido, redesenha as relações federativas e contratuais, criando arranjos de governança capazes de gerar valor público por meio da universalização do saneamento.

Essa inovação combina elementos organizacionais, ao reorganizar a escala de prestação dos serviços; institucionais, ao redefinir competências e responsabilidades entre os entes federativos; e sociais, ao ampliar o acesso de populações historicamente excluídas.

Como toda inovação pública, os blocos de concessão enfrentam barreiras e incertezas. Seu sucesso depende da qualidade dos arranjos regulatórios, da robustez dos contratos e da capacidade de articulação entre União, estados e municípios. Se bem implementados, podem representar uma inovação paradigmática no saneamento brasileiro, superando a fragmentação histórica e aproximando o país das metas de universalização até 2033. Se malconduzidos, podem intensificar conflitos federativos, gerar disputas judiciais e comprometer a confiança dos investidores, frustrando as expectativas de transformação do setor.

Portanto, a regionalização e os blocos de concessão ilustram a interseção entre norma jurídica, desenho institucional e inovação em políticas públicas. A partir da Lei nº 14.026/2020, o Brasil passou a experimentar um modelo que busca simultaneamente eficiência econômica, solidariedade federativa e equidade social. Contudo, o êxito desse arranjo dependerá não apenas

do texto legal, mas da implementação de mecanismos eficazes de governança, regulação e participação social, sob pena de a regionalização permanecer sem efetividade.

6.PANORAMA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O panorama dos serviços de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro reflete tanto avanços recentes quanto desigualdades persistentes, evidenciando que o caminho rumo à universalização prevista no Novo Marco Legal ainda é longo e repleto de obstáculos. Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS 2023), aproximadamente 89,1% da população fluminense é atendida por rede de abastecimento de água. Quanto ao esgotamento sanitário, 65% dos domicílios contam com coleta de esgoto, mas apenas 54,8% do volume gerado é efetivamente tratado, o que evidencia um descompasso entre coleta e tratamento, além de riscos ambientais e sanitários significativos.

Um dado adicional que merece destaque refere-se às perdas na distribuição de água, que, embora tenham caído para 32%, ainda representam quase um terço de toda a água produzida, um índice elevado quando comparado a padrões internacionais, e que compromete tanto a eficiência econômica quanto a segurança hídrica do sistema estadual (TRATA BRASIL, 2025).

A heterogeneidade entre os municípios do estado é um aspecto central para compreender o quadro atual. Por exemplo, o município de Niterói é frequentemente apontado como referência nacional no setor. De acordo com o Instituto Trata Brasil (2025), o município alcança 100% de abastecimento de água, 95,5% de coleta de esgoto e indicadores de tratamento que praticamente correspondem à universalização, além de apresentar perdas na casa de 20%, abaixo da média nacional e estadual. Esse desempenho está vinculado a um modelo de gestão que alia investimentos contínuos, parcerias público-privadas e inovações institucionais, o que demonstra que o cumprimento das metas de 2033 é viável quando existe planejamento integrado e governança local eficiente.

Outro município que merece destaque é Petrópolis, que figura entre os melhores indicadores do estado. Em 2023, a cidade apresentava 97,3% de cobertura de abastecimento de água, 84,6% de coleta de esgoto, com 100% do esgoto coletado tratado, além de perdas de apenas 23,3%. Esse quadro coloca Petrópolis entre as 30 cidades mais bem avaliadas no Ranking Nacional de Saneamento e evidencia a importância de modelos de gestão que priorizam investimentos contínuos e modernização das redes (TRATA BRASIL, 2025).

Em contrapartida, a situação da Baixada Fluminense e de alguns municípios metropolitanos representa o contraponto mais crítico no estado. Localidades como Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti e São Gonçalo figuram entre os piores desempenhos do Brasil no ranking do Trata Brasil. Em Duque de Caxias, por exemplo, apenas 66% da população tem acesso à água potável, e a coleta de esgoto não ultrapassa 8,7%. Em Belford Roxo, a situação é ainda mais grave, com menos de 10% do esgoto coletado e quase nenhuma parcela tratada. São João de Meriti, por sua vez, enfrenta cenário semelhante, com baixíssimos índices de coleta e inexistência de tratamento em escala significativa. Essas condições reforçam a perpetuação de vulnerabilidades sociais e ambientais, agravadas pelo déficit histórico de investimentos (TRATA BRASIL, 2025).

A capital fluminense também enfrenta contradições. Embora apresente cobertura relativamente elevada, com mais de 95% de abastecimento de água e coleta de esgoto superior à média estadual, houve uma queda importante no índice de tratamento: de 93,8% em 2021 para 89,2% em 2022, o que fez com que o Rio de Janeiro caísse de posições intermediárias para a 59^a colocação no ranking nacional das maiores cidades. Esse retrocesso se explica, em parte, por falhas na integração dos sistemas de esgotamento, pela sobrecarga das estações de tratamento existentes e pela dificuldade de adequar a infraestrutura em áreas de expansão urbana e ocupação irregular (TRATA BRASIL, 2025).

Esses dados revelam que, embora o estado como um todo apresente indicadores superiores à média nacional em alguns aspectos, como a cobertura de abastecimento de água, a desigualdade territorial compromete a efetividade da política pública. Municípios com melhor capacidade administrativa e maior poder de investimento conseguem avançar rapidamente em direção à universalização, enquanto localidades com déficit fiscal e urbanização precária permanecem em situação crítica.

Do ponto de vista das políticas públicas, a disparidade intraestadual representa um desafio para o cumprimento das metas do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), que estabelece, até 2033, a meta de 99% de atendimento com água potável e 90% de coleta e tratamento de esgoto. Embora alguns municípios estejam próximos de alcançar esses parâmetros, outros permanecem muito distantes, o que indica que, sem mecanismos sólidos de regionalização, financiamento e subsídio cruzado, dificilmente será possível atingir a universalização no prazo legal.

Por fim, é importante destacar que as desigualdades nos indicadores também têm efeitos socioeconômicos e ambientais significativos. O déficit de coleta e tratamento de esgoto em áreas vulneráveis perpetua ciclos de insalubridade, aumentando os custos em saúde pública e comprometendo a qualidade ambiental dos corpos hídricos, especialmente na Região Metropolitana, que abriga a Baía de Guanabara. Ao mesmo tempo, as perdas de água representam desperdício de recursos hídricos em um contexto de crescente pressão climática e de risco de desabastecimento.

Em síntese, o panorama dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Rio de Janeiro evidencia avanços em eficiência e cobertura em determinados municípios, mas também a permanência de desigualdades estruturais que desafiam a consecução das metas nacionais. A superação desse quadro exigirá não apenas o cumprimento formal dos contratos de concessão, mas sobretudo a implementação de políticas públicas capazes de promover equidade territorial, regulação eficiente e governança federativa integrada.

7. AS CONCESSÕES PRIVADAS PARA A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, intensificada a partir de 2015, se caracterizou por um contexto de colapso das finanças públicas, queda acentuada na arrecadação de royalties do petróleo, recessão econômica e denúncias de corrupção sistêmica, o que acabou por constituir um marco decisivo na reestruturação do setor de saneamento básico fluminense (Estevam, 2023).

Em resposta à crise, o Estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previsto pela Lei Complementar nº 159/2017. Essa adesão implicou o compromisso com um conjunto de medidas de ajuste fiscal, dentre as quais se destacou a necessidade de alienação de ativos estatais. Com isso, a CEDAE foi incluída como um dos ativos estratégicos a serem privatizados, não apenas como forma de geração de receita para o pagamento da dívida pública, mas também como instrumento de reestruturação do setor de saneamento e atração de investimentos privados (Estevam, 2023).

Neste ponto, vale ressaltar que, comumente, a CEDAE era cercada por discursos como empresa deficitária e ineficiente, o que justificaria a sua desestatização, bem como que este processo iria atrair investimento privado que facilitariam alcançar as metas previstas para universalização dos serviços de saneamento.

A crise fiscal, portanto, atuou como gatilho de uma conjuntura crítica no campo das políticas públicas de saneamento no Estado do Rio de Janeiro, permitindo a adoção de um modelo institucional distinto daquele vigente nas décadas anteriores.

Sob orientação do BNES, a concessão foi estruturada de modo que o Município do Rio de Janeiro fosse dividido em quatro áreas de concessão, visando garantir a viabilidade econômico-financeira do projeto. A alta densidade populacional e a infraestrutura existente nas áreas da capital ofereceram uma vantagem econômica significativa, capaz de compensar a prestação dos serviços em municípios menos atraentes sob o ponto de vista financeiro. O objetivo era viabilizar a universalização dos serviços até 2033, em consonância com as metas do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei no 14.026/2020), e assegurar ganhos de escala por meio da regionalização (Estevam, 2023).

No modelo final da concessão, que possui vigência estipulada em 35 anos, a captação, adução e tratamento de água na RMRJ foi mantida com a companhia estadual, enquanto as fases do

serviço de reserva e distribuição de água passaram a ser prestadas pelas concessionárias. Contudo, fora dos limites da Região Metropolitana, as concessionárias são responsáveis por todas as fases de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Essa reconfiguração do setor foi formalizada com a realização de leilões públicos em 2021, que resultaram na concessão dos serviços de água e esgoto à iniciativa privada nos quatro blocos criados, movimentando mais de R\$ 22 bilhões em outorgas, pelo tempo contratual de 35 anos.

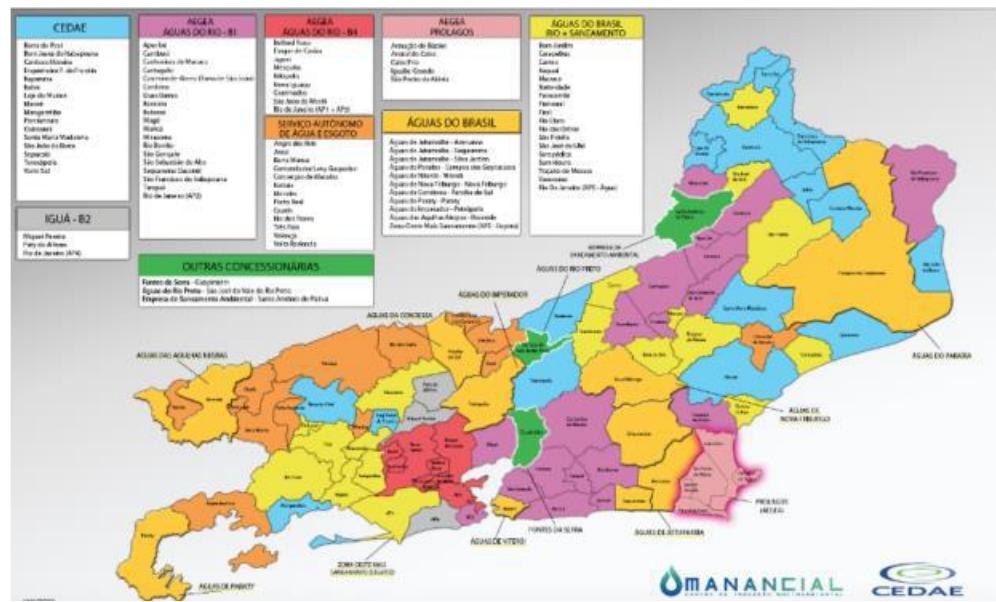
A empresa Águas do Rio atende o maior número de usuários em 27 municípios do estado, incluindo 124 bairros da capital, totalizando 10 milhões de pessoas. A Iguá Saneamento tem menor área de concessão, com 17 bairros da área de planejamento 5 (AP5) e os municípios de Paty do Alferes e Miguel Pereira (Britto, 2023).

A Rio+Saneamento atende com abastecimento de água e esgoto 18 municípios do estado do Rio de Janeiro. Ela também é responsável pelo abastecimento de água de 24 bairros da Zona Oeste carioca. Nessa área, os serviços de esgotamento sanitário são responsabilidade da empresa Zona Oeste Mais Saneamento, que assumiu a concessão em contrato com o município do Rio de Janeiro em 2012. Essa concessão é regulada pela prefeitura do Rio, através da Fundação Rio Águas (Britto, 2023).

Os demais municípios com prestação estritamente local se dividem entre a formalização de instrumentos contratuais próprios junto à CEDAE, concessão local à iniciativa privada ou a sua prestação por serviço autônomo titularizado pelo próprio ente municipal (SAAE).

Pelo mapa a seguir, é possível visualizar como ficou a divisão do Estado do Rio de Janeiro entre os blocos de concessão e seus respectivos prestadores de serviço:

FIGURA 1: Mapa Do Saneamento Do Estado Do Rio De Janeiro



FONTE: Agenresa

Apesar do sucesso financeiro, o processo enfrentou resistências e controvérsias. Diversos municípios e entidades da sociedade civil questionaram judicialmente a legalidade da regionalização e a distribuição das receitas de outorga. Prefeituras alegaram perda de autonomia e risco de concentração de investimentos em áreas mais rentáveis, em detrimento de localidades periféricas. Além disso, sindicatos e setores políticos denunciaram que a concessão representava uma privatização disfarçada da CEDAE, comprometendo o caráter público do serviço.

Do ponto de vista institucional, o leilão representou uma inflexão na trajetória do saneamento fluminense, historicamente marcada pela atuação da CEDAE e pela dificuldade de mobilizar investimentos compatíveis com as necessidades da população. A concessão trouxe a promessa de universalização dos serviços até 2033, mas também gerou incertezas quanto à equidade e à governança. Como destacam Siqueira e Galvão Jr. (2021), a regionalização exige arranjos políticos e jurídicos complexos para garantir sua sustentabilidade. Heller e Heller

(2021) alertam que, sem mecanismos robustos de regulação e controle social, a transferência de responsabilidades ao setor privado pode comprometer a função pública do saneamento.

Assim, o processo de concessão no Estado do Rio de Janeiro resulta da confluência entre a crise fiscal estadual, a pressão da União no contexto do Regime de Recuperação Fiscal e as oportunidades abertas pelo Novo Marco Legal do Saneamento. A experiência fluminense se consolida como um caso paradigmático das potencialidades e dos riscos associados ao modelo dos blocos de concessão, exigindo atenção contínua à regulação, à governança federativa e à justiça social.

8.OS IMPASSES E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO

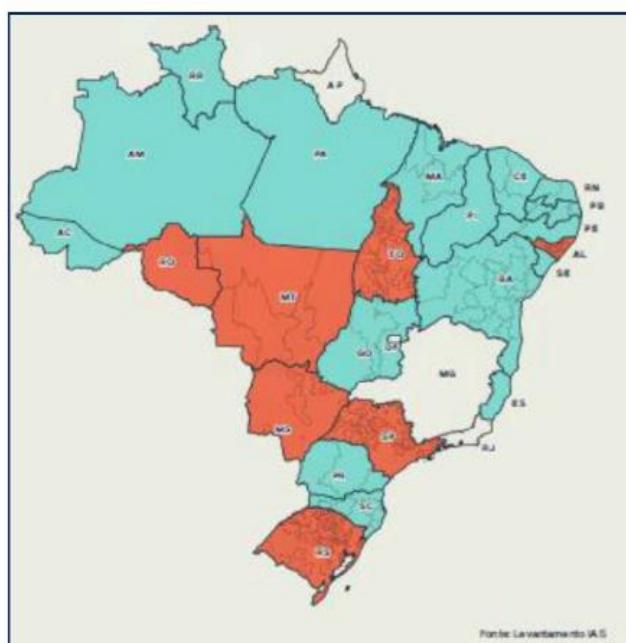
A regionalização e os blocos de concessão, introduzidos pelo Novo Marco Legal do Saneamento, foram apresentados como mecanismos capazes de superar a histórica fragmentação institucional do setor e de atrair o investimento privado necessário ao cumprimento das metas de universalização até 2033. Inspirados em arranjos de governança multinível e em experiências internacionais, os blocos buscam conciliar eficiência econômica, por meio de contratos financeiramente sustentáveis, e equidade social, a partir do subsídio cruzado entre municípios rentáveis e deficitários. A implementação desse modelo, contudo, tem revelado uma série de dificuldades que colocam em questão sua efetividade como instrumento de política pública.

Nos anos imediatamente posteriores à reforma legislativa, estados como Alagoas e Amapá destacaram-se como pioneiros na adoção das concessões regionalizadas. Em Alagoas, os blocos B e C foram concedidos em leilões realizados em 2020 e 2021, abrangendo dezenas de municípios e prevendo investimentos expressivos. A modelagem incluiu mecanismos de solidariedade interfederativa e metas de universalização escalonadas ao longo de décadas. Já no Amapá, a concessão plena de todo o estado, promovida em 2021, representou um marco histórico, constituindo o primeiro contrato estadual de abrangência integral no setor. Ambos os casos foram estruturados com apoio do BNDES, que forneceu modelagens financeiras e jurídicas para viabilizar os certames.

O caso do Estado do Rio de Janeiro é o mais emblemático para se compreender tanto o potencial transformador quanto os limites dos blocos de concessão, sendo os limites o objeto desta pesquisa. Em um momento inicial, como o Estado do Rio de Janeiro está se organizando e estruturando ações, presentes e futuras, a fim de possibilitar a prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto nos moldes estabelecidos pelo Novo Marco do Saneamento.

Neste aspecto, o ponto central é ausência de legislação estadual no que tange à implementação das estruturas normativas relativas à prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto previstas na Lei nº 11.445/2007 alterada pela Lei nº 14.026/2020. Pelo mapa a seguir, é possível visualizar o cenário geral do Brasil:

FIGURA 2- Mapa com os estados que possuem lei sobre regionalização aprovadas de acordo com o Novo Marco do Saneamento.



Legenda:	
■	Estados que aprovaram lei criando Microrregiões após 2020.
■	Estados que aprovaram lei criando Unidades Regionais após 2020.
■	MG não aprovou o projeto de lei do executivo.
■	DF não se aplica.
■	AP promoveu a concessão dos serviços em <u>todos</u> os municípios.
■	RJ promoveu a concessão dos serviços em <u>parte</u> de seus municípios.

FONTE: <https://www.aguaesaneamento.org.br/publicacoes/tabuleiro-do-saneamento-2024/>

Percebe-se, assim, que apenas o Rio de Janeiro, Minas Gerais e o Amapá não adequaram a sua legislação criando as estruturas de regionalização nos termos do Novo Marco do Saneamento. Adicionalmente, o estado do Rio de Janeiro não possui uma política estadual de saneamento básico.

Um dos principais efeitos decorrente da inadequação legislativa é a possibilidade de perder acesso aos recursos públicos federais e aos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, como por exemplo os financiamentos com recursos do FGTS e ao programa Novo PAC do Ministério das Cidades, conforme o art. 50, inciso VII, do Marco de Saneamento Básico.

Em seguida, dois pontos de observação relevantes se relacionam com instâncias de governança interfederativa decorrentes dos contratos de concessão, quais sejam, o Conselho dos Titulares e os Comitês de Monitoramento.

O primeiro é definido como o órgão colegiado e consultivo cuja finalidade é coordenar e integrar as relações entre os titulares da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico relacionados a cada bloco, visando assegurar a fiscalização da prestação dos serviços pelos titulares e sua participação consultiva em decisões atinentes à execução do contrato de concessão, nos termos expressos no contrato de gerenciamento. Até a presente data, não há qualquer indício de funcionamento.

O segundo está relacionado ao controle social, sendo responsável por acompanhar a prestação dos serviços; participar na avaliação dos serviços; propor melhorias na prestação dos serviços; contribuir na definição de diretrizes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, na forma das normas de referência emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA; receber e analisar as críticas, sugestões e reclamações de usuários, tomando as medidas necessárias à proposição de correção de falhas, erros ou ineficiências na prestação dos serviços à população, mediante submissão de parecer opinativo à agência reguladora; e colaborar na fiscalização dos contratos. Em obstáculo ao seu efetivo funcionamento, os comitês vêm enfrentando diversas questões como ausência de infraestrutura, assimetria de informações, entre outros aspectos.

Na sequência, outro bloco de impasses está no fato de que os contratos foram celebrados com base em premissas econômicas excessivamente otimistas. Projeções sobre índices de perdas na distribuição de água, níveis de inadimplência dos usuários e custos operacionais não se confirmaram, sobretudo diante dos efeitos da pandemia de COVID-19, da inflação crescente e da elevação dos preços de energia elétrica e insumos.

A defasagem entre as condições previstas e a realidade levou concessionárias, como a Iguá, a apresentarem pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro à Agenersa, argumentando que a sustentabilidade contratual estaria comprometida. Esses pleitos deram origem a processos administrativos e, em alguns casos, a procedimentos de arbitragem, expondo lacunas na modelagem inicial e fragilidades na capacidade regulatória estadual. A concessionária em questão conseguiu firmar um acordo com o estado.

Outro ponto, observaram-se impactos imediatos sobre os usuários, com relatos de aumento das tarifas e de elevação dos valores cobrados nas contas de água. Tais aumentos geraram descontentamento social e político, sendo frequentemente noticiados pela imprensa e questionados em audiências públicas e ações judiciais. Embora parte dos reajustes estivesse prevista nos contratos ou se relacionasse à atualização de bases de cálculo, o contraste entre a

promessa de melhoria do serviço e a percepção de piora imediata da acessibilidade econômica alimentou críticas quanto ao modelo de concessão e à capacidade do Estado em proteger o interesse público diante da lógica contratual privada.

Acordo entre governo do RJ e Águas do Rio pode gerar aumento extra de tarifas em 2025 e em 2026 para 10 milhões de pessoas

Mesmo após 3 anos, a Águas do Rio ainda contesta o acordo e alega ter sido prejudicada no leilão.

FONTE: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/11/23/acordo-entre-governo-do-rj-e-aguas-do-rio-pode-gerar-aumento-extra-de-tarifas-para-2025-e-2026.ghtml>

Outro problema recorrente refere-se à manutenção da infraestrutura herdada. Relatórios de fiscalização e reportagens apontaram falhas em sistemas de distribuição, interrupções no abastecimento e ausência de investimentos imediatos em áreas periféricas e favelas, contrariando compromissos assumidos no leilão. A literatura crítica destaca que há risco de que concessionárias concentrem esforços em áreas mais rentáveis, relegando as populações vulneráveis a um segundo plano, o que comprometeria a função redistributiva dos blocos (HELLER; HELLER, 2021). Essa lógica, se confirmada, poderia aprofundar desigualdades socioespaciais, contrariando os princípios de universalização e equidade inscritos no marco legal.

Além das dificuldades operacionais, emergiu um ambiente de crescente judicialização. As concessionárias recorreram a instrumentos de arbitragem e ao Judiciário para discutir cláusulas contratuais, pagamento de outorgas, condições de universalização e metodologias de cálculo de custos extraordinários. Esse contencioso elevou a percepção de risco regulatório e reforçou o argumento de que a governança institucional ainda não dispõe de mecanismos suficientemente claros e previsíveis para lidar com eventos imprevistos, o que ameaça a estabilidade de longo prazo dos contratos (SIQUEIRA; GALVÃO JR., 2021).

A literatura acadêmica tem problematizado esses desafios de forma consistente. Para Rezende (2021), a imposição de metas uniformes até 2033 ignora as condições desiguais de partida entre os municípios, o que compromete a efetividade do direito ao saneamento em

localidades de menor capacidade financeira e institucional. Siqueira e Galvão Jr. (2021) observam que a regionalização depende de complexa adesão política, frequentemente marcada por resistências de municípios receosos de perder autonomia. Heller e Heller (2021), por sua vez, alertam que a centralidade conferida à iniciativa privada pode deslocar a lógica do serviço público para a lógica contratual, aumentando os riscos de exclusão social caso os mecanismos de subsídio não sejam efetivos.

9.CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do artigo permite afirmar que a inovação no setor público, especialmente no campo do saneamento básico, deve ser compreendida como um processo complexo e multifacetado. A primeira seção evidenciou que a inovação pública não se limita à introdução de tecnologias, mas envolve transformações profundas nas estruturas organizacionais, nos arranjos institucionais e nas relações entre Estado e sociedade. A literatura especializada aponta que a inovação só se efetiva quando há cultura organizacional favorável, tolerância ao risco e mecanismos de coprodução.

Na segunda seção, foi discutido o Marco Nacional do Saneamento Básico, com destaque para os avanços normativos introduzidos pela Lei nº 14.026/2020. Embora a reforma tenha estabelecido metas ambiciosas e mecanismos de indução ao investimento, também revelou tensões federativas e riscos de aprofundamento das desigualdades, especialmente em municípios com baixa capacidade institucional.

A terceira seção analisou os blocos de concessão como expressão de inovação institucional. A regionalização, ao permitir subsídios cruzados e ampliar a escala de prestação dos serviços, representa uma tentativa de superar a fragmentação histórica do setor. No entanto, sua implementação exige elevada coordenação política, segurança jurídica e capacidade regulatória, sob pena de gerar conflitos e insegurança.

Na quarta seção, o panorama dos serviços de saneamento no Estado do Rio de Janeiro revelou avanços em municípios com melhor gestão e recursos, mas também a persistência de déficits graves em localidades vulneráveis. A desigualdade territorial compromete a efetividade das políticas públicas e evidencia a necessidade de mecanismos redistributivos robustos.

Por fim, a quinta seção problematizou os impasses enfrentados na implementação dos blocos de concessão. Os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, os aumentos tarifários, as falhas na manutenção da infraestrutura, ausência de estruturas de governança e normativa,

entre outros aspectos, indicam que o modelo, embora inovador em termos normativos, enfrenta sérios desafios na prática. A centralidade da iniciativa privada, sem contrapesos públicos eficazes, pode comprometer a função social do saneamento.

Nesse cenário, é possível afirmar que os blocos de concessão, embora representem uma inovação em política pública e uma tentativa de reconfiguração institucional inédita no setor, enfrentam obstáculos significativos que desafiam sua legitimidade e efetividade. O contraste entre as promessas de investimentos bilionários e de universalização e os problemas verificados no pós-concessão — como pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, aumentos tarifários, falhas na manutenção e judicialização recorrente — revela a necessidade de repensar não apenas a modelagem contratual, mas também o papel do Estado na coordenação e regulação dos serviços.

Diante disso, conclui-se que a inovação institucional no saneamento básico só cumprirá sua função se acompanhada de políticas públicas consistentes, regulação independente, governança federativa integrada e participação social efetiva. Sem esses elementos, há o risco de que a regionalização e os blocos de concessão se convertam em mais um capítulo da reprodução das desigualdades históricas que marcam o setor.

REFERÊNCIAS

BASON, Christian. **Leading public sector innovation: co-creating for a better society.** Bristol: Policy Press, 2010.

BORINS, Sandford. **The persistence of innovation in government.** Washington: Brookings Institution Press, 2014.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020.

BRITTO, Ana Lucia. Conflitos e impasses da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento no Rio de Janeiro colocados na cena pública: os descaminhos da privatização.

ONDAS-

Privaqua, Rio de Janeiro, 13 jun. 2023. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/conflitos-e-impasses-da-gestao-dos-servicos-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-no-rio-de-janeiro-colocados-na-cena-publica-os-descaminhos-da-privatizacao/>. Acesso em: 27.08. 2025.

CAVALCANTE, Pedro. **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: Ipea, 2019.

ESTEVAM, D. **A concessão metropolitana do saneamento básico no Rio de Janeiro**. Boletim regional, urbano e ambiental, n. 29, jan./jun. Brasília: Ipea, pp: 139 - 148. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12150/1/BRUA_29_completo.PDF. Acesso em 09.09.2025.

HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 27–34, 2005.

HELLER, Léo; HELLER, Camila. O marco legal do saneamento: avanços, limites e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, n. 1, p. 9–25, 2020.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina. O marco legal do saneamento: avanços, limites e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, n. 1, p. 9–25, 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento 2025**. São Paulo: Trata Brasil, 2025.

MOORE, Mark. **Creating public value: strategic management in government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MULGAN, Geoff. **Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously**. London: NESTA, 2007.

OSBORNE, Stephen; BROWN, Louise. **Managing change and innovation in public service organizations**. London: Routledge, 2005.

PECI, Alketa; CAVALCANTI, Bianor Scelza. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 2, p. 203–220, 1999.

REZENDE, Sonaly Cristina. Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**, vol. 5, 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

SIQUEIRA, Victor; GALVÃO JR., César. Concessões e blocos regionais no novo marco do saneamento: oportunidades e riscos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 25, n. 1, p. 75–89, 2021.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2023. Brasília: Ministério das Cidades, 2024.