

DIREITO AO ACESSO À ÁGUA E A PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO: LIMITES DO MODELO ADOTADO NO ESTADO DO AMAPÁ, BRASIL

Gemerson do Nascimento Mendonça¹

Romeu Tavares Bandeira²

Ágda Nara Tavares Bandeira³

Resumo: O artigo analisa a privatização do saneamento básico no Brasil à luz da universalização e da modicidade tarifária, tomando como estudo de caso a concessão da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA) ao Grupo Equatorial, entre 2020 e 2025. O problema central consiste em verificar se o modelo privatizado, instituído pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), é capaz de compatibilizar sustentabilidade econômico-financeira e acessibilidade social, diante da elevada desigualdade socioeconômica da região amazônica. A hipótese trabalhada é a de que, em contextos de baixa atratividade econômica e fragilidade institucional, a privatização tende a reproduzir desigualdades, ampliando barreiras de acesso ao direito humano à água, ainda que prevista a tarifa social, recentemente reforçada pela Lei nº 14.898/2024. A pesquisa adota natureza qualitativa e exploratória, com enfoque jurídico-socioeconômico, baseada em análise normativa e doutrinária, sistematização de dados secundários do SNIS, IBGE, ITB e ANA, além de menções ilustrativas a processos judiciais paradigmáticos no Tribunal de Justiça do Amapá. Conclui-se que a experiência amapaense revela contradições entre as metas de universalização e os efeitos tarifários regressivos da concessão, reforçando a necessidade de regulação robusta e de políticas efetivas de tarifa social.

Palavras-chave: Direito à água; Privatização do saneamento; Políticas de Tarifa Social.

¹ Graduando em Direito pela UEAP. Bolsista de Iniciação Científica PROBICT/UEAP. Vinculado ao grupo de pesquisa CNPQ: Direito, Internacionalização, Saúde e Desenvolvimento na Amazônia Legal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9501093048805598> ; ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7991-3134>; E-mail: gemersonmendonca9@gmail.com

² Professor Assistente da Universidade do Estado do Amapá (UEAP), Mestre e Doutorando em Ciências Jurídicas - PPPGCJ/UFPB. É membro do Grupo de Pesquisa "Direito, Internacionalização, Saúde e Desenvolvimento na Amazônia Legal" (CNPQ). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/218376358270927>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3901-957X>; E-mail: romeu.bandeira@ueap.edu.br.

³ Possui graduação em Ciências - Habilitação em Biologia pela Universidade Federal de Campina Grande (2014), especialização em Ciências Ambientais pela Faculdades Integradas de Patos (2014), foi bolsista CAPES no Mestrado em Biodiversidade Vegetal pela Universidade do Estado da Bahia (2016) e doutora com bolsa CAPES no Doutorado em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/328682464842302> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2279-1873> ; E-mail: agdanaratavares@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A privatização do saneamento básico no Brasil insere-se em um movimento mais amplo de redefinição do papel do Estado na prestação de serviços públicos, marcado pela ascensão de políticas neoliberais, pela recorrência de crises fiscais e pela busca de atração de investimentos privados em setores historicamente deficitários. Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 14.026/2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento, representou uma inflexão normativa relevante ao estabelecer metas de universalização até 2033, redefinir competências federativas e incentivar a concorrência mediante a abertura do setor ao capital privado.

No Estado do Amapá, a experiência de concessão da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA) ao Grupo Equatorial, por meio da Concessionária de Saneamento do Amapá (CSA), constitui um caso paradigmático de aplicação prática do novo marco regulatório. Trata-se de uma região marcada por vulnerabilidades socioeconômicas e déficits estruturais persistentes no saneamento, o que potencializa os efeitos sociais e jurídicos da transição de um modelo público para um modelo privatizado de gestão.

Diante desse cenário, emerge a questão central de pesquisa: a privatização da CAESA, transferida à CSA, contribuiu para a efetivação do direito humano ao acesso à água e para a concretização do princípio constitucional da universalização dos serviços públicos no Estado do Amapá? Parte-se da hipótese de que, embora juridicamente concebida como instrumento de eficiência e expansão da cobertura, a privatização não produziu avanços consistentes em termos de equidade, em razão de barreiras tarifárias, da fragilidade regulatória da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Amapá (ARSAP) e da exclusão de populações vulneráveis.

O objetivo geral consiste em sistematizar os impactos sociais e regulatórios da concessão da CAESA à CSA, com ênfase na modicidade tarifária, na tarifa social e na atuação da ARSAP, e entre os objetivos específicos incluem-se: examinar a compatibilidade do modelo tarifário com o princípio constitucional da modicidade previsto no art. 175 da Constituição de 1988; estudar a implementação da tarifa social no Amapá à luz da Lei nº 14.898/2024; identificar a resposta do Poder Judiciário diante de práticas abusivas da concessionária; e discutir a capacidade regulatória da ARSAP em face das exigências do novo marco legal.

A relevância do estudo repousa em duas dimensões. No plano jurídico, busca-se compreender como a privatização tensiona princípios constitucionais estruturantes, tais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), a função social dos serviços públicos (art. 175, CF/88), a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CF/88) e a defesa do consumidor (art. 170, V, CF/88). No plano social, avalia-se se a lógica contratual-financeira do modelo privatizado efetivamente assegura o acesso universal a um direito humano essencial, reconhecido pela Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral da ONU e internalizado continuamente na ordem jurídica brasileira.

A pesquisa adota natureza qualitativa e exploratória, com enfoque jurídico-socioeconômico, estruturada como estudo de caso do Estado do Amapá no período de 2020 a 2025. O recorte temporal justifica-se pela promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) e pelos primeiros impactos da concessão da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA) ao Grupo Equatorial, em 2021.

O estudo desenvolve-se a partir de dois movimentos principais. O primeiro é a análise normativa e doutrinária, realizada mediante exame da Constituição Federal de 1988 (arts. 1º, III; 3º, III; 6º; 170; 196; 225), das Leis nº 11.445/2007, 14.026/2020 e 14.898/2024, bem como de resoluções da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Amapá (ARSAP). Essa etapa foi complementada por revisão bibliográfica que contempla autores nacionais e internacionais de referência em regulação e privatização dos serviços públicos, escolhidos em razão da relevância de suas contribuições para a literatura jurídica e de políticas públicas.

O segundo movimento é a análise empírica de dados secundários. Para tanto, foram sistematizados indicadores provenientes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), de relatórios do Instituto Trata Brasil, de estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de dados disponibilizados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). A ênfase recaiu sobre a evolução tarifária, corrigida pelo IPCA, e sobre os índices de cobertura de água e esgoto, organizados em séries comparativas e tabelas de variação percentual.

Ainda que o artigo mencione processos em trâmite no Tribunal de Justiça do Amapá, especialmente na Turma Recursal dos Juizados Especiais, tais elementos foram utilizados apenas de forma ilustrativa, não configurando uma análise jurisprudencial sistemática. Cabe registrar que este trabalho contou com o apoio da ferramenta *ChatGPT* exclusivamente para revisão de grafia e ABNT. A autoria

intelectual, a análise dos dados e a elaboração das conclusões são de responsabilidade integral dos autores.

A partir dessa base, doravante se estuda a literatura sobre privatização, regulação e desigualdades no acesso ao saneamento, situando o caso amapaense dentro de um debate mais amplo sobre as políticas públicas no setor.

2 PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO E OS DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO

A discussão sobre a privatização do saneamento básico no Brasil deve ser compreendida dentro de um movimento mais amplo que atravessa diferentes países da América Latina desde o final do século XX. A incorporação de serviços públicos essenciais na lógica de mercado, associada ao ideário neoliberal, emergiu como resposta a crises fiscais e à incapacidade de investimento estatal.

Esse fenômeno foi estudado por Budds e McGranahan (2003), que demonstram como a adoção de reformas neoliberais e programas de ajuste estrutural impulsionou a privatização da água e do saneamento na região, apresentando resultados contraditórios, que variaram entre a ampliação da cobertura em alguns casos e o agravamento da exclusão social em outros. Essa dualidade evidencia que os resultados da privatização dependem fortemente da qualidade da regulação e da capacidade do Estado em equilibrar interesses públicos e privados.

A noção de universalização no saneamento básico não pode ser reduzida a um mero indicador de expansão de cobertura, mas deve ser compreendida como efetividade do direito humano à água. Castro (2007) argumenta que a universalização envolve tanto a disponibilidade física quanto a acessibilidade econômica, relacionando-a diretamente com a cidadania. Nessa mesma linha, Heller (2019), em sua atuação como Relator Especial da ONU, sublinha que a universalização deve ser interpretada à luz da dignidade humana e da justiça social, e não apenas como meta contratual. Relatórios internacionais, como os da UN-Habitat (2010; 2021), reforçam que indicadores nacionais de cobertura frequentemente mascaram desigualdades territoriais e socioeconômicas, sobretudo em regiões periféricas e vulneráveis. Assim, a universalização deve ser analisada como um princípio normativo e político, em permanente tensão com a lógica contratual-financeira da privatização.

No Brasil, o debate começou a ganhar consistência na década de 1990, em meio ao processo de reformas liberalizantes. O setor de saneamento, no entanto,

permaneceu fragmentado e marcado por desigualdades regionais. A CRFB/88 havia reforçado a titularidade municipal sobre os serviços, mas sem garantir meios financeiros e técnicos suficientes para sua universalização. Durante os anos 2000, a edição da Lei nº 11.445/2007 estabeleceu diretrizes nacionais e incorporou o princípio da modicidade tarifária, porém, não rompeu com o modelo predominantemente público. Foi apenas com a Lei nº 14.026/2020, o Novo Marco Legal do Saneamento, que se consolidou um movimento de abertura expressiva ao setor privado, com a promessa de universalizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento até 2033.

A literatura tem destacado a Lei nº 14.026/2020 como um marco regulatório de grande impacto, tanto em termos institucionais quanto sociais. Groot (2024) observa que a lei viabilizou juridicamente a ampliação da presença privada no setor, mas produziu efeitos regressivos nas tarifas, sobretudo pela ausência de mecanismos eficazes de proteção às camadas vulneráveis. Essa crítica também é feita por Bermann e Hermsdorff (2024), que qualificam a privatização como um processo de injustiça ambiental, ao transferir custos para populações de menor renda e deixar de atender plenamente os princípios de equidade territorial.

A aplicação do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) em diferentes estados brasileiros tem revelado resultados distintos em termos de eficiência, capacidade de investimento e impactos sociais. Em alguns contextos, observam-se avanços significativos na atração de capital privado e na expansão de obras de infraestrutura, alinhando-se à meta de universalização do acesso até 2033. Contudo, tais transformações também têm gerado debates sobre a sustentabilidade social do modelo, sobretudo quanto ao equilíbrio entre modernização e justiça tarifária.

No Rio de Janeiro, Andrade e Maciel (2024) analisaram o leilão e a privatização da CEDAE, destacando que, embora houvesse ganhos em termos de investimentos e modernização do sistema, as tarifas passaram a se ajustar de maneira mais intensa, gerando tensões sociais e críticas à efetividade do modelo em assegurar equidade no acesso ao saneamento. O caso fluminense, portanto, exemplifica as contradições da política de concessões: ao mesmo tempo em que promove melhorias estruturais e atrai recursos, também impõe pressões financeiras sobre usuários de baixa renda, evidenciando os limites de um modelo fortemente orientado pela lógica de mercado.

Reis, Kligerman e Cohen (2023) complementam essa análise ao apontar que a efetividade social da concessão não se materializou plenamente, pois persistem desigualdades na cobertura e no acesso. Esses achados indicam que, embora a lei tenha buscado harmonizar objetivos de universalização e sustentabilidade financeira, sua implementação revela conflitos entre a lógica econômica e os direitos sociais.

Um dos pontos mais discutidos na literatura é a questão da modicidade tarifária, que consiste no equilíbrio entre o custeio dos serviços e a capacidade de pagamento dos usuários. Amaral et al. (2023) demonstram que, em muitos casos, a vinculação proporcional entre tarifas de água e esgoto não considerou o peso regressivo sobre famílias de baixa renda, o que compromete o princípio de acessibilidade econômica.

A modicidade tarifária constitui um dos pontos mais controversos da regulação do saneamento. Enquanto Amaral et al. (2023) apontam os efeitos regressivos da vinculação proporcional entre tarifas de água e esgoto, autores clássicos como Justen Filho (2019) sustentam que a modicidade não se limita a um critério econômico, mas deve ser compreendida como cláusula essencial do regime de concessões, vinculada à própria noção de serviço público e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Souza (2017) complementa essa visão ao argumentar que a modicidade se insere na função social dos contratos administrativos, não podendo ser reduzida a mero equilíbrio contábil entre custos e receitas. Para o autor, o dever regulatório implica a construção de arranjos institucionais capazes de compatibilizar a sustentabilidade financeira do serviço com a acessibilidade dos usuários, sobretudo os mais vulneráveis, de modo a preservar a universalidade como finalidade última da política pública de saneamento. Nessa perspectiva, a modicidade tarifária adquire natureza jurídico-constitucional, funcionando como limite normativo às estratégias de maximização econômica das concessionárias e como instrumento de concretização do direito fundamental ao saneamento.

Tomasella et al. (2021), por sua vez, alerta que o equilíbrio entre tarifas e investimentos não pode sacrificar camadas vulneráveis da população, sob pena de comprometer a legitimidade social da regulação. Dessa forma, o debate sobre modicidade revela uma tensão estrutural entre princípios constitucionais e exigências de mercado.

Sales (2022), ao estudar o desempenho tarifário no Sudeste após a lei, mostrou que os reajustes frequentemente superaram a inflação, aproximando o setor de um

modelo que privilegia o equilíbrio econômico das concessionárias em detrimento do acesso universal. Essa constatação reforça a necessidade de políticas de tarifa social mais amplas e de mecanismos regulatórios que garantam efetividade prática, e não apenas previsão legal.

A tarifa social, embora prevista na legislação, enfrenta desafios de implementação. Neves-Silva et al. (2023) analisaram o caso de Minas Gerais e observaram que a rigidez contratual e a exigência de critérios burocráticos limitaram o alcance do benefício, excluindo parte significativa da população de baixa renda.

Esse resultado se conecta ao argumento de Fagundes (2025), segundo os quais, em megacidades como o Rio de Janeiro, as oportunidades de parceria com o setor privado coexistem com o risco de que parcelas vulneráveis sejam deixadas à margem do sistema. Isso revela que a tarifa social, para cumprir sua função, precisa ser acessível em sua adesão e acompanhada de políticas de busca ativa por beneficiários.

Outro aspecto central no debate acadêmico é a capacidade regulatória. Anderaos (2021) observa que o Novo Marco Legal do Saneamento introduziu um desenho regulatório que busca equilibrar a regulação contratual, voltada ao cumprimento de metas estabelecidas nos contratos de concessão, e a regulação discricionária, ligada ao papel das agências na proteção do interesse público. Embora a atribuição à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) de editar normas de referência represente um avanço institucional, sua eficácia depende da adesão e da capacidade técnica das agências estaduais e municipais. Em estados com fragilidades administrativas, como no caso do Amapá, a ausência de autonomia técnica e financeira compromete a fiscalização e reduz a efetividade das sanções, perpetuando assimetrias regulatórias.

Fagundes et al. (2024) demonstram que os leilões de concessão de saneamento no Brasil, concebidos para atrair fluxos de investimento privado, resultaram em propostas tarifárias de difícil compatibilização com a renda das famílias de baixa renda. Os autores ressaltam que a sustentabilidade econômico-financeira do setor deve ser acompanhada de salvaguardas sociais eficazes, sob pena de transformar a universalização em promessa formal desvinculada da realidade. Nesse sentido, a literatura converge em reconhecer que a privatização do saneamento, ainda

que respaldada pelo novo marco legal, não assegura por si só ganhos de eficiência ou inclusão, podendo, ao contrário, reforçar desigualdades estruturais.

A literatura internacional tem enfatizado que a privatização de serviços essenciais frequentemente produz exclusões sociais múltiplas. Harvey (2005) observa que a lógica neoliberal converte direitos sociais em mercadorias, criando barreiras estruturais de acesso.

Strange (1996) acrescenta que a globalização dos serviços públicos intensifica vulnerabilidades locais ao subordinar políticas sociais a lógicas financeiras. No campo específico da água, Castro (2006) demonstra que a exclusão no acesso ao saneamento não é apenas econômica, mas também institucional, na medida em que nega cidadania a populações periféricas. Esses referenciais teóricos permitem compreender a exclusão no setor de saneamento como fenômeno estrutural e multidimensional, indo além da mera inadimplência ou informalidade habitacional.

Diante do apresentado, os estudos apontam que a ausência de regulação robusta, a fragilidade das agências estaduais e a dificuldade de implementação da tarifa social podem reproduzir ou até ampliar desigualdades. Essa análise é particularmente relevante para regiões historicamente negligenciadas, como a Amazônia e o Amapá, onde os indicadores de saneamento já se encontram em patamares muito inferiores à média nacional.

Essa trajetória do debate teórico fornece as bases para o exame do caso amapaense. O próximo passo consiste em articular as evidências nacionais e internacionais com a realidade local, investigando como os reajustes tarifários, a dificuldade de acesso à tarifa social e a fragilidade regulatória se manifestam de forma concreta no estado.

3 UNIVERSALIZAÇÃO, TARIFA SOCIAL E REGULAÇÃO NO CASO DO ESTADO DO AMAPÁ

A universalização do saneamento básico no Brasil é vinculada à discussão sobre a modicidade tarifária, princípio consagrado no art. 6º, §1º, da 14 e reiterado pela Lei nº 11.445/2007, que estabelece como diretriz a prestação adequada dos serviços públicos compatibilizada com a capacidade de pagamento dos usuários. Esse princípio, com assento constitucional no art. 175 da Constituição Federal,

convive com a exigência de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, configurando uma tensão permanente entre sustentabilidade contratual e acessibilidade social.

Amaral et al. (2023) demonstraram que a vinculação proporcional entre tarifas de água e esgoto, prevista em diversos contratos de concessão, resultou em efeitos regressivos sobre famílias de baixa renda. Tal fenômeno evidencia um conflito estrutural entre o modelo de financiamento do setor e os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e da redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CF/88).

Nesse contexto, a tarifa social se apresenta como mecanismo jurídico e regulatório destinado à mitigação das desigualdades. Prevista no art. 31 da Lei nº 11.445/2007 e reforçada pela Lei nº 14.898/2024, ela se propõe a garantir acesso universal em condições economicamente viáveis (Brasil, 2024).

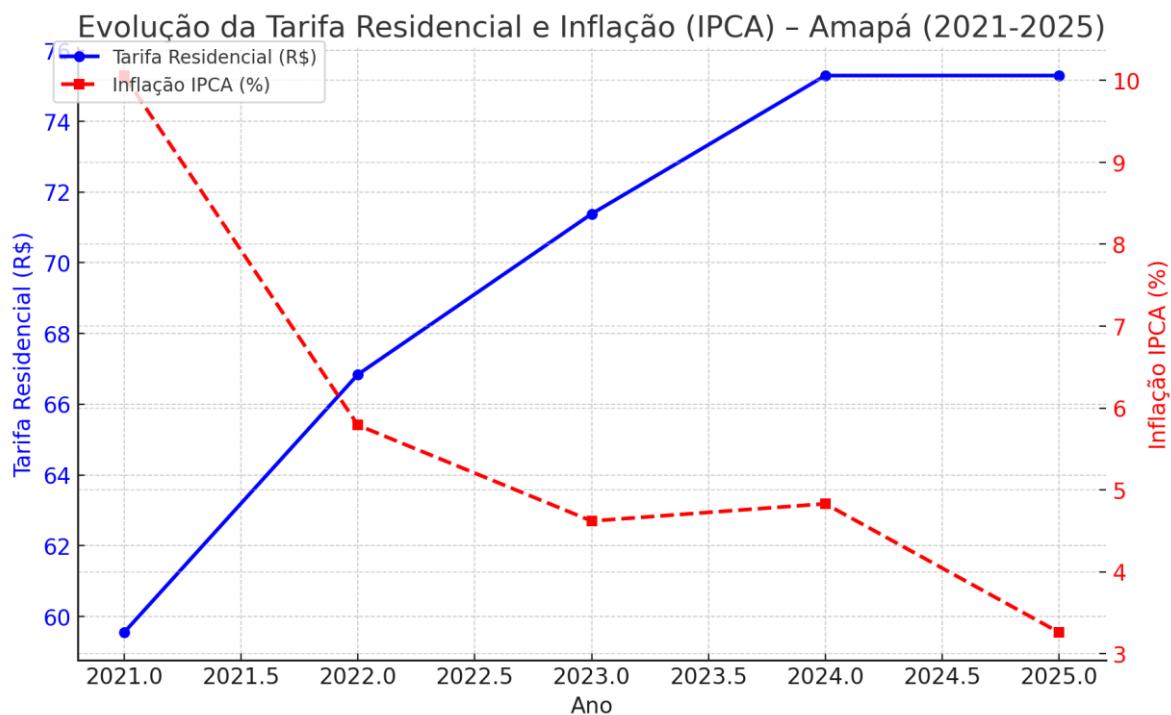
A lei inovou ao consolidar a tarifa social como direito legalmente protegido, vinculando sua aplicação a critérios objetivos de elegibilidade, como o Cadastro Único (CadÚnico) e a percepção de benefícios assistenciais, e determinando que os custos decorrentes sejam rateados entre as demais categorias de consumidores, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Além disso, a norma autorizou o Poder Executivo a subsidiar a política tarifária por meio de dotações orçamentárias específicas, reconhecendo que a solidariedade tarifária, por si só, não basta para assegurar o acesso em regiões de baixa renda e infraestrutura precária (Brasil, 2024).

Estudos como os de Neves-Silva et al. (2023) demonstraram que requisitos burocráticos, como a exigência de documentos específicos ou a inexistência de débitos prévios, restringiram o alcance do benefício em Minas Gerais. Situação semelhante se verificou no Amapá, onde a informalidade habitacional das áreas de ressaca e o acúmulo de débitos contestados judicialmente impediram que a população mais vulnerável tivesse acesso à tarifa social, reforçando o risco de sua manutenção apenas como previsão normativa. A Lei nº 14.898/2024 buscou justamente enfrentar tais barreiras, ao prever mecanismos de simplificação do cadastramento e impor às agências reguladoras locais, sob supervisão da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a obrigação de regulamentar o benefício em até 24 meses (Brasil, 2024).

A relação entre privatização e exclusão social também pode ser interpretada à luz da justiça ambiental. Bermann e Hermsdorff (2024) identificaram que a privatização tende a reforçar desigualdades territoriais, ao priorizar áreas urbanas de maior retorno financeiro e relegar periferias urbanas e regiões amazônicas a segundo plano. Esse padrão se reproduz no Amapá, cuja dispersão populacional e precariedade estrutural elevaram os custos e reduziram a atratividade para investimentos privados.

A análise empírica confirma essa dinâmica: a concessão da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA) ao Grupo Equatorial, operada pela Concessionária de Saneamento do Amapá (CSA), resultou em aumentos tarifários sucessivos superiores à inflação. Entre 2021 e 2025, a tarifa residencial padrão cresceu cerca de 26%, enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulou pouco mais de 10% no mesmo período. Esse crescimento tarifário, muito acima da inflação, comprometeu o princípio da modicidade, contrariando o art. 23, IV, da Lei nº 11.445/2007, como se observa na figura 01 abaixo.

Figura 01 – Evolução da Tarifa Residencial e Inflação (IPCA) – Amapá (2021-2025)



Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2021); Instituto Trata Brasil (2022, 2025); IBGE (2025). Elaboração própria.

Estudos como o de Sousa e Fávero (2025) evidenciam que a privatização dos serviços de saneamento em contextos de escassez hídrica tende a alterar padrões de consumo e reforçar a lógica mercantil da água, com efeitos regressivos sobre os usuários de menor renda. Esse comportamento empresarial, associado a reajustes tarifários acima da inflação, como verificado de maneira intensa no Amapá, revela que a busca pela sustentabilidade econômico-financeira da concessionária prevaleceu sobre a garantia de acessibilidade social, em contrariedade ao princípio da modicidade tarifária.

Os déficits estruturais persistem mesmo após a concessão. Dados do Instituto Trata Brasil (2025) apontam que, em 2023, apenas 40% da população de Macapá tinha acesso à rede de abastecimento de água, contra uma média nacional de 83,1%. Em relação ao esgotamento sanitário, a situação é ainda mais crítica: apenas 7,78% tinham acesso à coleta, e, desse total, apenas 14,42% eram tratados, frente a médias nacionais de 55,2% e 51,8%, respectivamente.

Esses indicadores colocam Macapá entre as piores capitais do país em saneamento, contrariando as metas de universalização previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445/2007, introduzido pela Lei nº 14.026/2020, que fixou cobertura de 99% de água potável e 90% de esgotamento até 2033. Outro agravante refere-se ao baixo nível de investimento per capita em capitais amazônicas, que foi inferior a R\$ 15,00 por habitante/ano entre 2019 e 2023, contra uma média nacional de R\$ 130,05 (ITB, 2025).

Embora os relatórios não apresentem valores detalhados para Macapá, sua posição entre os últimos colocados evidencia que os investimentos realizados não foram compatíveis com a gravidade da demanda (ITB, 2025). Essa discrepância entre promessa contratual e resultados concretos confirma as análises de Bermann e Hermsdorff (2024) e de Sousa e Fávero (2025), segundo os quais, em contextos de baixa atratividade econômica e fragilidade institucional, a privatização tende a reproduzir desigualdades em vez de promover inclusão.

A fragilidade regulatória da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Amapá (ARSAP) reforça esse quadro. Embora a Lei nº 14.026/2020 tenha atribuído à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência de editar normas de referência nacionais, a efetividade dessas normas depende da atuação das agências estaduais. No Amapá, a ARSAP enfrenta carência de recursos técnicos,

financeiros e humanos, além de dependência do poder executivo, fatores que limitam sua capacidade de fiscalização. Como observa Anderaos (2021), o Novo Marco Legal do Saneamento estabeleceu metas contratuais ambiciosas, mas, sem uma regulação robusta e independente, tais compromissos correm o risco de perder densidade normativa e se reduzir a meras projeções políticas.

Esse déficit regulatório está diretamente ligado à judicialização. Entre os processos paradigmáticos, destaca-se o nº 0000557-23.2023.8.03.0001, julgado pela Turma Recursal dos Juizados Especiais em julho de 2024, que anulou cobrança retroativa anterior à instalação de hidrômetro e fixou indenização por danos morais contra a concessionária. Outro caso é o nº 6005262-59.2023.8.03.0001, julgado em fevereiro de 2025, no qual a CSA foi condenada por cobrança indevida de consumo recuperado, decisão confirmada em segunda instância. Esses precedentes evidenciam tanto a atuação corretiva do Judiciário, aplicando o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), quanto a incapacidade da agência reguladora estadual de prevenir abusos contratuais.

Além disso, os problemas de qualidade persistem. Relatos frequentes apontam fornecimento de água com coloração inadequada, odor e presença de resíduos, além de interrupções constantes. O índice de perdas na distribuição, que já era de 74,6% em 2020, subiu para 76,1% em 2021, revelando a contradição entre a promessa de modernização e a realidade operacional (ITB, 2025).

Schroering (2024), demonstra que, em Municípios menores, concessionárias privadas tendem a priorizar investimentos em áreas de maior retorno econômico, negligenciando periferias e ecossistemas frágeis. No Amapá, essa lógica resultou em exclusão socioambiental, com comunidades de ressaca permanecendo sem cobertura de esgotamento e lançando dejetos diretamente em cursos d'água, configurando situação de injustiça ambiental.

Os resultados empíricos evidenciam que os reajustes tarifários sucessivos superaram a capacidade de pagamento de parcela expressiva da população, em especial das famílias de baixa renda, transformando-se em obstáculo concreto à universalização do acesso. Essa realidade se materializa na necessidade recorrente de mutirões de negociação de débitos promovidos pela concessionária em diferentes municípios, o que revela um quadro de inadimplência estrutural entre os usuários (Equatorial Amapá, 2025).

A Tarifa Social de Energia Elétrica e de Água, concebida como instrumento de mitigação dessa desigualdade, demonstra efetividade limitada, uma vez que seu acesso é dificultado por barreiras burocráticas e pela exigência de inexistência de débitos anteriores com a concessionária, requisito que, de forma paradoxal, acaba por excluir justamente as famílias em condição de maior vulnerabilidade socioeconômica (Equatorial Amapá, 2025).

Assim, a experiência do Amapá confirma de forma empírica e normativa as críticas da literatura nacional e internacional: a privatização, sem regulação forte e sem políticas inclusivas de tarifa social, não promove a universalização nem melhorias consistentes na qualidade dos serviços. Ao contrário, acarreta aumentos tarifários regressivos, exclusão institucional, judicialização intensa e manutenção da precariedade estrutural. Em vez de reduzir desigualdades, o modelo adotado reforçou-as, transformando a água em bem condicionado à capacidade de pagamento, em contradição com o direito humano à água reconhecido pela Resolução nº 64/292 da ONU e reafirmado de forma extensiva pela Lei nº 14.898/2024 (Brasil, 2024).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu da hipótese de que a privatização do saneamento no Amapá, realizada sob a justificativa de acelerar investimentos e cumprir as metas do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), poderia gerar tensões entre a universalização e a modicidade tarifária. Com base nesse pressuposto, o objetivo central foi sistematizar a experiência amapaense que vem se configurando em seus primeiros anos de implementação, buscando verificar em que medida os resultados atendem ou não aos fundamentos normativos que orientam a política pública de saneamento.

Os resultados empíricos confirmam a hipótese inicial: o modelo de concessão, embora tenha proporcionado um incremento na capacidade de investimento e na modernização de parte da infraestrutura, apresentou efeitos adversos relevantes para a população usuária. Destaca-se, entre eles, a ocorrência de reajustes tarifários sucessivos que ultrapassaram a capacidade de pagamento de uma parcela significativa da população, especialmente das famílias de baixa renda. Esse quadro produziu um cenário de inadimplência estrutural, como demonstrado pela

necessidade recorrente de mutirões de negociação de débitos realizados pela concessionária em diversas cidades.

Outro achado relevante refere-se à Tarifa Social de Água, concebida como instrumento compensatório para mitigar desigualdades de acesso. A pesquisa mostrou que sua efetividade é limitada, pois o acesso ao benefício é atravessado por barreiras burocráticas e pela exigência de inexistência de débitos anteriores com a concessionária, o que, paradoxalmente, exclui justamente aqueles usuários em maior situação de vulnerabilidade. Esse resultado reforça a ideia de que, em contextos de precariedade socioeconômica, políticas compensatórias precisam ser desenhadas de forma a remover obstáculos práticos que inviabilizam seu alcance.

No campo normativo e institucional, a análise revelou a persistência de fragilidades regulatórias no estado do Amapá, que limitam a capacidade do poder público em assegurar o equilíbrio entre interesses financeiros das concessionárias e a efetividade dos direitos sociais dos usuários. A judicialização do tema, embora tenha sido mencionada, também se mostrou um elemento importante, já que diversos conflitos chegaram ao Poder Judiciário, evidenciando a insuficiência dos mecanismos regulatórios administrativos em prevenir ou resolver controvérsias.

Apesar das contribuições, este estudo possui limitações que precisam ser destacadas. Primeiramente, o trabalho se valeu predominantemente de dados secundários (SNIS, IBGE, ITB, relatórios institucionais e informações oficiais), não realizando coleta primária junto a usuários ou agentes institucionais, o que poderia ampliar a compreensão sobre os impactos sociais da privatização. Em segundo lugar, o recorte temporal (2020–2025) contempla apenas os anos iniciais da concessão, sendo insuficiente para avaliar de forma definitiva o cumprimento da meta de universalização até 2033. Em terceiro lugar, embora tenham sido mencionados processos judiciais paradigmáticos, não se desenvolveu uma análise jurisprudencial aprofundada, que poderia revelar de maneira mais clara o papel do Judiciário na conformação das práticas contratuais.

Essas limitações, contudo, não comprometem a contribuição central do estudo: demonstrar que, na realidade amapaense, a lógica contratual-financeira da privatização tem se sobreposto aos princípios da universalização e da modicidade tarifária, produzindo exclusões sociais e revelando contradições estruturais. A experiência reforça a necessidade de uma regulação robusta, transparente e

independente, bem como de mecanismos efetivos de proteção ao consumidor, capazes de assegurar que o direito humano à água e ao saneamento seja efetivado em contextos de concessões privadas.

5 REFERÊNCIAS

- ANDERÁOS, Alexandre. O desenho regulatório do novo marco legal do saneamento básico no Brasil e a aparente dicotomia entre a regulação contratual e discricionária. **Journal of Law and Regulation**, [S. I.], v. 7, n. 2, p. 24–51, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37971>. Acesso em: 2 set. 2025.
- ANDRADE, M. C. de; MACIEL, V. F. O Novo Marco Legal do Saneamento Básico e o leilão da CEDAE: transformações, desafios e perspectivas para o setor de infraestrutura no Brasil . **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. I.], v. 15, n. 12, p. e4533, 2024. DOI: 10.7769/gesec.v15i12.4533. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/4533>. Acesso em: 2 set. 2025.
- AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá – TJAP. **Processo nº 0000557-23.2023.8.03.0001**. Turma Recursal dos Juizados Especiais, julgado em 9 jul. 2024. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/>. Acesso em: 28 jul. 2025.
- AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá – TJAP. **Processo nº 6005262-59.2023.8.03.0001**. 2ª Instância, julgado em 11 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/>. Acesso em: 5 ago. 2025.
- SILAS DO AMARAL, Paulo; ZANATTA, Fernando; BARRETO MEIRELES, Gabriel; PERTILE MENDES, Jakeline; PINHEIRO DE ASSIS COSSO, Sandro; FERREIRA MARIOSA, Duarcides. Fundamentos E Consequências Éticas Da Aplicação Dos Princípios De Universalização, Sustentabilidade E Segurança Hídrica Contidos No Marco Regulatório Do Saneamento No Brasil. **Gestão & Regionalidade**, [S. I.], v. 39, p. e20237565, 2023. DOI: 10.13037/gr.vol39.e20237565. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/7565. Acesso em: 2 set. 2025.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Roadshow de concessão do saneamento no Amapá**. Brasília: BNDES, 2022. Disponível em: https://hubdeprojitos.bnDES.gov.br/export/sites/default/cms/anexos-livres/2022.05.03-Roadshow_AMAPA_vFinal.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.
- BERMANN, C.; HERMSDORFF, S. M. G. L. Environmental injustice in the privatization of Brazilian sanitation: an empirical analysis. **Frontiers in Water**, v. 6, 2024. DOI: [10.3389/frwa.2024.1211629](https://doi.org/10.3389/frwa.2024.1211629). Disponível em: <https://www.frontiersin.org/journals/water/articles/10.3389/frwa.2024.1211629/full>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 8 jun. 2025.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

_____. **Lei nº 14.898, de 3 de julho de 2024.** Dispõe sobre a tarifa social de água e esgoto. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BUDDS, J.; MCGRANAHAN, G. Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. **Environment and Urbanization**, v. 15, n. 2, p. 87–113, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1177/095624780301500222>. Acesso em: 27 maio 2025.

CASTRO, J. E. Water governance in the twenty-first century. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 97–118, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2007000200007>. Acesso em: 22 jul. 2025.

_____. **Water, Power and Citizenship: Social Struggle in the Basin of Mexico.** Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2006. DOI: [10.1057/9780230508811](https://doi.org/10.1057/9780230508811). Acesso em: 16 ago. 2025.

EQUATORIAL AMAPÁ. **Grupo Equatorial leva atendimento e negociação de débitos para clientes de três cidades de 01 a 05 de setembro.** Macapá, 01 set. 2025. Disponível em: <https://ap.equatorialenergia.com.br/grupo-equatorial-leva-atendimento-e-negociacao-de-debitos-para-clientes-de-tres-cidades-de-01-a-05-de-setembro/>. Acesso em: 2 set. 2025.

FAGUNDES, T. S. **Toward inclusive and sustainable water and sanitation access: an affordability perspective.** 2025. Tese (Doutorado em Saúde Global e Sustentabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.18.2025.tde-29072025-100441>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18138/tde-29072025-100441/en.php>. Acesso em: 02 set. 2025.

FAGUNDES, T. S.; MARQUES, R. C.; MALHEIROS, T. F. Are Brazilian water auction prices affordable for vulnerable families? **Utilities Policy**, v. 84, 101749, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jup.2024.101749>. Acesso em: 02 set. 2025.

GROOT, M. **Water Supply and Sanitation Policy and Privatization in Brazil.** Wageningen: Wageningen University & Research, 2024. Disponível em: <https://edepot.wur.nl/672198>. Acesso em: 01 set. 2025.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism.** Oxford: Oxford University Press, 2005. DOI: [10.1093/oso/9780199283279.001.0001](https://doi.org/10.1093/oso/9780199283279.001.0001). Disponível em: <https://global.oup.com/academic/product/a-brief-history-of-neoliberalism-9780199283279>. Acesso em: 6 jun. 2025.

HELLER, L. **Relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre os direitos humanos à água potável e ao saneamento.** ONU – Conselho de Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3827059>. Acesso em: 31 maio 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo: séries históricas e acumulados anuais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>. Acesso em: 20 jun. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento 2022: os 100 maiores municípios do Brasil.** São Paulo: ITB, 2022. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2022>. Acesso em: 10 jul. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. **Ranking do saneamento 2025: estudo com base em 2023.** São Paulo: ITB, 2025. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2025>. Acesso em: 25 jun. 2025.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Concessões de Serviços Públicos.** 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

NEVES-SILVA, P.; BRAGA, J. G.; HELLER, L. Different positions in society, differing views of the world: the privatization of water and sanitation services in Minas Gerais, Brazil. **Frontiers in Sustainable Cities**, v. 5, e1165872, 2023. DOI: <https://doi.org/10.3389/frsc.2023.1165872>. Acesso em: 29 jun. 2025.

SOUZA, André Luiz de. **Regulação e saneamento básico no Brasil: perspectivas jurídicas e institucionais.** 2017. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21022017-152452/publico/AndreLSouzaOriginal.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolução nº 64/292: o direito humano à água e ao saneamento.** Nova York: ONU, 2010. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/687002>. Acesso em: 7 jun. 2025.

REIS, A.; KLIGERMAN, D.; COHEN, S. **Privatização do saneamento no Rio de Janeiro: desafios sociais e regulatórios.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 28, n. 7, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/>. Acesso em: 18 jun. 2025.

SALES, M. **Reajustes tarifários após a Lei nº 14.026/2020: análise empírica no Sudeste do Brasil.** Revista de Economia e Administração, v. 21, n. 3, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/real/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2020.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/diagnostico_servicos_agua_esgotos_2020.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

SOUSA, C. M.; FÁVERO, L. P. L. Ownership in times of water scarcity: are inhabitants supplied by private utilities consuming more water? *Journal of Water Supply: Research and Technology – AQUA*, [S. I.], v. 74, 2025. DOI: [10.2166/aqua.2025.240](https://doi.org/10.2166/aqua.2025.240). Disponível em: <https://iwaponline.com/aqua/article/doi/10.2166/aqua.2025.240/106969>. Acesso em: 02 set. 2025.

SCHROERING, C. H. Water grabbing, privatization, and resistance against commodification. In: **Water and Power in Past Societies**. Manchester: Manchester University Press, 2024. DOI: <https://doi.org/10.7765/9781526172457.00009>. Disponível em: <https://www.manchesterhive.com/display/9781526172457/9781526172457.00009.xmI>. Acesso em: 11 jul. 2025.

STRANGE, S. **The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559143>. Acesso em: 1 jun. 2025.

TOMASELLA, J.; MENDIONDO, E. M. Unveiling water security in Brazil: current challenges and future perspectives. **Hydrological Sciences Journal**, v. 66, n. 5, p. 747-759, 2021. DOI: [10.1080/02626667.2021.1899182](https://doi.org/10.1080/02626667.2021.1899182). Acesso em: 2 set. 2025.

UN-HABITAT. ***State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide.*** Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2010. Disponível em: <https://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20102011-cities-for-all-bridging-the-urban-divide/>. Acesso em: 2 set. 2025.

UN-HABITAT; WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Progress on Wastewater Treatment: Global Status and Acceleration Needs (SDG 6 Indicator Report 6.3.1)*. Nairobi: UN-Habitat/WHO, 2021. Disponível em:
https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/08/sdg6_indicator_report_631_progress_on_wastewater_treatment_2021_english_pages.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.