



Marcelo Miterhof

Economista do BNDES.
Doutorando em economia
pela Unicamp



Letícia Pimentel

Economista do BNDES. Mestre
em economia pela UFRJ e
doutoranda em ciência política
pela USP

Um novo patamar para os investimentos no saneamento¹

A recente divulgação dos dados de investimento em saneamento no Brasil no ano de 2023 trouxe duas importantes novidades. Ambas apontam para uma característica do setor: a despeito de seus problemas persistentes, ele tem uma trajetória de contínuo aperfeiçoamento, que perpassa governos de distintas orientações ideológicas.

A primeira é de ordem institucional. O sistema de informações de saneamento foi aprimorado e ganhou um novo nome. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) – criado em 1996, no governo FHC – foi substituído pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa). A Lei nº 11.445, de 2007, institucionalizou essa atividade e buscou aprimorá-la pela criação do Sinisa. Esse sistema, porém, só foi implementado em 2024, e seus primeiros relatórios foram divulgados em março de 2025, com os dados de 2023.

O Sinisa, nesta primeira fase, trouxe a divulgação de relatórios e dados sobre os quatro componentes do saneamento e sobre a gestão municipal dos serviços de saneamento. Como

novidade, introduziu novos indicadores – como os índices de atendimento considerando os domicílios, além de contabilizar a população – e mais estratificação para dados já divulgados anteriormente. Os investimentos, por exemplo, foram divididos pelas etapas de cada serviço – captação e distribuição, no caso da água, e coleta e tratamento, no caso do esgotamento sanitário.

A primeira edição do SNIS, referente aos dados de 1995, versou sobre aspectos operacionais, técnicos, financeiros e administrativos dos prestadores de serviços de água e esgoto. Desde então, o sistema se consolidou como a principal fonte de dados sobre saneamento no Brasil. Passou a contar com mais prestadores e tipos de informação. Passou a cobrir também os componentes de resíduos sólidos urbanos (a partir de 2002), e manejo de águas pluviais (a partir de 2015). Houve ainda iniciativas para melhorar a qualidade das informações prestadas, como o Projeto Acertar, que consolidou metodologias e a certificação dos dados.

A existência desses sistemas e sua evolução ao longo do tempo são ele-

mentos decisivos para a formulação e a implementação das políticas de saneamento. Há críticas ao nível de precisão de algumas informações, mas os dados são confiáveis o suficiente para que se possa compreender o nível dos serviços, ter um diagnóstico de seus índices de produtividade e eficiência, e saber o volume de investimentos realizado anualmente.

A segunda novidade é o crescimento verificado em 2023 nos investimentos nos serviços de água e esgoto, que mostra a consolidação de um novo e mais alto patamar. Nos últimos cinco anos, os investimentos em saneamento (água e esgoto) saíram de R\$ 19,8 bilhões em 2019 para cerca de R\$ 25 bilhões em 2023. O nível de investimento em 2022, que foi significativamente maior do que o dos anos anteriores, já sinalizava uma mudança de patamar. Os dados de 2023 consolidam esse cenário e apontam para uma curva de inclinação ascendente, como mostra o gráfico 1.

Não é a primeira mudança de patamar. A partir de 2009, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi capaz de dobrar os níveis de investimento observados no início dos anos 2000. Tais investimentos, porém, ainda estavam muito aquém do necessário para a universalização, além de serem concentrados em alguns prestadores e localidades – notadamente, em Minas Gerais, São Paulo e Paraná. O Plano Nacional de Saneamento estima que seriam necessários cerca de R\$ 50 bilhões de investimentos anuais para atingir as metas de atendimento de 99% para os serviços de água e 90% para os serviços de esgoto até 2033, estabelecidas no marco legal.

Foi essa percepção que fez o BNDES, a partir de 2016, direcionar sua atividade de estruturação de concessões e PPPs para o saneamento, visando possibilitar a troca dos prestadores, em especial os de pior desempenho. De 2020 a 2022, as estruturações resultaram nas licitações dos serviços

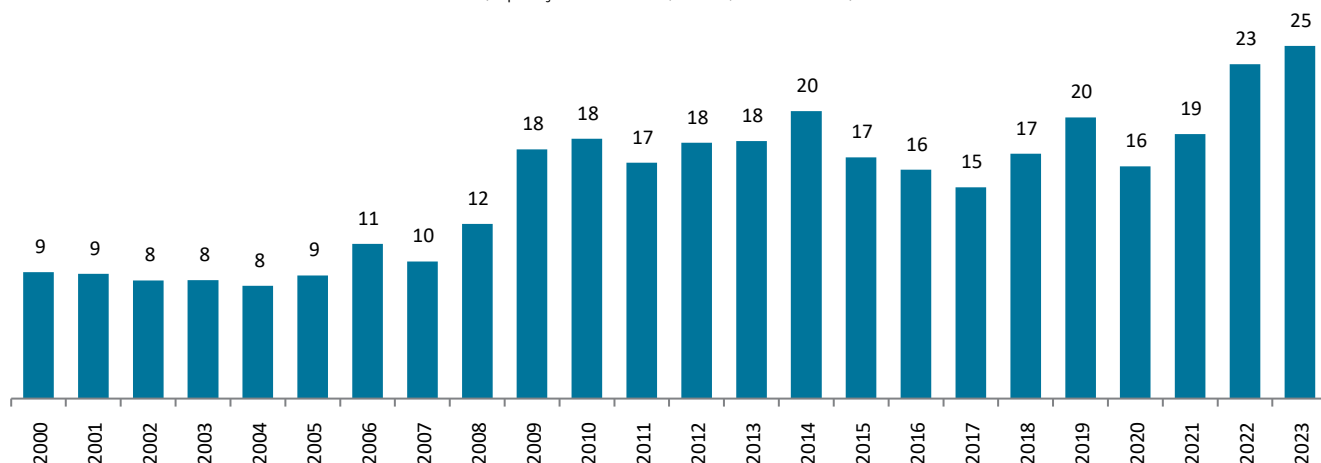
de água e esgoto do Rio de Janeiro, Alagoas e Amapá (todas concessões), e dos serviços de esgoto no Ceará e no Espírito Santo (por PPPs feitas pelas respectivas companhias estaduais de saneamento básico desses estados – Cagece e Cesan), e na privatização da companhia estadual de saneamento básico (CESB) do Rio Grande do Sul (Corsan). Em comum, esses projetos têm a ótica regional – abrangendo um conjunto de municípios, de forma a viabilizar o subsídio cruzado entre eles – e uma lógica de incentivos pelo estabelecimento de indicadores de atendimento e qualidade a serem cumpridos pelos concessionários, impactando sua remuneração.

A mudança de patamar dos dois anos mais recentes disponíveis é expressiva não só porque representa um novo aumento dos investimentos, mas também pelo aumento ter ocorrido com sua simultânea desconcentração.

Esse movimento de elevação e desconcentração dos investimentos de

Gráfico 1: Investimentos nos serviços de água e esgoto de 2000 a 2023

(a preços de 2023, IPCA, R\$ bilhões)



Fontes: SNIS/Sinisa.

correu de dois fatores principais. Um foi a elevação dos investimentos de parte das outras CESBs. Como mostra a tabela 1, as três CESBs de capital aberto aumentaram os investimentos em termos reais em 14% de 2019 para 2023, enquanto as nove maiores CESBs restantes aumentaram em 34%. Porém, esse desempenho foi enfraquecido no ano de 2023, em que houve uma queda dos investimentos das nove CESBs ante um aumento das três de capital aberto. Essa constatação segue válida mesmo que se retire da soma a Corsan, que foi privatizada em 2023.

O outro fator foi a entrada em operação das concessões regionais estruturadas pelo BNDES. Parte do aumento de 171% registrado nos investimentos dos operadores privados se deve à troca da estrutura societária que fez empresas ou regiões deixarem de ter prestadores públicos. De todo modo, os aumentos dos investimentos em cada região são expressivos.

No Rio de Janeiro, a Cedae investia cerca de R\$ 250 milhões por ano. Mesmo com bem menos atribuições, a companhia estadual segue elevando seus investimentos, que chegaram a quase R\$ 600 milhões em 2023, e os quatro blocos de concessões investiram cerca de R\$ 2 bilhões em 2023. O investimento da Corsan saltou para R\$ 1,15 bilhão em 2023, quase dobrando o montante de R\$ 600 milhões investido em 2022, ainda como empresa de controle público. Alagoas e Amapá tinham níveis de investimento irrisórios. Os três blocos de Alagoas investiram R\$ 250 milhões em 2022 e quase R\$ 400 milhões em

2023. No Amapá, a concessão investiu, respectivamente, R\$ 64 milhões e R\$ 73 milhões. Entre as quatro CESBs que conseguiram elevar os investimentos em 2023, excetuando as de capital aberto, três (Cagece, Cesan e Sanesul) realizaram PPPs de esgoto nos últimos anos.

Do total de R\$ 3,9 bilhões de variação dos investimentos dos prestadores privados de 2019 e 2023, cerca de R\$ 3 bilhões foram adicionados pelas concessões regionais estruturadas pelo BNDES. Mesmo em relação ao ano de 2022, as estruturas do BNDES representaram 73% da variação de R\$ 1,8 bilhão observada desse ano para 2023. Assim, os investimentos nas concessões regionais estão crescendo ano a ano, com aceleração significativa de sua curva. Comparando os investimentos das concessões regionais em 2021 (seu primeiro ano de operação) e 2023, houve crescimento de 1.630%.

É interessante observar não apenas a grande elevação dos investimentos, mas também sua adicionalidade em relação aos investimentos públicos. Os prestadores públicos, que até recentemente eram responsáveis pela maior parte dos investimentos, mantiveram (no caso dos municípios) ou elevaram (no caso das CESBs) suas inversões. Mesmo nos locais onde houve concessão com continuidade das CESBs – que se mantiveram na prestação do serviço de produção de água –, esses entes públicos aumentaram seus investimentos. Além da já mencionada Cedae, a Casal saiu de um patamar de R\$ 30 milhões investidos em 2019 para R\$ 87 milhões em 2023. A re-

adequação do escopo das CESBs no contexto da concessão também parece ter sido positiva, tornando suas capacidades mais aderentes ao desafio de investimento colocado.

A política de estruturação de projetos capitaneada pelo BNDES continuou com a mudança de governo em 2023. Para chegar nos quase R\$ 40 bilhões de investimentos projetados pelo BNDES para o ano de 2027, em que a participação das concessões regionais é crucial, é preciso que a inclinação da curva seja ainda maior. Apesar do aumento expressivo observado nos últimos anos, as concessões têm potencial para gerar ainda mais inversões para o setor de saneamento, e esse aumento é necessário para atingir as metas estabelecidas para 2033.

Além dos projetos já licitados no primeiro ciclo de 2020 a 2022, há os do segundo ciclo, que se iniciou em 2022 e começou a dar frutos mais recentemente, com o leilão dos serviços de água e esgoto dos estados de Sergipe, em setembro de 2024, e do Pará, em abril de 2025. A carteira de projetos do BNDES abarca ainda iniciativas em Pernambuco, Rondônia, Paraíba, Goiás, Maranhão e Rio Grande do Norte.

Esse novo ciclo de projetos é ainda mais concentrado no Norte e Nordeste – onde está a maior parte do déficit, e atinge uma população ainda maior (35 milhões de pessoas, frente a 28 milhões do ciclo anterior). Isso aponta para uma continuidade do crescimento dos investimentos nos serviços de água e esgoto com sua simultânea desconcentração, dado que as regiões que têm os maiores déficits

Tabela 1: Investimentos de 2019 a 2023 por tipo de prestador, a preços de 2023 (R\$ milhões)

Preços de 2023	2019 (R\$ MM)	2020 (R\$ MM)	2021 (R\$ MM)	2022 (R\$ MM)	2023 (R\$ MM)	% Variação 2023- 2019
Investimentos totais	19.757	16.304	18.573	3.485	24.772	25%
CESBs	15.411	12.387	13.700	16.986	16.278	6%
12 maiores CESBs	12.253	10.953	12.531	16.067	14.687	20%
3 CESBs de capital aberto	8.389	7.021	8.056	8.834	9.522	14%
9 maiores CESBs restantes	3.864	3.932	4.475	7.232	5.176	34%
Sabesp	6.452	5.335	5.515	5.639	6.038	-6%
Sanepar	1.308	1.128	1.461	1.824,72	1.873	43%
Copasa	629	558	1.080	1.370,76	1.611	156%
Saneago	497	532	522	1.252	831	67%
Embasa	660	790	1.021	1.233	926	40%
Compesa	924	771	911	1.194	267	-71%
Cagece	290	313	389	962	1.141	293%
Cesan	312	323	401	678	761	144%
Casan	277	458	279	644	331	19%
Corsan	393	452	479	599	-	-
Cedae	251	200	328	400	598	138%
Sanesul	258	93	146	270	322	25%
Privado	2.301	1.715	2.763	4.423	6.225	171%
Estruturações BNDES	-	-	207	1.698	3.575	-
ALBloco B - Águas do Sertão	-	-	-	17	50	-
AL Bloco A - BRK RMM	-	-	73	218	224	-
AL - Bloco C - VAA	-	-	-	14	123	-
AP - CSA	-	-	-	64	73	-
RJ Bloco 2 - IGUARJ	-	-	-	178	243	-
RJ Bloco 3 - RIO+	-	-	-	31	163	-
RJ Bloc 1 - RIO1	-	-	67	440	484	-
RJ Bloco 4 - RIO4	-	-	66	735	1.063	-
Corsan	-	-	-	-	1.152	-
Municípios e intermunicipal	2.045	2.105	2.111	2.076	2.264	11%

Fontes: SNIS/Sinisa.

devem ser as que mais terão seus investimentos aumentados.



⁴Para saber mais sobre o Projeto Acertar, ver: <https://go.fgv.br/RIuuuADW0nm>.

⁵Todos os dados de investimento deste artigo estão em preços de 2023.

⁶Para saber mais sobre essa trajetória ler o artigo publicado pelos autores na revista *Conjuntura Econômica* de março de 2024, disponível em: <https://go.fgv.br/RU3yY2QS40e>.

⁷Apenas o projeto da PPP com a Cesan abarca um único município (Cariacica).

⁸Esse valor é a soma de todos os investimentos nas concessões regionalizadas estrutu-

radas pelo BNDES em 2023 (pois em 2019 o investimento era nulo) subtraído do investimento da Corsan em 2022 (para que se conte apenas a adicionalidade de investimentos trazida pela mudança de natureza jurídica da companhia).

⁹Para acessar o estudo completo, ver: <https://go.fgv.br/jSCBrIqody>.

*Marcelo Mitterhof escreve
a cada bimestre.*

¹O artigo não reflete necessariamente a opinião do banco.

²Para saber mais sobre o SNIS e o Sinisa, ver: <https://go.fgv.br/HAbfLNMEU40>.

³Para acessar os diagnósticos e dados do Sinisa, ver: <https://go.fgv.br/nR4YyNnKmx0>.