



Alesi Teixeira Mendes

Engenheiro do Instituto Brasileiro de Economia (FGV IBRE), pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)



Entre investimentos e equidade: os dilemas da universalização do saneamento básico no Brasil

Mais de uma década após a promulgação da Lei nº 11.445/2007, que instituiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, foi aprovada, em julho de 2020, a Lei nº 14.026. Essa atualização do Marco Legal estabeleceu mudanças no setor e definiu como meta a universalização dos serviços até 2033, em consonância com o horizonte do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Decorridos dois anos do horizonte de médio prazo definido pelo Plansab (2023), a situação nacional evidencia um descompasso entre os indicadores vigentes de atendimento e os objetivos traçados para 2033.

O Plansab estimava, em 2019, que a universalização dos serviços de saneamento básico demandaria R\$ 357 bilhões em investimentos.¹ Quatro anos depois, o valor foi revisito para R\$ 511 bilhões.² Com base no Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (Pilpi), Pompermayer e Silveira Sobrinho³ calcularam um montante próximo a R\$ 428 bilhões.

Em contraste, a KPMG, em parceria com a Associação das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), projetou cifras ainda mais altas, em torno de R\$ 753 bilhões.⁴ Qualquer que seja a estimativa adotada, desde 2010 o Brasil não tem conseguido destinar os recursos necessários para universalizar os serviços de saneamento. O desafio não se resume ao volume de investimentos: a fragilidade fiscal do país e de muitos municípios agrava o cenário. Estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) que avaliou 5.239 municípios aponta que 1.704 (32,5%) não geram receita suficiente para custear a própria máquina administrativa; 2.181 (41,6%) apresentam falhas de planejamento financeiro; e 2.672 (51%) destinam, em média, apenas 4,6% da receita a investimentos.⁵

A limitação de acesso a recursos, sobretudo nos municípios mais carentes, tem gerado distorções na distribuição dos investimentos. Com o

enfraquecimento das contas públicas, ganha força a adoção de mecanismos alternativos de financiamento e a busca por maior eficiência na aplicação dos recursos. Os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) indicam que, entre 2010 e 2020, a média anual investida em água e esgoto foi de R\$ 16,9 bilhões, acima da estimativa necessária para as metas de 2023 do Plansab (R\$ 13,5 bilhões). Contudo, esse valor permanece aquém da média exigida para 2033, calculada em R\$ 23,8 bilhões.

Se a provisão de recursos já representa um grande desafio para o Brasil, distribuí-los de forma eficiente mostra-se ainda mais difícil; sobretudo ao observar o histórico de investimentos nas regiões mais desiguais do país: Sudeste e Norte.

O Sudeste concentra 53,6% dos recursos investidos no período analisado, com média anual de R\$ 8,8 bilhões aplicados em água e esgoto. Esse valor equivale a quase o dobro da “estimativa de desembolso médio em 2023 para universalizar os serviços” (R\$ 4,8 bilhões por ano) e se aproxima da meta prevista para 2033 (R\$ 9,3 bilhões por ano). Em 2014 e 2015, os investimentos na região superaram a marca de R\$ 10 bilhões.

O contraste com o Norte é evidente: a região nunca atingiu as médias estimadas no Plansab para 2023 (R\$ 1,3 bilhão) ou 2033 (R\$ 2,4 bilhões), mantendo-se próxima de metade da meta de médio prazo. Nos últimos cinco anos (2016-2020), a média de investimento anual foi de cerca de R\$ 691 milhões. Enquanto isso, o montante de investimento médio anual do Sudeste (R\$ 8,8 bilhões) superou sozinho o total apli-

cado no Norte durante todo o período (R\$ 8,1 bilhões).

Entre 2010 e 2020, os investimentos em água e esgoto se concentraram principalmente nas capitais e regiões metropolitanas, reflexo de sua maior população e desenvolvimento econômico. A concentração de investimentos em estados como São Paulo e Paraná revela a capacidade de prestadoras estruturadas, como Sabesp e Sanepar, de captar recursos de forma consistente. Em contrapartida, regiões cujos prestadores apresentam menor grau de organização dependem de financiamentos não onerosos, a exemplo do orçamento geral da União (OGU). Ocorre, porém, que o acesso a esses recursos está condicionado a processos seletivos que exigem habilitação, etapa em que os municípios mais vulneráveis frequentemente não conseguem êxito.

Não por acaso, as regiões Norte e Nordeste apresentam os piores índices de saneamento do país e se configuram como os maiores desafios à universalização. A combinação de baixa alocação de recursos, barreiras de acesso e dispersão dos núcleos urbanos explica esse histórico negativo e reforça seu isolamento em relação às regiões mais desenvolvidas.

É esperado que cidades mais populosas e desenvolvidas tenham maior capacidade de atrair investimentos. Contudo, o histórico revela uma distribuição desigual dos recursos: regiões mais desenvolvidas apresentam médias elevadas de investimentos, enquanto as menos desenvolvidas permanecem abaixo das metas do Plansab. Essa dinâmica, embora compreensível, contraria o princípio da universalização.

A trajetória de investimentos declarados no SNIS indica que o desafio da universalização dos serviços permanece para os próximos anos. Embora o país tenha mobilizado volumes expressivos de recursos, sua distribuição é desigual, concentrada em municípios com maior cobertura e menor vulnerabilidade social, sem atingir plenamente aqueles que mais necessitam.

Para que a universalização se torne realidade, é necessário aprimorar a alocação dos recursos, substituindo o atual modelo de repasse baseado em capacidade e aptidão por um que considere as fragilidades dos municípios deficitários e busque reduzi-las. Os recursos públicos devem priorizar o atendimento às pessoas e a garantia de seus direitos, antes da repartição de mercados. Essa lógica deve orientar futuras revisões legais e os critérios de acesso ao financiamento. O apoio aos municípios e a definição de prioridades devem seguir o princípio de “não deixar ninguém para trás”, reconhecendo a água e o saneamento básico como bem essencial à saúde e ao bem-estar, e como direito de todos. 

¹BRASIL. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília, SNS/MDR, 2019.

²BRASIL. Modelo para cálculo de necessidade de investimentos. *Caderno Temático*, n. 1. Brasília, Ministério das Cidades, 2023.

³POMPERMAYER, F. M.; SILVEIRA SOBRINHO, E. A necessidade de investimentos para a universalização do saneamento no Brasil: uma proposta de abordagem conforme a situação contratual dos grupos de municípios. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, v. 29, n. 1, p. 35-47, jun. 2023.

⁴KPMG; ABCON. *Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?* São Paulo, Brasil, KPMG, 2020.

⁵FIRJAN. *IFGF 2021: Índice Firjan de Gestão Fiscal*. Rio de Janeiro, Brasil, Firjan, 2021.