



Marcelo Miterhof

Economista do BNDES. Doutor em economia pela Unicamp



Letícia Pimentel

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

Saneamento: universalização à vista?¹

A recente divulgação dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para o ano de 2022 trouxe um resultado alvissareiro, como mostra o gráfico 1 a seguir.

O investimento anual de R\$ 22,45 bilhões é recorde, superando o pico anterior de 2014 e 26,4% acima do registrado em 2021. A composição desse novo pico é o tema principal deste artigo, mas antes vale tomar o gráfico 1 para contar um pouco da história dos serviços de água e esgoto no Brasil neste século.

De 2000 até 2008, o investimento nacional esteve bem estável, em torno da média anual de R\$ 8,9 bilhões. Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Investimento (PAC) fez esse cenário mudar, praticamente dobrando o investimento, que atingiu um máximo de R\$ 19,3 bilhões. A média de 2009 (quando o PAC começa a fazer efeito) a 2014 foi de R\$ 17,3 bilhões.

Foi relevante o descontingenciamento de recursos de financiamento e do Orçamento Geral da União que o programa promoveu. Contudo, os investimentos continuaram concentrados em poucos prestadores e estados.

As três companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) que

têm capital aberto (Sabesp, SP; Saneapar, PR; e Copasa, MG) responderam de 2000 a 2021 por 42,7% dos investimentos totais. No período 2009-2014, esse número caiu para 39,8%, tendo como piso 38% em 2010 e 2012. De 2015 a 2021, embora o patamar médio de investimento não tenha caído tanto (R\$ 16,3 bilhões ante a R\$ 17,3 bilhões de 2009 a 2014), a participação das três CESBs subiu para 43,8%. Em 2022, essa proporção voltou para o piso de 38%.

Essa concentração se reflete nos dados por regiões. Apenas 29,5% dos investimentos em abastecimento de água entre 2018 e 2022 foram destinados para as regiões Norte e Nordeste, onde está concentrado 63% do déficit. No esgoto, os números são ainda piores, com apenas 19,6% dos investimentos sendo destinados para essas regiões, que concentram 50,4% do déficit. As duas regiões somadas representam 36% da população do Brasil. Ou seja, os investimentos têm sido muito menores do que o necessário onde o déficit é maior.

O PAC mostrou que a heterogeneidade das capacidades econômico-financeira e operacional das CESBs, o principal tipo de presta-

dor de serviços de água e esgoto no país, era uma barreira para alcançar a universalização nacionalmente. Há CESBs que precisam de aportes mensais de seus estados controladores para o custeio. Das 26 CESBs, 13 delas não conseguiam acessar recursos de financiamento nos mercados privado e público, por meio de suas tarifas.

Ampliando financiamentos

Assim, as concessões que o BNDES começou a estruturar a partir de 2017 trouxeram uma novidade para o saneamento: a possibilidade de ter um projeto que atraísse novos prestadores capacitados para realizar investimentos necessários à universalização dos serviços até 2033. A carteira de projetos já licitados e em estruturação se concentra justamente nas regiões e estados com grandes déficits de atendimento e subinvestimento histórico.²

Apenas 29,5% dos investimentos em abastecimento de água entre 2018 e 2022 foram destinados para as regiões

Norte e Nordeste, onde está concentrado 63% do déficit

Os dados do SNIS acerca dos investimentos em água e esgoto de 2022 refletem o início dos resultados dos projetos que ampliaram a participação privada no setor, como mostra a tabela 1.

As concessões privadas, que hoje prestam serviços para cerca de 24% da população brasileira,³ responde-

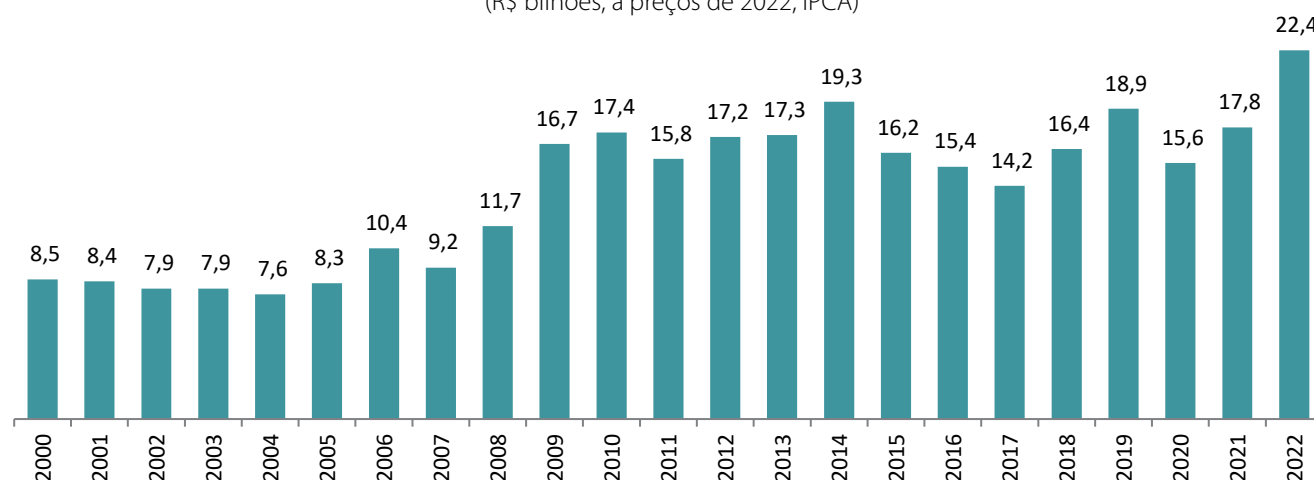
ram por 33,8% do aumento total de R\$ 4,7 bilhões dos investimentos de 2021 para 2022. Do aumento nos investimentos privados de R\$ 1,59 bilhão, R\$ 1,43 bilhão ocorreu nas concessões estruturadas pelo BNDES em Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro.

Esse são estados nos quais os níveis de investimento eram baixos e que, com a entrada em operação das concessões, foram multiplicados por oito em Alagoas, por sete no Rio de Janeiro e triplicaram no Amapá,⁴ na comparação com 2020 – quando nenhuma das concessões estava operando. Não se trata apenas de elevação dos investimentos privados, mas de aumento dos investimentos em localidades onde havia subinvestimento.

Mas os resultados de 2022 são interessantes também porque o desempenho das empresas públicas melhorou. As CESBs continuam sendo as principais responsáveis pelos investimentos e responderam por 66,9% (R\$ 3,14 bilhões) de seu aumento de

Gráfico 1: Brasil – investimentos 2000-2022 nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário

(R\$ bilhões, a preços de 2022, IPCA)



Fonte: SNIS, 2022.

2021 para 2022. É notável ainda que as 12 maiores CESBs⁵ elevaram seus investimentos em R\$ 3,38 bilhões (72% do aumento total), mas as demais companhias estaduais tiveram redução de R\$ 238 milhões. Assim, a heterogeneidade de capacidades persiste e, para atingir a universalização, é preciso dar soluções para as companhias cujos investimentos não acompanharam o ritmo de elevação das demais.

Um dado interessante é que tanto em Alagoas quanto no Rio de Janeiro as CESBs – que continuam com a atribuição de produção de água – não reduziram seus investimentos em 2022. Tiveram até um leve acréscimo. Isso não só aponta para a situação de subinvestimento anterior – dado que, com menos atribuições, o investimento não caiu – mas também para a necessidade do desenvolvimento institucional das companhias que seguem prestando serviços.

As causas do aumento dos investimentos das CESBs de maior porte ainda precisam ser mais bem investigadas, mas é possível levantar hipóteses.

As causas do aumento dos investimentos das CESBs de maior porte ainda precisam ser mais bem investigadas, mas é possível levantar hipóteses

Uma é que uma parte das CESBs reagiram virtuosamente ao destaque que o saneamento ganhou na agenda política em razão dos grandes projetos leiloados e da reforma do marco legal do setor pela Lei nº 14.026/2020. Nesse contexto, também está a obrigação que nova lei impôs de as CESBs renegociarem os contratos com os municípios para prever metas de atendimento universalizado até 2033. Além disso, recentemente en-

traram em operação PPPs (parcerias público-privadas) – como a do Mato Grosso do Sul, e as do Espírito Santo – que podem ter contribuído para a elevação dos investimentos de algumas CESBs.

Essas hipóteses não são excludentes. A questão é se a mudança se firmará como tendência, o que depende dessas CESBs terem fôlego financeiro e capacidade operacional para seguir num ritmo crescente de investimentos. Capacitação institucional e aprimoramento da regulação – inclusive para chegar a patamares de tarifas que cumpram a modicidade, mas sejam capazes de viabilizar investimentos – são fundamentais.

Os dados de 2022 são auspiciosos pois mostram que o saneamento está novamente se movendo para ampliar os investimentos. E isso está sendo feito pelos principais tipos de prestadores, os que atuam em grandes áreas: as companhias estaduais e as concessões regionalizadas.

Mas o caminho ainda é longo e não é trivial. Estimativas preliminares da revisão em curso do Plansab


Tabela 1: Brasil – investimentos em água e esgoto

Preços 2022 (IPCA)	2020 (R\$ Bi)	2020	2021 (R\$ Bi)	2021	2022 (R\$ Bi)	2022	2022 - 2021 (R\$ Bi)	% Var. 2022-2021
Investimentos totais	15,58	100%	17,75	100%	22,45	100%	4,69	100%
CESBs	11,84	76,0%	13,09	73,8%	16,24	72,3%	3,14	66,9%
12 maiores CESBs	10,47	67,2%	11,98	67,5%	15,36	68,4%	3,38	72,0%
Privado	1,64	10,5%	2,64	14,9%	4,23	18,8%	1,59	33,8%
Estruturas BNDES	-	0,0%	0,20	1,1%	1,62	7,2%	1,43	30,4%
Municípios	2,10	13,5%	2,02	11,4%	1,98	8,8%	-0,03	-0,7%

Fonte: SNIS, 2022.

indicam que o investimento anual para universalizar até 2033 é de cerca de R\$ 49 bilhões (R\$ 540 bilhões no total).⁶ Isto é, o investimento precisa mais do que dobrar. Ainda assim, a universalização exige anualmente menos de 0,5% do PIB, o que não é difícil de executar dada a importância dos serviços de água e esgoto para a qualidade de vida da população.

A trajetória do setor nos últimos 20 anos mostra que houve a convergência de políticas públicas de distintas matizes. A partir de 2007, o PAC e a Lei nº 11.445 buscaram respectivamente elevar os investimentos e criar um marco legal do setor que organizasse os esforços e as exigências dos diferentes atores. A partir de 2017, as concessões regionalizadas passaram a ser estruturadas pelo BNDES para criar a oportunidade de substituir prestadores ineficientes. Em 2020, a Lei nº 14.026 reformou a Lei nº 11.445, inovando, entre outras coisas, ao estabelecer que a universalização é uma exigência legal.

Agora, o caminho mais promissor é criar um ambiente em que a universalização seja não só uma exigência legal, mas também política. Estados e municípios precisam trabalhar com esse objetivo civilizatório, tendo liberdade para decidirem que modelo preferem: empresas públicas, concessões privadas, PPPs etc. Os dados de investimento do SNIS para o ano de 2022 reafirmam que essa é a escolha mais pragmática. 

Agora, o caminho mais promissor é de criar um ambiente em que a universalização seja não só uma exigência legal, mas também política

²Foram licitados projetos no Rio de Janeiro, Alagoas, Amapá e Ceará; e estão em estruturação projetos em Sergipe, Paraíba, Rondônia, Pará, Pernambuco, Maranhão, Goiás e Rio Grande do Norte. Mais informações em: hubdeprojetos.bndes.gov.br.

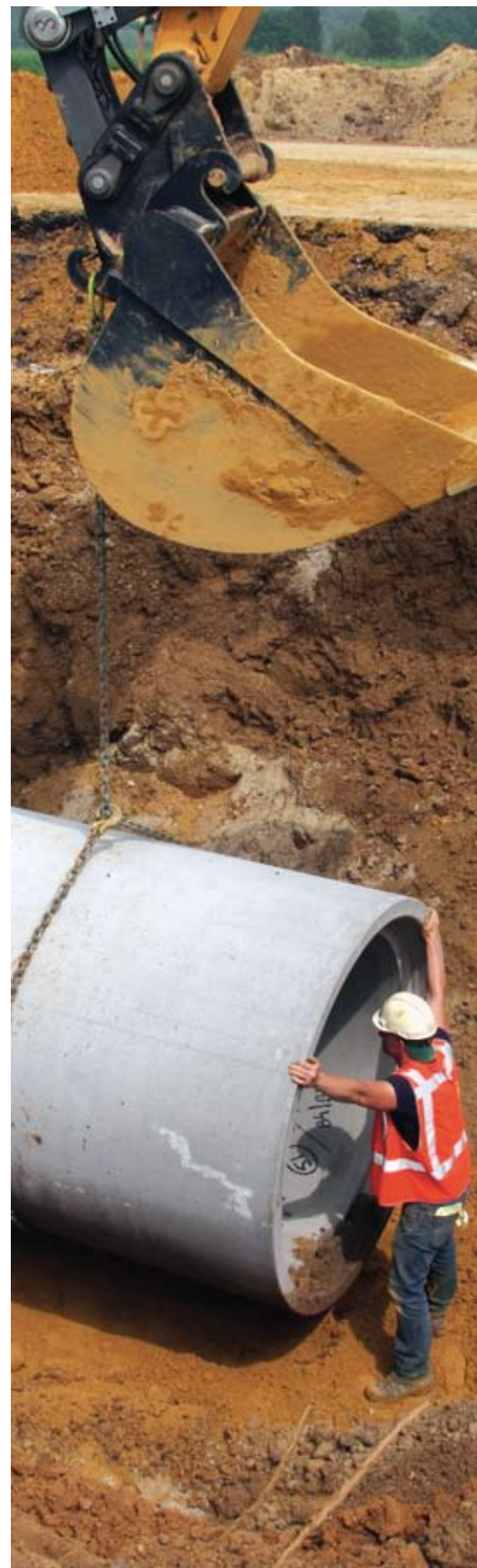
³Dado do Panorama 2023 da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON). Esse dado contempla a população atendida com água e esgoto ou com apenas uma das duas modalidades por prestadores privados.

⁴Os leilões desses projetos foram realizados em: setembro de 2020 e dezembro de 2021, em Alagoas; abril de 2021 e dezembro de 2021, no Rio de Janeiro; junho de 2021, no Amapá. Entre o leilão e a entrada da nova concessionária há o tempo de assinatura do contrato (de cerca de dois meses) e da operação assistida (de cerca de seis meses).

⁵Sabesp, Sanepar, Copasa, Saneago, Embasa, Compesa, Cagece, Cesan, Casan, Corsan, Ceda, Sanesul.

⁶Esse valor consta no Caderno Temático 1—Modelo de cálculo para necessidade de investimentos da nova versão do Plansab (ainda em revisão), disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/CadernoTemtico11.pdf>. O número foi atualizado pelo IPCA para valores de 2022.

*Marcelo Miterhof e Leticia Pimentel
escrevem a cada bimestre*



¹O artigo não reflete necessariamente a opinião do banco.