



Por que o Brasil precisa de uma conta de desenvolvimento do saneamento?

09/06/2026

Recentemente, diversos analistas passaram a questionar se o novo Marco Legal do Saneamento conseguirá cumprir a promessa que justificou sua aprovação: universalizar o acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário até 2033. A preocupação não é infundada. Apesar dos avanços observados na atração de investimentos privados e na estruturação de concessões, persistem desafios significativos justamente nas regiões onde o déficit de infraestrutura é mais elevado.

O debate brasileiro, entretanto, continua excessivamente concentrado em uma pergunta secundária: quem deve prestar os serviços? Enquanto o país discute a participação relativa de operadores públicos e privados, a experiência internacional sugere que a questão decisiva é outra: quem financiará a universalização nas regiões onde a lógica econômica tradicional não produz investimentos suficientes?

Experiência chinesa

A experiência chinesa oferece uma reflexão interessante.

Nas últimas três décadas, a China promoveu uma das maiores expansões de infraestrutura sanitária da história contemporânea. Dados do Banco Mundial indicam que o acesso da população a serviços adequados de saneamento passou de aproximadamente 24% para mais de 65% entre 1990 e 2012, o equivalente a mais de três “brasis”. No mesmo período, o acesso à água potável alcançou níveis próximos à universalização em diversas regiões do país.

O avanço não ocorreu apenas nos grandes centros urbanos. Municípios rurais historicamente carentes passaram a receber investimentos maciços em abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Na cidade chinesa de Liuzhou, por exemplo, projeto apoiado pelo Banco Mundial elevou os índices de tratamento de esgoto de aproximadamente 15% para 75% nas áreas urbanas e para mais de 85% em determinados condados rurais, beneficiando cerca de três milhões de habitantes.

Em 2013, a China já possuía mais de 3.500 estações de tratamento de esgoto, com capacidade superior a 148 milhões de metros cúbicos por dia. Naquele mesmo período, a cobertura urbana de abastecimento por rede ultrapassava 97% da população.

É comum atribuir esse desempenho à forte presença estatal na economia chinesa. Essa explicação, contudo, é insuficiente. O verdadeiro diferencial do modelo não foi simplesmente a existência de empresas públicas, mas a capacidade de planejamento nacional e de financiamento direcionado para regiões de baixa rentabilidade econômica.

Curiosamente, essa conclusão não é exclusiva da experiência chinesa. Em estudo que se tornou referência internacional para o financiamento do setor hídrico, a OCDE concluiu que a universalização dos serviços de água e saneamento depende da combinação entre três fontes fundamentais de financiamento, os “3Ts” — *Tariffs, Taxes and Transfers* (tarifas, recursos orçamentários e transferências direcionadas). A constatação é particularmente relevante para países de dimensão continental e marcados por fortes desigualdades territoriais, como Brasil e China.

Spacca

Em outras palavras, mesmo nas economias mais desenvolvidas, a universalização raramente é financiada exclusivamente por tarifas ou por investidores privados. Em algum momento, torna-se necessária a mobilização de instrumentos coletivos de financiamento.

Déficit brasileiro no saneamento

O contraste com a realidade brasileira é evidente.

Apesar dos avanços regulatórios promovidos pelo novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), o país ainda convive com déficits expressivos de infraestrutura sanitária. Dados apresentados pelo governo brasileiro durante as discussões do G20 indicam que aproximadamente 32 milhões de brasileiros ainda não possuem acesso adequado à água potável e cerca de 90 milhões permanecem sem acesso à coleta e ao tratamento de esgoto.

Segundo o Censo Demográfico de 2022, apenas 62,5% da população brasileira estava conectada à rede coletora de esgoto. Os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento revelam situação semelhante, especialmente quando analisadas as desigualdades regionais.

As disparidades territoriais tornam o cenário ainda mais complexo. Enquanto determinados centros urbanos já operam próximos da universalização, municípios amazônicos, localidades rurais isoladas e grande parte do semiárido brasileiro apresentam déficits comparáveis aos observados em países de renda significativamente inferior.

A OCDE estima que a infraestrutura hídrica constitui um dos setores que apresentam maiores necessidades de investimento de longo prazo em praticamente todos os países. Seus estudos mostram que os déficits de financiamento tendem a se concentrar justamente em áreas rurais, periferias urbanas e regiões economicamente menos dinâmicas, fenômeno que reproduz, com grande precisão, a realidade brasileira.

Essa constatação ajuda a explicar por que diversos países adotam mecanismos permanentes de equalização regional. Em vez de depender exclusivamente de aportes orçamentários anuais ou de investimentos privados pontuais, procuram criar estruturas institucionais capazes de redistribuir recursos entre áreas superavitárias e deficitárias, garantindo previsibilidade financeira para investimentos de longo prazo.

Aumento de investimento privado

Esse é o ponto em que o debate brasileiro precisa amadurecer.

O novo marco legal foi estruturado sobre uma expectativa legítima de ampliação dos investimentos privados. Diversos leilões demonstraram que existe capital disponível para o setor. Entretanto, os territórios mais carentes continuam sendo justamente aqueles menos capazes de gerar retorno financeiro compatível com a lógica tradicional de mercado.

Não se trata de falha do setor privado.

Trata-se de uma característica estrutural do próprio serviço.

Nenhum modelo econômico é capaz de transformar automaticamente pequenas localidades isoladas da Amazônia, comunidades rurais dispersas ou municípios de baixa renda em ativos altamente rentáveis.

A universalização exige algum mecanismo de redistribuição.

Referência no setor elétrico

Curiosamente, o Brasil já resolveu problema semelhante em outros setores de infraestrutura.



O setor elétrico opera há décadas instrumentos permanentes de equalização econômica voltados à expansão do acesso e à redução de desigualdades regionais. A Conta de Desenvolvimento Energético tornou-se um dos principais instrumentos de financiamento de políticas públicas setoriais, permitindo que parte dos recursos gerados em mercados rentáveis financie subsídios tarifários, universalização e atendimento de regiões remotas.

O saneamento ainda não possui instrumento equivalente.

Talvez esteja aí uma das principais lacunas do atual modelo institucional.

A literatura internacional sobre financiamento da infraestrutura hídrica sugere que os países mais bem-sucedidos não são necessariamente aqueles que investem mais recursos públicos, mas aqueles que conseguem estruturar mecanismos permanentes e previsíveis de financiamento. A própria OCDE tem defendido que a sustentabilidade financeira do setor depende da construção de arranjos institucionais capazes de combinar eficiência econômica, modicidade tarifária e solidariedade territorial.

Conta de Desenvolvimento do Saneamento

Sob essa perspectiva, o Brasil poderia avançar para um modelo semelhante ao existente no setor elétrico, criando uma Conta de Desenvolvimento do Saneamento, financiada predominantemente por receitas vinculadas ao próprio setor.

Outorgas de concessões, contribuições regulatórias, receitas extraordinárias de contratos altamente rentáveis, multas regulatórias, recursos de organismos multilaterais e instrumentos financeiros específicos poderiam compor uma fonte permanente de recursos destinada exclusivamente à universalização.

A lógica seria simples: parte do excedente econômico gerado nos mercados mais rentáveis financiaria investimentos em localidades estruturalmente deficitárias.

Trata-se menos de aumentar gastos públicos e mais de construir um mecanismo permanente de solidariedade setorial.

Agência Brasileira de Universalização do Saneamento

Ao lado desse instrumento financeiro, uma segunda inovação institucional poderia fortalecer a capacidade de execução da política pública: a criação de uma “Agência Brasileira de Universalização do Saneamento”.

À primeira vista, a proposta pode parecer um retorno a modelos centralizadores já superados. Contudo, sua inspiração não está nas tradicionais companhias estaduais de saneamento nem na prestação direta dos serviços pela União. O objetivo seria outro: criar um braço técnico-operacional especializado na universalização da infraestrutura mediante estruturação de projetos em territórios onde o mercado e, muitas vezes, os próprios entes subnacionais encontram dificuldades para atuar.

A experiência brasileira oferece exemplos relevantes desse tipo de arranjo institucional. A antiga Valec, hoje Infra S.A., foi concebida para viabilizar projetos ferroviários de interesse nacional que dificilmente seriam estruturados exclusivamente pela iniciativa privada em razão dos elevados custos, riscos e horizontes de retorno de longo prazo. De forma semelhante, a Codevasf consolidou-se como instrumento federal de implementação de projetos de infraestrutura e desenvolvimento regional em áreas historicamente marcadas por déficits estruturais.

Em ambos os casos, o papel da empresa pública não foi substituir o setor privado, mas criar condições para que investimentos considerados estratégicos pudessem ocorrer.

O próprio processo de universalização da energia elétrica oferece exemplo semelhante. Programas como o Luz para Todos dependeram não apenas de financiamento público, mas também da existência de capacidade institucional para identificar demandas, elaborar projetos, coordenar diferentes entes federativos e executar obras em localidades remotas e economicamente pouco atrativas.

Déficit em pequenos municípios e comunidades rurais

O desafio do saneamento apresenta características análogas. Boa parte dos déficits de atendimento encontra-se concentrada em pequenos municípios, comunidades rurais dispersas, territórios amazônicos, populações tradicionais e

localidades com reduzida capacidade administrativa. Nesses casos, o problema frequentemente não é apenas a ausência de recursos financeiros. Falta também capacidade técnica para elaborar projetos, estruturar concessões, contratar obras, fiscalizar contratos e operar sistemas complexos.

A Agência Brasileira de Universalização do Saneamento poderia preencher justamente essa lacuna institucional. Sua missão principal não seria prestar serviços de forma permanente, mas atuar como estruturadora de projetos, central de conhecimento técnico e instrumento de coordenação federativa. Poderia elaborar estudos de viabilidade, desenvolver projetos padronizados, apoiar a formação de blocos regionais, prestar assistência técnica a municípios de pequeno porte e executar empreendimentos financiados pela Conta de Desenvolvimento do Saneamento.

Em situações excepcionais, a agência também poderia assumir temporariamente a operação de sistemas em localidades sem operadores interessados ou em contextos de colapso da prestação dos serviços. Essa atuação subsidiária permitiria evitar a descontinuidade do atendimento até que soluções permanentes fossem estruturadas.

A combinação entre uma Conta de Desenvolvimento do Saneamento e uma Agência Brasileira de Universalização do Saneamento permitiria ao Brasil enfrentar simultaneamente dois dos principais obstáculos do setor: a insuficiência de recursos para áreas deficitárias e a limitada capacidade institucional de muitos entes locais.

Universalização é possível mesmo com desigualdade

A experiência chinesa demonstra que a universalização é possível mesmo em países continentais marcados por profundas desigualdades regionais. A experiência da OCDE demonstra que isso exige mecanismos estáveis de financiamento e coordenação institucional. O caso brasileiro reúne exatamente esses dois desafios: grande extensão territorial e elevada heterogeneidade socioeconômica.

Ignorar essa realidade significa transferir para o mercado uma missão que nenhum país conseguiu cumprir exclusivamente por meio de incentivos econômicos.

O Brasil avançou significativamente na modernização regulatória do setor. Talvez a próxima etapa seja reconhecer que a universalização do saneamento não depende apenas de quem opera os sistemas, mas principalmente de quem financia a chegada da infraestrutura onde ela continua economicamente inviável.

Se a meta nacional continua sendo universalizar o acesso aos serviços, a pergunta que deve orientar o debate público na próxima década não é quem opera o saneamento, mas quem financia a universalização.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Access to sanitation services improves the quality of life in rural China*. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/10/access-to-sanitation-services-improves-the-quality-of-life-in-rural-china>. Acesso em: 31 maio 2026.

BANCO MUNDIAL. *Improving wastewater services and keeping the Liujiang River clean in Liuzhou, China*. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/results/2020/07/20/improving-wastewater-services-and-keeping-the-liujiang-river-clean-in-liuzhou-china>. Acesso em: 31 maio 2026.

BRASIL. Governo Federal. *G20 agrees on measures for universal water access*. Brasília: Governo Federal, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/en/latest-news/2024/07/g20-agrees-on-measures-for-universal-water-access>. Acesso em: 31 maio 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022: rede de esgoto alcança 62,5% da população, mas desigualdades regionais persistem*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 31 maio 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Meeting the challenge of financing water and sanitation*. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/meeting-the-challenge-of-financing-water-and-sanitation_9789264120525-en.html.



Acesso em: 31 maio 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Financing water supply, sanitation and flood protection: challenges in EU member states and policy options*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection_6893cdac-en.html. Acesso em: 31 maio 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Financing a water secure future*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/financing-a-water-secure-future_a2ecb261-en.html. Acesso em: 31 maio 2026.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). *Diagnóstico Temático dos Serviços de Água e Esgoto – edição mais recente*. Brasília: Ministério das Cidades, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades>. Acesso em: 31 maio 2026.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-09/por-que-o-brasil-precisa-de-uma-conta-de-desenvolvimento-do-saneamento/>