Infra-estrutura

Perspectivas do saneamento

Euclides Pedrozo

Francisco Vignoli
Professor da FGV-EAESP

A COMPARAÇÃO DO acesso adequado ao esgotamento sanitário com outros serviços de infra-estrutura mostra a dimensão dos problemas existentes no setor de saneamento. A tabela abaixo sintetiza o acesso a esses serviços no Brasil e deixa claro que o acesso ao esgotamento sanitário adequado é o que apresenta os piores resultados ao longo do período considerado.

Analisando-se os dados da Pnad entre 1996 e 2006, é possível traçar uma evolução do acesso aos serviços de infra-estrutura no país. A análise considera apenas os domicílios particulares permanentes que se situavam dentro da área urbana dos municípios. Mesmo com o crescimento observado do acesso à rede coletora de esgoto, a média nacional de domicílios que utilizam esse serviço é igual a 56,4% em 2006. Isso resulta em mais de 20 milhões de domicílios situados em áreas urbanas sem coleta adequada de esgoto, o que equivale a aproximadamente 71 milhões de habitantes. Por outro lado, mais de 90% dos domicílios eram atendidos por água canalizada, rede de iluminação elétrica e coleta direta de lixo, e mais de 80% tinham telefone fixo ou móvel.

Merece destaque a comparação entre o acesso aos serviços de telefonia e o acesso aos serviços de esgoto. Entre 1996 e 2006, o número de domicílios com telefone (móvel ou fixo), cresceu 285% (14% ao ano em média). A proporção de domicílios com algum tipo de telefone passou de 30,3%, em 1996, para 81%, em 2006. Já o número de domicílios com rede coletora de esgoto cresceu, nesse mesmo período, 66%. Em termos anualizados, essa taxa representa uma média de 5% ao ano, apenas um pouco superior à taxa de crescimento do número de domicílios, que foi igual a 3,7%. Com isso, a taxa de acesso a esse serviço ficou praticamente estável: de 48,9%, em 1996, passou para 56,4%, em 2006.

Por que a telefonia cresceu tanto? Durante a década de 1990, esse setor passou por um processo de fortalecimento do arcabouço jurídico-institucional. A introdução de um marco regulatório após o processo de privatização ocorrido no setor permitiu a criação de um ambiente seguro para investimentos, que culminou com uma maior participação de empresas privadas. Outro fator que merece destaque é o acesso ao crédito que as empresas, agora privadas, passaram a ter, com linhas específicas junto aos organismos oficiais, principalmente o BNDES.

Outro fato marcante é que a parcela mais pobre da população tem menos acesso à rede coletora de esgoto se comparada aos estratos socioeconômicos mais elevados. Em 2006, de todos os domicílios urbanos com renda domiciliar per capita média de até 1 salário mínimo, apenas 47,1% possuíam acesso a esgotamento sanitário adequado. Para aqueles com renda per capita média entre 1 e 3 salários mínimos, 62,1% possuíam acesso adequado e, para aqueles com renda per capita média superior a 5 salários mínimos, esse percentual era igual a 75,7% dos domicílios.

Uma visão geral da prestação de serviços de água e esgoto pode ser obtida a partir das informações e indicadores disponíveis no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Na sua última edição, em 2006, observa-se que o volume de investimento em esgotamento sanitário por parte das prestadoras de serviços de saneamento (públicas e privadas) foi pouco mais de R$ 1,7 bilhão. Nos anos anteriores, esse montante não foi muito diferente: R$ 1,3 bilhão, em 2005, e R$ 1,1 bilhão, em 2004.

Quando se separam os prestadores de serviços entre setor público e privado,

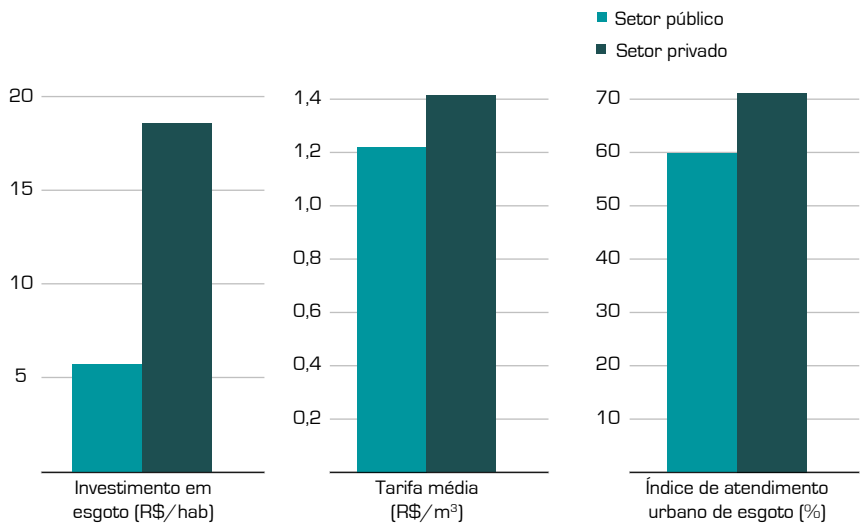
Proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso a serviços de infra-estrutura, 1996-2006

Ano	Adequação dos serviços de infra-estrutura				
	Rede geral de água canalizada	Rede coletora de esgoto	Coleta direta de lixo	Iluminação por rede elétrica	Existência de telefone fixo ou móvel
1996	87,8%	48,9%	78,8%	98,9%	30,3%
1997	87,4%	49,4%	82,0%	99,0%	33,2%
1998	88,6%	51,1%	83,2%	99,1%	37,9%
1999	89,2%	52,5%	85,0%	99,2%	44,3%
2001	88,5%	52,8%	86,6%	99,2%	66,5%
2002	89,3%	53,6%	87,1%	99,4%	68,8%
2003	89,6%	55,3%	88,6%	99,5%	68,7%
2004	90,4%	56,1%	88,3%	99,6%	72,6%
2005	90,5%	56,3%	89,8%	99,6%	78,7%
2006	91,6%	56,4%	90,3%	99,7%	81,0%

Fonte: IBGE / PNAD

percebemos o seguinte: o investimento per capita em esgotamento sanitário é maior entre as prestadoras com participação do setor privado que, em 2006, chegou a R$ 18,59 por habitante. As prestadoras com predominância do setor público efetuaram investimento de apenas R$ 5,71 por habitante. O investimento maior por parte das concessões privadas se reflete também em tarifas médias maiores: R$ 1,41/m³ contra R$ 1,22/m³ das prestadoras públicas. O maior investimento por parte das empresas privadas culminou, também, em melhores índices de atendimento dos domicílios urbanos e de coleta de esgoto em relação às prestadoras públicas (ver gráficos).

Indicadores de saneamento, 2006



Fonte: SNIS

Esses dados demonstram que existem mecanismos que contribuiriam para a melhoria do saneamento básico. Talvez, o investimento privado poderia ter ocorrido com maior intensidade nos anos anteriores se existissem diretrizes mais claras como aquelas firmadas para o setor de telefonia durante década de 1990. Apesar de a lei nº. 8.987 – Lei de Concessões - ter sido promulgada em 1985, o setor se ressentia de regras claras, que definissem a participação do setor público, do setor privado, a titularidade dos serviços, entre outros aspectos importantes. No entanto, somente em janeiro de 2007 se definiu um marco regulatório para o setor de saneamento com a promulgação da lei nº. 11.445 (05/01/07).

Cumpre destacar o peso que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) deu ao saneamento básico, destinando R$ 40 bilhões para o setor até 2010. De acordo com os dados preliminares do Ministério das Cidades, os contratos assinados em 2007 com o governo federal garantiram aos Estados, municípios ou diretamente à companhias públicas e privadas de água e esgoto R$ 13,88 bilhões em recursos novos a serem desembolsados até 2010. Fato relevante e que contribuiu decisivamente para isso foi a decisão do Conselho Monetário Nacional que autorizou um maior limite para a contratação de operações de crédito destinadas ao setor, o que significou a possibilidade de Estados e municípios terem acesso a um maior volume de recursos sem ferirem a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foram contratados R$ 5,49 bilhões em financiamentos para expansão e melhoria das redes de saneamento em todo o país, o que significa o maior montante para todo o período analisado. Os contratos assinados em 2007 – considerando as contrapartidas – viabilizaram investimentos de R$ 16,76 bilhões em obras de saneamento, o que equivale a uma média anual de R$ 3,47 bilhões, englobando 273 projetos. Tomados individualmente, esses recursos foram assim distribuídos: R$ 4,27 bilhões em financiamentos, R$ 8,14 bilhões em recursos do Orçamento da União e R$ 2,56 bilhões de contrapartida de Estados, municípios e empresas de água e esgoto. Além disso, os contratos firmados que não fazem parte do PAC envolvem investimentos de aproximadamente R$ 1,79 bilhão, dos quais mais de 80% virão do governo federal.

Para além dos recursos que começam a ser destinados de maneira expressiva a um setor carente como é o de acesso à rede de esgoto, há que se considerar os aspectos relacionados à gestão do setor. Em um país predominantemente constituído por pequenos municípios como é o Brasil, onde cerca de 81,5% dos municípios têm até 30 mil habitantes, as decisões sobre a melhor técnica a ser utilizada, as melhores condições para se realizar os investimentos assim como todos os aspectos relacionados à governança do setor de saneamento devem, necessariamente, ser considerados. Não basta simplesmente destinar recursos que são fundamentais, pois todo o conhecimento acumulado deve estar à disposição desses municípios para que o salto de qualidade seja conquistado.

Dessa forma, seria de suma importância a divulgação, nos municípios, dos instrumentos criados no sentido de viabilizar maiores investimentos no setor – tais como a lei das concessões, o novo plano nacional de saneamento, as melhores técnicas de tratamento de esgoto adequadas a cada realidade. Caberia então às prefeituras escolher a melhor solução – conceder o serviço ao setor privado, criar um consórcio regional ou criar um departamento autônomo ou uma autarquia de água e esgoto – visando, assim, à ampliação e melhoria do saneamento básico em sua comunidade.