
Programa Saneamento Básico

O conceito de saneamento tem evoluído ao longo da história, relacionado, principalmente, ao contexto político e social de cada estágio de desenvolvimento da sociedade. Originalmente, sua característica fundamenta-se na promoção de ações que busquem a melhoria das condições de saúde. Mais recentemente, com os rápidos processos de urbanização das cidades brasileiras, a noção de saneamento passa a incorporar questões que vão além dos aspectos sanitários, agregando, com maior ênfase, a dimensão ambiental, com destaque à importância das intervenções para a preservação e a conservação do meio ambiente, e para o desenvolvimento urbano. A partir de então fica fortalecido, também, o papel essencial do saneamento na indução do desenvolvimento sustentável e, por conseguinte, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na garantia da preservação dos recursos naturais para as gerações futuras.

Assim, pode-se considerar que o saneamento vincula-se diretamente a questões sociais de extrema gravidade, à reversão de quadros epidemiológicos alarmantes e à recuperação, melhoria, conservação e preservação ambiental, com impacto imediato na saúde pública, traduzindo-se em melhorias para o ambiente urbano e rural e da qualidade de vida da população. Sob essa lógica, os serviços de saneamento devem ser concebidos em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental, de recursos hídricos, de promoção da saúde, de educação ambiental e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante. Essa abordagem pressupõe, portanto, a estreita articulação do setor com questões ambientais, econômicas, de saúde, de educação e de desenvolvimento social.

Com essa visão interdisciplinar, transversal e integrada, em 2007 foi sancionada a Lei nº 11.445, que “*estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico*” e define o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Ademais, a moradia provida de serviços de saneamento básico é um dos direitos sociais previstos no Art. 6º da Constituição Federal de 1988, bem como na Lei nº. 10.257/01¹, o Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana (Art. 2º, I).

Foi a partir desse aparato legal que foi elaborado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) que propõe metas, a necessidade de investimentos para alcançá-las,

¹ Lei 10.257/01 - art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao **saneamento ambiental**, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. [...]

macrodiretrizes e estratégias e programas de investimentos federais no setor. A partir do Plansab é que se chegou a este Programa Saneamento Básico com o objetivo de almejar a universalização com equidade e integralidade, em áreas urbanas e rurais, com atenção especial à gestão dos serviços.

Considerando-se um crescente aumento do número de domicílios bastante significativo em nosso país nas últimas décadas, a cobertura dos serviços avançou de forma positiva nos últimos anos. É possível observar que, entre 2002 e 2013, 18,7 milhões de domicílios passaram a dispor de acesso à rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna. Isso representa uma ampliação da cobertura dos serviços de abastecimento de água, em áreas urbanas, de 94% para 98% dos domicílios. Na zona rural, o resultado também foi expressivo, passando de 55% para 73% dos domicílios. No mesmo período, a cobertura da rede de esgotos e a utilização de fossas sépticas cresceu de 77% para 84% dos domicílios nas áreas urbanas e, nas rurais, de 17% para 30% dos domicílios. Com isso, 16,6 milhões de domicílios passaram a dispor de esgotamento sanitário e, conseqüentemente, de melhores condições ambientais e de saúde. Igualmente, foi satisfatório o resultado observado para a coleta direta de resíduos sólidos nas áreas urbanas, que abrangia 94% dos domicílios em 2013. Ao considerar o total de domicílios que passaram a contar com o serviço de coleta no período, verifica-se a ampliação da cobertura para mais de 16 milhões de domicílios em onze anos. Quanto à drenagem, em 2013, a Munic apontou que 46% dos municípios foram atingidos em suas áreas urbanas por alagamentos ou enchentes ou enxurradas ou inundações graduais ou bruscas nos últimos cinco anos.

Entretanto, de forma geral, as informações disponibilizadas pela PNAD não consideram aspectos qualitativos sobre os serviços e as implicações das soluções adotadas. Por exemplo, dispor de uma ligação à rede não significa ter acesso regular à água. Por exemplo, em 2013, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), foram registradas 89 mil interrupções sistemáticas nos sistemas. Da mesma forma, para o esgotamento sanitário, a questão do tratamento dos esgotos merece especial atenção e não pode ser analisada sob a ótica das pesquisas domiciliares. Segundo dados do SNIS 2013, o Brasil coleta apenas 61% do esgoto gerado e trata 69% do esgoto coletado. Quanto aos resíduos sólidos, os vazadouros a céu aberto (lixões) constituíram o destino final dos resíduos sólidos em 50,8% dos municípios brasileiros, conforme revelou a PNSB 2008.

Assim, com o objetivo de contemplar a complexidade e as diversas fontes de informações sobre a oferta dos serviços, considera-se essencial adotar maior amplitude conceitual, a partir de uma definição que contemple, além da infraestrutura implantada, os aspectos socioeconômicos e culturais e, também, os operacionais, no que tange a regularidade, a segurança e a qualidade dos serviços ofertados ou da solução empregada. Por isso, considera-se importante a utilização do conceito adotado na análise situacional dos serviços de saneamento do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que caracteriza o acesso aos serviços de saneamento básico em: adequado, atendimento precário e sem atendimento, de acordo com as definições da Tabela 1. Sob essa perspectiva, as situações

entendidas como “déficit” incluem aquelas sem atendimento e, também, as que têm atendimento precário, visto que, apesar de não impedirem o acesso ao serviço, este é ofertado em condições insatisfatórias ou provisórias, possivelmente comprometendo a saúde humana e a qualidade do ambiente domiciliar e do seu entorno.

TABELA 1: Caracterização do atendimento e do déficit de acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos adotado no Plansab.

COMPONENTE (1)	ATENDIMENTO ADEQUADO	DEFICIT	
		Atendimento precário	Sem atendimento
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecimento de água <u>potável</u> por rede de distribuição ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, em qualquer caso sem intermitências (paralisações ou interrupções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Dentre o conjunto com fornecimento de água por rede e poço ou nascente, a parcela de domicílios que: <ul style="list-style-type: none"> - Não possui canalização interna; - recebe água fora dos padrões de potabilidade; - tem intermitência prolongada ou racionamentos. - Uso de cisterna para água de chuva, que forneça água sem segurança sanitária e, ou, em quantidade insuficiente para a proteção à saúde. - Uso de reservatório abastecido por carro pipa. 	Todas as situações não enquadradas nas definições de atendimento e que se constituem em práticas consideradas inadequadas (3)
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> - Coleta de esgotos, seguida de tratamento; - Uso de fossa séptica(2). 	<ul style="list-style-type: none"> - Coleta de esgotos, não seguida de tratamento; - Uso de fossa rudimentar. 	
MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Coleta direta, na área urbana, com frequência diária ou em dias alternados e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos; - Coleta direta ou indireta, na área rural, e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos. 	Dentre o conjunto com coleta, a parcela de domicílios que se encontram em pelo menos uma das seguintes situações: <ul style="list-style-type: none"> - na área urbana, com coleta indireta ou com coleta direta, cuja frequência não seja pelo menos em dias alternados; - destinação final ambientalmente inadequada. 	

(1) Em função de suas particularidades, o componente drenagem e manejo de águas pluviais urbanas teve abordagem distinta.

(2) Por “fossa séptica” pressupõe-se a “fossa séptica sucedida por pós-tratamento ou unidade de disposição final, adequadamente projetados e construídos”.

(3) A exemplo de ausência de banheiro ou sanitário; coleta de água em cursos de água ou poços a longa distância; lançamento direto de esgoto em valas, rio, lago, mar ou outra forma pela unidade domiciliar; coleta indireta de resíduos sólidos em área urbana; ausência de coleta, com resíduos queimados ou enterrados, jogados em terreno baldio, logradouro, rio, lago ou mar ou outro destino pela unidade domiciliar.

Em relação ao componente drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, a Munic 2013, levantou, no universo de municípios, dados sobre a ocorrência de alagamentos, inundações, enchentes e enxurradas. Segundo a pesquisa, 2.541 municípios relataram a ocorrência de enchentes, ou enxurradas, ou inundações, em um período de 5 anos, segundo dados da Tabela 2. A partir das informações da pesquisa, é possível observar que o problema é intensificado em municípios com população superior a 100 mil habitantes, apesar de também ocorrerem nos demais municípios com outros portes populacionais.

TABELA 2: Ocorrência de enchentes e inundações no período de cinco anos segundo faixa populacional

FAIXA POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS QUE PARTICIPARAM DO MUNIC 2013	MUNICÍPIOS COM EXISTÊNCIA DE INUNDAÇÕES	
Até 5.000 hab	1247	220	18%
De 5.001 a 20.000 hab	2605	820	31%
De 20.001 a 100.000 hab	1419	761	54%
De 100.001 a 500.000 hab	260	226	87%
Mais de 500.000 hab	39	38	97%
TOTAL	5.570	2.065	37%

Fonte: Munic (IBGE, 2013)

No âmbito regional, o acesso aos serviços é marcado por evidentes desigualdades. Segundo dados da PNAD 2013, no caso do abastecimento de água, 66% dos domicílios brasileiros que não dispõem de rede de abastecimento de água ou poço ou nascente com canalização interna residem nos estados da Região Nordeste. Outros 18% do déficit de acesso a esses serviços estão localizados na região Norte. O Sudeste brasileiro concentra 10% desse déficit. No Sul e Centro-Oeste, respectivamente, 3% e 3% dos domicílios não acessam as redes de abastecimento de água ou não dispõem de poço ou nascente com canalização interna. Avaliando a distribuição do déficit em relação à localização do domicílio, nota-se que expressiva parcela do déficit (aproximadamente 70%) concentra-se em áreas rurais.

Quanto ao esgotamento sanitário, ainda de acordo com a PNAD 2013, observa-se que 46% dos domicílios que compõe o déficit de acesso (domicílios urbanos e rurais) à rede coletora ou fossa séptica estão localizados na Região Nordeste. Na sequência, a região Sudeste reúne 15% dos domicílios que não dispõem desses serviços de saneamento básico. As regiões Norte, Centro-Oeste e Sul concentram, respectivamente, 14%, 13% e 12% do déficit de acesso. Ao contrário do que ocorre em abastecimento de água, o déficit de acesso ao esgotamento sanitário, quanto ao contingente populacional, é maior na área urbana, onde estão localizados 58% dos domicílios sem acesso à rede coletora ou fossa séptica.

No que diz respeito aos resíduos sólidos urbanos, o Nordeste é, novamente, a região do País com maior proporção de domicílios urbanos não atendidos por coleta direta (porta-porta) de lixo. Essa região concentra 41% dos domicílios urbanos sem acesso ao serviço. O Sudeste aparece na segunda posição, com 41% do déficit, seguido pelas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, respectivamente com 8%, 6% e 6%, respectivamente. Quanto à localização do domicílio, verifica-se que há grande diferença quanto à cobertura dos serviços entre áreas rurais e urbanas. Em 2013, segundo dados da PNAD 2013, cerca de 94% dos moradores de áreas urbanas tinham soluções classificadas como adequadas quanto à coleta dos resíduos Sólidos Domiciliares (RSD). No entanto, apenas 33% dos domicílios localizados na área rural tinham acesso a soluções adequadas para a coleta de resíduos sólidos.

Além das desigualdades regionais destacadas, observa-se que o acesso aos serviços é fortemente associado às condições socioeconômicas do domicílio. Segundo a PNAD 2013, aproximadamente 97% da população brasileira que não tinha acesso ao abastecimento de água por rede geral ou poço ou nascente, com canalização interna, possuía renda domiciliar mensal de até 3 salários mínimos. Para o esgotamento sanitário, observa-se que 71% do déficit de acesso à fossa séptica e rede coletora concentra-se em extratos populacionais que recebem até 3 salários mínimos.

Assumindo que a alocação dos recursos e a criação de incentivos são formas pelas quais a política governamental influencia o desenvolvimento regional e social, promove a inclusão social e reduz as desigualdades sociais e considerando-se a magnitude da concentração das carências dos serviços em populações de baixa renda, considera-se essencial priorizar a atuação estatal em áreas de baixa renda para o alcance da universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente, no contexto de erradicação da extrema pobreza.

Ainda em relação aos aspectos territoriais, cabe ressaltar que as áreas rurais apresentam características peculiares, como pequenos agrupamentos populacionais e baixa densidade, que dificultam o acesso aos serviços de saneamento básico através das soluções convencionais adotadas em áreas urbanas, demandando do poder público uma abordagem diferenciada tanto no aspecto tecnológico, quanto na gestão e na relação com as comunidades. Assim, intervenções que objetivem cobrir o déficit de infraestrutura física, incluindo a concepção da matriz tecnológica adaptada às realidades locais, necessariamente deverão vir acompanhadas de medidas estruturantes, no campo da participação da comunidade, da educação ambiental para o saneamento, dos mecanismos de gestão e da capacitação, entre outras. Para as comunidades tradicionais, as intervenções devem ser pensadas a partir de uma visão integral que considere as políticas públicas específicas estabelecidas para as mesmas, visando maior racionalidade nas intervenções.

A análise dos contornos regionais e dos aspectos relacionados às desigualdades de acesso aos serviços de saneamento básico evidenciam os enormes desafios envolvidos na formulação de políticas voltadas para a redução das desigualdades sociais e regionais, na busca por alcançar a universalização do acesso aos serviços, com equidade e integralidade.

Além dos aspectos relacionados à infraestrutura de oferta dos serviços, um dos principais desafios a serem enfrentados diz respeito à consolidação e ampliação de medidas estruturantes para o setor, tendo em vista a necessidade de superação das ineficiências históricas associadas à gestão dos serviços de saneamento.

Faz-se necessária ainda destacar uma definição central do Plansab, que acompanha as várias abordagens do Plano: tratam-se dos conceitos de medidas estruturais e medidas estruturantes, com repercussões, sobretudo no planejamento futuro das ações. As primeiras correspondem aos tradicionais investimentos em obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. São evidentemente necessárias para suprir o *deficit* de cobertura pelos serviços e a proteção da população quanto aos riscos epidemiológicos, sanitários e patrimoniais. Por outro lado, por medidas estruturantes são entendidas aquelas que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços. Encontram-se tanto na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas as suas dimensões, quanto na da melhoria cotidiana e rotineira da infraestrutura física.

Conforme preconizado pela Lei 11.445/07, embora se observe avanços no aspecto da gestão e da sustentabilidade da prestação dos serviços, mensurados por indicadores das áreas administrativa, financeira e operacional dos prestadores de serviços de água e esgoto apurados pelo SNIS, de 2003 a 2013, situações preocupantes ainda persistem. O índice médio das perdas de faturamento de água, que são conseqüência de uma infraestrutura física de má qualidade e também de uma deficiente gestão dos sistemas foi de 38% em 2013. É um dos menores valores observados nos 14 anos da série histórica de coleta de dados do SNIS, demonstrando uma evolução geral positiva. Em outros casos se verifica a cobrança de tarifas irrisórias, que não cumprem a função de cobrir os custos da prestação dos serviços. Sem a institucionalização da cobrança de uma tarifa adequada, a sustentabilidade econômico-financeira é impraticável, comprometendo a prestação dos serviços para as gerações atuais e futuras.

Portanto, outro eixo de atuação do Programa, guiado por uma lógica estruturante, abrangem ações que têm como objetivo apoiar o desenvolvimento institucional do setor saneamento brasileiro, focando sua atuação, principalmente, para promover: a assistência técnica a entes federados e prestadores de serviços; a capacitação de agentes públicos; a realização de estudos e pesquisas setoriais; as ações de controle e redução das perdas; o apoio ao desenvolvimento da gestão associada, da regulação e fiscalização; a estruturação de sistemas de informação; a elaboração de planos e projetos de saneamento básico; e, o incentivo à educação sanitária e ambiental. Ou seja, considera-se que, para alcance dos objetivos da política nacional de saneamento básico, torna-se necessário apoiar a realização de ações estruturantes para o setor, além de garantir recursos para provisão de infraestrutura. A implementação dessas medidas são de suma importância para garantir a modernização ou reorganização de sistemas, ampliar o suporte político e gerencial necessário à sustentabilidade da prestação de serviços, apoiar e suscitar o aperfeiçoamento da gestão e, assim, garantir benefícios duradouros às medidas estruturais. Inclusive, considera-se que a capacidade de garantir a sustentabilidade dos investimentos estruturais está associada, em grande medida, aos índices de eficiência dos prestadores, refletida nas taxas de custos e perdas, de produtividade e de margem operacional.

Nesse aspecto, destaca-se a questão da institucionalização e profissionalização da gestão, especialmente, para os componentes de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e manejo de resíduos sólidos urbanos, serviços ainda carentes de uma estrutura organizacional adequada em comparação aos serviços de água e esgotos, mais maduros do ponto de vista institucional, organizacional e de existência de infraestrutura. No caso da prestação dos serviços de drenagem urbana, estudos dedicados à análise dos aspectos institucionais de gestão dos serviços apontam as seguintes fragilidades: inadequada formação de profissionais, falta de conhecimento técnico das soluções adequadas, fragmentação de atividades, instabilidade e descontinuidade administrativa, carência de recursos financeiros e ausência de planejamento de longo prazo.

Para a análise do componente resíduos sólidos urbanos, além das questões organizacionais, o que se percebeu, ao longo dos anos, foi uma ação generalizada do poder público local dedicada a afastar o lixo coletado das zonas urbanas, depositando-o, muitas vezes, sem controle sanitário e em locais inadequados. Considerando-se o aspecto da sustentabilidade, segundo dados do SNIS 2013, cabe destacar que 60% dos municípios afirmaram não realizar a cobrança pelos serviços de limpeza urbana.

Esses problemas são agravados pela ausência de suporte técnico e econômico das administrações locais para a correta gestão dos resíduos sólidos urbanos. Portanto, as questões afetas aos resíduos sólidos, pela própria amplitude e complexidade do tema, demandam uma articulação maior entre diversas áreas do Governo com interface no tema. No plano institucional, a coordenação da Política de Saneamento Básico e, portanto, dos programas e ações que envolvem o planejamento, regulação, prestação e o controle social dos serviços públicos de saneamento básico, incluídos os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, são de competência do Ministério das Cidades, ao passo que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que trata do tema de forma mais ampla englobando os outros tipos de resíduos, está sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente.

Outro grande desafio setorial está diretamente relacionado à gestão e diz respeito à formulação da política pública de saneamento pelos titulares dos serviços. A aprovação da Lei 11.445/07 trouxe uma série de mudanças para o setor, dentre elas a separação das funções de planejamento, regulação e fiscalização e prestação dos serviços. Assim, as referidas atividades deverão ser desempenhadas, preferencialmente, por atores diferentes: o planejamento deverá ficar a cargo do titular dos serviços, função que é indelegável, enquanto que a prestação dos serviços caberá a um ente ou órgão público municipal, ou estatual, ou consórcio público, ou a uma concessionária pública ou privada. Portanto, com base nas determinações da Lei, os titulares devem elaborar a política pública, que compreende, dentre outros aspectos: a elaboração dos planos de saneamento básico, a definição da forma de prestação dos serviços, a definição dos entes responsáveis pela sua regulação e fiscalização, o estabelecimento de mecanismos de participação e controle social, o estabelecimento do sistema de informações e a fixação dos direitos e deveres dos usuários.

Ainda de acordo com a Lei, as atividades da função de regulação e de fiscalização devem ser executadas por órgão ou entidade independente, com autonomia administrativa, financeira e decisória, e com capacidade técnica para esta finalidade. As entidades reguladoras e fiscalizadoras têm como objetivo garantir a transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, com o objetivo de assegurar a modicidade tarifária, definir mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços.

Outra inovação promovida pela Lei 11.445/2007 foi introduzir a participação e o controle social no planejamento e na implementação das políticas de saneamento, que deverá ampliar a transparência das decisões ao possibilitar a participação de atores que, historicamente, tiveram

reduzida representatividade nas esferas decisórias das políticas públicas de saneamento básico. À União caberá o papel de fomentar a participação popular na elaboração dos planos de saneamento e fortalecer as instâncias colegiadas, como o Conselho das Cidades nos diversos níveis federativos, que se constitui em espaço adequado para discussão sistêmica das políticas de desenvolvimento urbano e de saneamento.

Além da recente normatização, outro fator positivo para o setor foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que definiu uma robusta carteira de investimentos em saneamento em todo o País, com previsibilidade da oferta de recursos em um horizonte quadrienal (2007 a 2010) e com a implementação de um conjunto de medidas institucionais para acelerar a execução dos empreendimentos. Portanto, nos últimos anos, o saneamento básico tem experimentado um dos melhores momentos da trajetória econômica recente do setor. Com o lançamento do PAC em 2007, reverteram-se as limitações financeiras que restringiam os novos investimentos, elevando o volume de contratações de uma média de R\$ 3 bilhões anuais verificada de 2003 até 2006, para cerca de R\$ 10 bilhões por ano até 2014.

Depreende-se do cenário exposto que os atores do setor ainda terão que empreender esforços significativos nos próximos anos, cabendo à União não só a ampliação dos investimentos com recursos onerosos e não-onerosos, como a adoção de medidas, previstas na Lei 11.445/2007, que ampliem, facilitem e estabilizem o acesso aos recursos pelos entes subnacionais e seus respectivos prestadores. Para tanto, além de promover investimentos em medidas estruturantes, o Governo tem papel essencial para garantir a segurança jurídica, apoiar o desenvolvimento institucional dos titulares e prestadores de serviços; e, sobretudo, implantar, monitorar e avaliar o Plano Nacional de saneamento Básico (Plansab), no que tange o acompanhamento das metas propostas para 2018, da aplicação das macrodiretrizes e estratégias, da implantação dos programas e monitoramento do cenário proposto, que serão fundamentais para nortear as ações dos entes federados.