

**ANÁLISE DOS DESAFIOS DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO
FRENTE AO NOVO DESENHO INSTITUCIONAL: UM OLHAR PARA GOIÁS**

Adriana Pereira de Sousa
UFRJ/ UEG / FAPEG
adriueg@gmail.com

Valéria Gonçalves da Vinha
UFRJ
valeriavinha@globom.com

Introdução

No contexto que engloba o desenvolvimento brasileiro é histórico o fato de que o setor de saneamento básico é, dentre os setores de infraestrutura, o menos desenvolvido, visto que apesar do crescimento do volume de investimentos nos últimos anos e também do aumento do atendimento à população nessa modalidade de serviço, este ainda apresenta grandes lacunas quanto a sua universalização.

Este setor sempre foi um gargalo no processo de desenvolvimento do Brasil e mesmo sendo de extrema importância para o progresso do país, ao longo dos anos sempre foi tratado como secundário, tanto é que a Lei Federal Nº 5.318 que Instituiu a Política Nacional de Saneamento e criava o Conselho Nacional de Saneamento havia sido promulgada em 1967, antes da criação do PLANASA, e, após o fim daquele plano até o ano de 2007 não se havia regulamentado o saneamento básico no Brasil.

Contudo, a realidade que circunda o saneamento no Brasil vem sofrendo alterações, especialmente quando se observa a década de 2000, sobretudo quanto à ampliação dos investimentos em saneamento em comparação com a década de 1990; outro ponto de extrema relevância foi a formalização do marco legal com a promulgação da Lei 11.445/2007, a chamada “lei do saneamento”.

Tais mudanças institucionais tem trazido o setor de saneamento para o foco de importantes ações políticas e institucionais como a aprovação da Lei 11.445/2007, a implementação de programas específicos de saneamento como o Saneamento Para Todos e em especial a implantação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) por meio do aumento do aporte de recursos direcionados ao saneamento no Brasil, com diretrizes de cunho nacional, mas com ações regionalizadas, visando universalizar o atendimento dos serviços de saneamento a toda a população.

Neste contexto, como o objeto deste estudo tem como foco de pesquisa o estado de Goiás localizado na Região Centro-Oeste, trazendo o olhar para este cenário, observa-se que esta região reproduz as características nacionais do setor de saneamento, com exceção do Distrito Federal que apresenta níveis de atendimentos praticamente universalizados tanto no que se refere ao abastecimento de água quanto à coleta de esgotos, os demais estados da região têm o abastecimento de água bem próximos à universalização, porém, quanto ao esgotamento sanitário a situação é bastante deficiente.

Vale ressaltar que dentre os três estados que formam a região Centro-Oeste e especialmente observando os dados sobre esgotamento sanitário na última década, Goiás é o único que apresenta crescimento no atendimento deste serviço, evidenciando que juntamente com o distrito federal este estado impulsiona a ampliação da rede de esgotamento sanitário no Centro-Oeste.

A partir destas observações surgiu então o interesse em estudar o setor de saneamento no estado de Goiás e tentar responder as seguintes perguntas: o comportamento do setor de saneamento do estado do Goiás é consequência das ações dispendidas após a aprovação do novo marco regulatório do setor (Lei 11.445/2007)? O incremento observado quanto ao esgotamento sanitário, ocorreu devido à expansão dos investimentos advindos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implantado em 2007?

Quanto à representatividade de Goiás no Centro-Oeste, surgem questões como: quais as razões desse destaque? Isso se deve à maior eficiência das instituições locais? Pode-se afirmar que a eficiência e/ou eficácia da Companhia de Saneamento do Estado na gestão dos recursos, na execução das obras e na prestação dos serviços favoreceram o desempenho do estado referente ao atendimento de água e esgotamento sanitário?

Mais um ponto relevante é a questão social sob o prisma da participação e da resistência social quanto às questões relacionadas ao setor de saneamento. Quanto a isso é interessante perguntar o seguinte: Goiás seguiu avançando quanto a prestação de serviços de saneamento, sem muitas oscilações, por não se envolver nas discussões relativas às pressões políticas para a privatização do setor versus pressões sociais contra a privatização, estando de certa forma, à margem destas questões?

As teorias que informam a presente pesquisa são: a Teoria das Políticas Públicas, delimitada à Política Pública de Saneamento, com foco na centralização/descentralização dos serviços e a Teoria Institucionalista, com foco nas mudanças institucionais e nos interesses dos atores. Estas teorias são base de sustentação para que seja possível responder a algumas questões primordiais para a

compreensão do setor de saneamento básico, no sentido de se verificar como o setor vem se desenvolvendo diante do novo desenho institucional que se apresenta.

Metodologia

No intuito de fundamentar o estudo a ser realizado, buscando o suporte necessário para se alcançar os objetivos propostos, foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica fazendo um levantamento das principais informações do setor de saneamento no Brasil e em Goiás, contemplando as características e o histórico do desenvolvimento do setor, com foco nas mudanças institucionais ocorridas nas últimas décadas, com especial atenção ao período de 2000 a 2010.

Foi realizada também uma pesquisa bibliográfica sobre a teoria institucionalista e a teoria das políticas públicas de saneamento, com o intuito de embasar teoricamente a pesquisa. Assim, no que refere-se a teoria institucionalista foi considerado o seguinte: a) variáveis teóricas: as mudanças institucionais e o interesse dos atores; b) variáveis campo: a legislação do setor de saneamento e o comportamento dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento do setor.

Com o objetivo de expor sobre o desenvolvimento institucional do setor foi examinada a evolução do marco legal federal do saneamento e toda a legislação relacionada ao setor por meio de decretos e leis que regulamentaram o saneamento durante toda a sua trajetória no Brasil até a publicação da Lei 11.445/2007.

Analisando sobre o prisma da teoria das políticas públicas de saneamento a categoria de análise foi baseada na centralização/descentralização das ações e decisões, tendo como variáveis teóricas abordadas a tomada/não tomada de decisão, a eficácia, a eficiência, mediante o desenvolvimento, elaboração e aplicação das ações políticas voltadas para este setor. Nesta dimensão, as variáveis campo delimitadas foram: o marco regulatório, os níveis de investimento, a busca pela universalização dos serviços e a sustentabilidade do setor de saneamento.

Quanto à verificação da universalização e da sustentabilidade do saneamento, o campo de pesquisa delimitou-se ao estado de Goiás e para tanto foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental necessária ao seu embasamento e diagnóstico. Posteriormente, visando validar as informações serão realizadas entrevistas com os atores envolvidos no processo como representantes do governo do estado, representantes da empresa de saneamento de Goiás (Saneago), representantes dos principais municípios da região metropolitana de Goiânia, englobando aqui as prefeituras municipais e representantes da sociedade em geral como as associações de bairro. Esta etapa da

pesquisa terá como meta avaliar *in locu* a situação do saneamento em Goiás, tendo o cuidado de verificar a relação existente ou não existente entre a realidade e as mudanças institucionais consideradas neste estudo.

Como o foco da pesquisa são os desafios do setor de saneamento básico frente ao novo desenho institucional, direcionando a análise para o caso específico do estado de Goiás, a metodologia utilizada é o estudo de caso, no qual busca-se identificar quais as principais mudanças institucionais ocorridas no período compreendido entre os anos 2000 a 2010 no setor de saneamento e quais seus efeitos sobre o saneamento em Goiás, tanto no que se refere aos investimentos, à busca pela universalização dos serviços de saneamento básico.

Resultados e discussões

O presente estudo, partindo da concepção de que o setor de saneamento básico é historicamente deficiente no Brasil, e tomando como campo de pesquisa o estado de Goiás, busca responder algumas questões referentes a este setor. Para tanto, inicialmente apresenta de forma sucinta um retrato do saneamento básico no Brasil e na região Centro-Oeste, trazendo o foco da análise para o estado de Goiás, abordando os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no período compreendido entre os anos de 2001 até 2009.

Utilizou-se como fonte de pesquisa os estudos realizados pelo IPEA intitulados: “Situação Social os Estados” realizado individualmente para cada unidade da federação, dos quais foram utilizados os estudos realizados sobre os estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e também o Distrito Federal.

O período abrangido pelo estudo vai de 2001 a 2009 e demonstra que no que se refere ao abastecimento de água houve crescimento, mesmo que lento, e também que o percentual da população atendida segue uma tendência à universalização, conforme pode ser visualizado no quadro 01:

QUADRO 01 - ABASTECIMENTO ADEQUADO DE ÁGUA						
ANO	Brasil	Centro-Oeste	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Distrito federal
2001	81,40	79,27	77,38	67,86	86,63	90,42
2002	82,69	81,98	79,41	72,49	89,65	92,13
2003	83,27	83,74	81,98	74,41	89,70	93,41
2004	83,31	85,58	85,03	75,03	90,92	94,38
2005	83,73	86,39	84,12	80,89	91,73	93,19
2006	85,21	87,87	86,85	80,27	94,42	93,16
2007	86,12	89,16	88,41	84,40	90,81	95,01
2008	86,98	89,64	87,45	85,50	92,05	97,49
2009	87,72	90,55	89,10	86,07	92,32	97,57

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria

É relevante observar que a partir de 2004 o Centro-Oeste apresentou um percentual de atendimento acima do observado no Brasil. E no que se refere aos dados dos estados individualmente, é possível verificar que o estado de Mato Grosso apresentou um percentual de abastecimento de água sempre abaixo da média nacional e também do Centro-Oeste, enquanto que o Mato Grosso do Sul esteve sempre a frente tanto da região Centro-Oeste, quanto dos índices nacionais. Já o Distrito Federal apresenta-se como um caso particular, visto que os níveis de atendimento de água estão sempre muito acima daqueles observados na região, e também no Brasil.

Neste quesito, Goiás apresentou um comportamento similar ao do Centro-Oeste, isto é, no início da década de 2000 até o ano de 2003 apresentava níveis de atendimento inferiores aos observado em nível nacional, mas, a partir de 2004, superou a média brasileira de atendimento, apresentando, especialmente após 2006 níveis constantes de crescimento deste percentual.

Quando o foco são os serviços de coleta adequada de esgotamento sanitário, este mesmo estudo do IPEA apresenta os seguintes dados:

QUADRO 02 - ESGOTAMENTO SANITÁRIO ADEQUADO						
ANO	Brasil	Centro-Oeste	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Distrito federal
2001	58,47	35,22	33,43	18,20	8,82	84,88
2002	59,35	36,60	31,30	24,13	12,13	87,14
2003	59,70	36,67	32,17	20,72	12,57	88,75
2004	59,37	34,73	30,74	17,40	9,87	87,47
2005	59,38	35,16	31,87	17,99	11,11	85,36
2006	60,10	35,42	32,51	15,31	13,98	85,73
2007	61,99	37,65	35,88	13,82	19,16	85,77
2008	62,21	40,86	34,82	29,22	18,27	89,54
2009	62,01	39,31	37,41	15,66	18,58	90,54

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria

Os dados evidenciam que mesmo o país tendo caminhando rumo à expansão dos serviços de esgotamento sanitário no período 2001-2009, este está muito longe da universalização.

Observa-se que exceto o Distrito Federal, que configura como caso especial também quanto à coleta de esgotos, visto que apresenta índices próximos à universalização em todo o período analisado, até mesmo o índice nacional apresenta-se deficiente neste quesito.

A este respeito, verifica-se que toda a região Centro-Oeste apresenta índices bem abaixo da média nacional, e que dentre os estados desta região, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentam situação bastante crítica, com níveis de atendimento inferiores a 30% da população. Já o estado de Goiás apresenta-se como exceção visto que dos três estados que compõe o Centro-Oeste este é o único que apresenta índices crescentes no período e que se aproxima do percentual de atendimento da região como um todo, com especial destaque para o crescimento do índice de esgotamento sanitário a partir de 2007.

A partir desta constatação surgiram algumas questões e alguns apontamentos foram feitos sobre o saneamento básico em Goiás. A pesquisa realizada até o momento possibilita inferir que este comportamento do setor de saneamento do estado do Goiás é fruto das ações dispendidas após a aprovação do novo marco regulatório do setor (Lei 11.445/2007), visto que esta trouxe à tona as discussões e o interesse sobre o assunto, favorecendo o incremento de ações, especialmente quanto ao financiamento do setor via ações provindas do governo federal, a exigência da elaboração dos planos municipais de saneamento por parte dos municípios, e o surgimento de programas relacionados ao impulsionamento do setor, como o Saneamento Para Todos, etc.

O Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) implantado em 2007, pelo governo federal, teve grande influência no aumento dos investimentos do setor, visto que direcionou as ações e facilitou o crédito para setores de infraestrutura como o saneamento básico e dessa forma colaborou em grande parte para o incremento dos investimentos e ações especialmente quanto ao esgotamento sanitário, visto que o abastecimento de água sempre foi privilegiado com os investimentos do setor, independente do PAC.

Outra questão levantada no estudo foi se a eficácia /eficiência da Companhia de Saneamento do Estado na gestão dos recursos, na execução das obras e na prestação dos serviços favoreceram o desempenho do estado referente ao atendimento de água e esgotamento sanitário. A esse respeito o estudo permite, apontar, por enquanto, que a empresa de saneamento do estado conseguiu manter-se solvente e dessa forma garantir os aportes de investimentos direcionados ao saneamento em Goiás, além disso está presente em 223 dos 246 municípios goianos o que leva a considerar que sua gestão

dos recursos, execução das obras e prestação dos serviços são eficientes o bastante para garantir o comportamento positivo do saneamento em Goiás. Apontamentos mais profundos ainda estão sendo estudados e posteriormente serão detalhados.

Outro ponto interessante é que o estado de Goiás seguiu avançando quanto a prestação de serviços de saneamento, de forma constante, sem registros de nenhum evento sobre discussões acirradas acerca da privatização ou não privatização do saneamento e isso tem grande possibilidade de ter ocorrido pelo comportamento pacífico da sociedade goiana nas discussões a este respeito, deixando este assunto e as decisões sobre este a cargo das instituições governamentais e empresariais atuantes no setor.

Ressalta-se que, comparando o desenvolvimento do saneamento básico a partir dos anos 2000, com o seu desempenho nas décadas de 70, 80 e 90, pode-se considerar que o setor que tem apresentado comportamento dinâmico e tem sofrido diversas alterações, ou seja, tem surgido um novo desenho institucional no qual o desempenho do saneamento tem sido, em grande parte, positivo quanto à expansão do atendimento à população, contudo, vale considerar que o estudo em questão ainda está em fase de finalização, portanto nem todas as questões foram respondidas completamente. Todavia, constata-se que o setor vem se desenvolvendo positivamente, mas seus caminhos ainda não estão definidos.

Considerações Finais

Com base no estudo realizado, é possível apontar que o setor de saneamento no Brasil considerando o período de 2000 até 2009 tem apresentado comportamento positivo quanto ao aumento do atendimento à população e que esta característica é também observada na região Centro-Oeste e em especial, no estado de Goiás. Vale ressaltar que as mudanças institucionais ocorridas no setor, como a aprovação da Lei 11.445/2007 e a implantação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) tiveram grande influência na expansão dos investimentos e aumento do percentual da população atendida, tanto no abastecimento de água quanto no esgotamento sanitário.

Dessa forma é possível afirmar que o desempenho do setor de saneamento, frente aos desafios surgidos diante do novo desenho institucional tem-se apresentado bastante positivo, evidenciando que ainda está longe de se alcançar a universalização dos serviços, contudo o caminho começa a ser percorrido.

Agradecimentos

À Universidade Federal do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual de Goiás, por instigarem a pesquisa e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) pela Bolsa de Formação.

Referências

- ARAÚJO, R., 1999, **Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento Básico – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário**. In: *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização - Saneamento*, pp. 47-74, IPEA, Brasília, DF.
- ARRETCHE, M. T. S., 1999, “**Política Nacional de Saneamento: a Reestruturação das Companhias Estaduais**”, *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização - Saneamento*, pp. 75-106, IPEA, Brasília, DF.
- _____, 1995, “**Política Nacional de Saneamento: a Reforma do Sistema na Perspectiva das Principais Entidades do Setor**”. In: VI Encontro Nacional da ANPUR: Modernidade, Exclusão e a Espacialidade do Futuro, pp. 64-77, Brasília, DF.
- BRASIL. MCIDADES. SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Visão Geral da Prestação dos Serviços de Água e Esgotos – Brasília**, 2004.
- _____. **Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil**. Brasília. 2005
- _____. **Projeto de Lei nº. 5.296/2005: Diretrizes para os Serviços Públicos de Saneamento Básico e Política Nacional de Saneamento - PNS**, Brasília, 2005.
- _____. **Programa de Modernização do Setor de Saneamento – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos**. Brasília. 2007
- BRASIL. **Lei n.º 11.445/2007, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jan. 2007.
- IPEA. **Situação social dos estados: Distrito Federal**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012.
- _____. **Situação social dos estados: Goiás**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012.
- _____. **Situação social dos estados: Mato Grosso**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012.
- _____. **situação social dos estados: Mato Grosso do Sul**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012.
- LOBO, L., 2003, **Saneamento Básico: em Busca da Universalização**. Brasília, Editora do Autor.
- MONTEIRO, J. R. P. R., 1983, “**Saneamento Básico e a Conjuntura**”, *Engenharia Sanitária*, v. 22, n. 3, pp. 272-280, Rio de Janeiro, Brasil.

Abstract

Historically the sanitation sector is among the infrastructure sectors, the least developed, and still has big gaps regarding the universalization of services of water supply and sanitation, especially for the critical situation. However, the Decade of 2000 has been marked by institutional changes quite interesting in relation to this sector, especially the promulgation of law 11,445/2007 and the implementation of the Growth Acceleration Plan (GAP) of the federal government that has expanded greatly the amount of investments in the sector after 2007. In this context searching study regionally the sanitation sector development, it was used as a field of research the State of Goiás. Among the States that comprise the Midwest region, this has been highlighted in recent years and shows that the institutional changes observed has a strong influence on the positive performance of sanitation in the face of challenges arising in front of the new institutional design in the sanitation that has been consolidated in Brazil.