

Sumário Executivo

TRATA BRASIL: ***Impactos Sociais da falta de Saneamento nas maiores cidades brasileiras***



www.fgv.br/cps/tratabrasil4

Trata Brasil: Impactos Sociais da Falta de Saneamento nas Principais Cidades Brasileiras¹

Sumário Executivo

Rio de Janeiro, 3 de Julho de 2009

**Centro de Políticas Sociais
Instituto Brasileiro de Economia
Fundação Getulio Vargas**

Coordenação:

Marcelo Cortes Neri
marcelo.neri@fgv.br

Equipe:

Luisa Carvalhaes Coutinho de Melo
Samanta dos Reis Sacramento
André Luiz Neri
Ana Lucia Calcada
Pedro Scharth
Lucas Moreira
Marlus Pires

¹ Este relatório dá seqüência a pesquisa Impactos Sociais de Investimentos em Saneamento feita pelo Centro de Políticas Sociais da FGV a pedido do Instituto Trata Brasil. Nós gostaríamos de agradecer a participantes de seminários, que participamos ou organizamos, em algumas localidades brasileiras (Brasília, Cachoeira de Itapemirim, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, Recife e São Paulo), a todos os membros do Trata Brasil, em particular a Raul Pinho e a Carlos Edison, pelas sugestões oferecidas ao longo da pesquisa. Sem implicá-los em possíveis imprecisões remanescentes e nas conclusões apresentadas.

Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Fundação Getúlio Vargas.

Sumário Executivo - Trata Brasil: Impactos Sociais da Falta de Saneamento nas Principais Cidades Brasileiras/ Coordenação Marcelo Côrtes Neri. - Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

11 p.

1. Saneamento básico 2. Serviços públicos 3. Saúde 4. Mortalidade Infantil 5. Urbanização 6. Pobreza I. Neri, M.C

©CPS/IBRE/FGV 2009

Apoio Trata Brasil

Sumário Executivo

O Brasil começa a ocupar lugar de destaque na agenda internacional como um país emergente que será até 2050 um dos tijolos edificadores da riqueza global futura. Acrônimos liderados pela nossa inicial como Brics e Bics dão o tom deste reconhecimento. O Brasil protagoniza ao lado de outros países emergentes como Rússia, China, Índia e África do Sul a imagem do mundo que começa a se descortinar no novo milênio. Agora nem tudo que é visto do Brasil desde fora é ordem e progresso. Estudiosos dos problemas emergentes destas novas potências, em particular no caso da China e da África do Sul tem usado de maneira recursiva o nosso exemplo sob o termo “*brazilianization*” como representativo de um processo de crescimento desordenado de grandes cidades.

O Brasil se transformou ao longo do último século num país essencialmente urbano, com 85% da população morando em cidades. Segundo o Censo de 1940, 31,2% da nossa população morava em cidades, já de acordo com a última PNAD, a de 2007, quase a mesma proporção de pessoas, 31,9%, mora em metrópoles (i.e., 53,9% mora nas demais áreas urbanas). Aprendemos ao longo deste processo de urbanização, os custos das deseconomias associados a esta aglomeração populacional brasileira tais como aquelas emanadas pelo trânsito caótico e pela violência nossa de cada dia. Ao contrário deveríamos ofertar mais e melhores serviços públicos explorando as economias de escala, de escopo e de rede de ter boa parte da população nestas grandes cidades. Ou seja, grandes cidades não precisam ser sinônimas da precariedade visível nas favelas e periferias brasileiras que figuram com destaque hoje ao lado da recente pujança da nossa nova economia e do nosso futebol como imagens do país no exterior.

O desordenamento urbano do caso brasileiro surpreende mais que o da Índia, pelo fato de termos mais renda e um Estado maior que o deles. Estas deveriam constituir condições suficientes para evitar o caos das cidades. Segundo, um dos nossos maiores planejadores, João Paulo dos Reis Velloso, o Brasil é o país das oportunidades perdidas por falta de visão e de gestão públicas. Como aprendemos da nossa experiência cotidiana com o futebol nacional uma coisa é perder, outra é perder desperdiçando chances claras de gol. O exemplo mais nítido do desperdício de oportunidades brasileiro, isto é de atraso apesar das possibilidades de avanço do país é a falta de esgoto. O saneamento básico como o nome sugere é - ou deveria ser - básico. Entretanto, mesmo as maiores cidades brasileiras e consequentemente o país – dada a localização da população – não usufruem deste item

básico. Vivemos no século XXI como se estivéssemos numa cidade europeia do século XIX.

Traçamos nessa nova pesquisa feita a pedido do Trata Brasil a causa do saneamento e do seu impacto no bem estar social fazendo um zoom nas maiores cidades brasileiras onde a possibilidade de endereçamento da questão é – ou pelo menos deveria ser – maior. Um avanço metodológico inaugurado neste estudo é isolar os microdados recentes das 27 capitais brasileiras bem como separar o núcleo das periferias metropolitanas. Esta abertura espacial de informações mais atuais permitem endereçar a questão do saneamento não só a um nível mais perto do cidadão e das externalidades emanadas como também no nível de responsabilização que a nova Lei do Saneamento determina: a esfera municipal. No caso aqui dos municípios das capitais, seja pela concentração da população, seja pela visibilidade, são as verdadeiras caixas de percussão dos eventos nacionais com maior possibilidade de endereçamento do problema de falta de esgoto do ponto de vista econômico e estatístico, função da maior renda e população. Complementarmente, a clivagem das grandes metrópoles em núcleo e periferia, também não coberta pelas estatísticas oficiais permite contrastar a nível local lugares de diferentes níveis de renda e de possibilidades de coordenação institucional.

Perseguimos a visão das pessoas físicas, os consumidores presentes e potenciais do saneamento, captados através dos microdados de pesquisas realizadas nas casas e nas escolas. Mapeamos as causas e conseqüências da falta de saneamento percebidas pela população de todas as 27 capitais brasileiras e da periferia das 9 principais áreas metropolitanas. Esta abertura geográfica dos microdados é uma inovação da presente etapa da pesquisa. Este exercício espacial enfatiza a interdependência existente entre os municípios das metrópoles brasileiras. No âmbito de oferta faz sentido olhar cada município isoladamente e dar a sua avaliação do saneamento de responsabilidade do poder local, já a aferição das conseqüências sociais da falta de saneamento temos de ultrapassar as fronteiras municipais oficiais. Por exemplo, o esgoto do município do Rio de Janeiro que vai a Baía de Guanabara também é no sentido de suas conseqüências de São Gonçalo e vice-versa. O Rio Tietê após banhar São Paulo depois margeia a cidade de Tietê. Ou seja, no caso do saneamento básico há que se responsabilizar não só os seus prefeitos, mas os prefeitos das cidades vizinhas. Os prefeitos são os responsáveis últimos pela nova institucionalidade da Lei Geral do Saneamento, promulgada em 2006. Buscamos através desta pesquisa auxiliar no empoderamento a população de cada localidade sobre sua realidade.

Por exemplo, entre as cidades selecionadas para a Copa do Mundo de 2014 a liderança do acesso a ranking de acesso a esgoto é ocupado por Belo Horizonte com 97,4% de acesso, São Paulo (89,5%) seguido de perto por Salvador (89%). No pódio negativo da falta de esgoto entre as sedes da Copa quem lidera é o município de Natal com 21,4% de domicílios conectados a rede de esgoto. A pior capital é Macapá com 4,03% de cobertura. No que tange a divisão entre capital e periferia das metrópoles brasileiras. A percepção de cobertura de rede geral de esgoto pela população pela última PNAD é de 67,46% nas capitais, sendo 53,44% nas periferias das metrópoles num nível marginalmente maior que o das demais áreas urbanas brasileiras (52,58%), mas muito superior ao das áreas rurais 3,83%. Em todas as regiões metropolitanas o nível de cobertura percebido de esgoto nas capitais é superior ao da periferia em cada área sendo o maior diferencial observado em Curitiba de 36 pontos percentuais. A análise temporal da cobertura de esgoto revela que depois de anos de relativa estagnação com taxas de crescimento de 16,8% entre 1998 e 2006 ocorre um salto discreto de 5,71% em 2007. O salto ocorrido em 2007 foi maior nas capitais (8,3%) do que nas periferias (5,4%). Por outro lado se fossemos creditar um prêmio de maior avanço nos últimos anos pode ser endereçado à capital baiana que com o programa Baía Azul dobrou o acesso a saneamento básico desde 1998, enquanto o Rio com o seu Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) ficou estagnado até 2006 em torno dos 70,7%. No último ano a cidade maravilhosa recuperou parte do atraso criado nos últimos anos chegando a 84,2%.

Por que enfatizar a questão do saneamento e não outros serviços públicos? Observamos que o nível de cobertura percebida do saneamento nas metrópoles (67,5%) se situou em níveis bastante inferiores aos dos demais serviços públicos, como nas áreas de água (92,3%), lixo (86,8%) e luz (98,2%). Note que a cobertura a rede geral de esgoto é apenas uma condição necessária para a provisão de tratamento de esgoto que é a condição suficiente para que os benefícios da coleta se materializem na sua integridade. Quando saímos do plano da dicotomia entre dispor ou não de acesso a esgoto ou à água e entramos no âmbito da avaliação da qualidade percebida do acesso. Em geral, a qualidade dos serviços associados ao uso de água gozam de menor qualidade percebida do que a de serviços públicos como eletricidade e coleta de lixo. No que se refere ao acesso a água, 81% da população nas metrópoles avaliam o acesso como bom e o restante o consideram ruim, e que apenas 69,5% daqueles que tem acesso a esgoto o consideram bom. Para os serviços de eletricidade e coleta de lixo esses percentuais são 92,3% e 87,8%.

A resposta a ênfase a ser dada ao saneamento básico não está apenas no menor nível de cobertura, qualidade percebidas de esgoto e na menor taxa de crescimento relativa destes

serviços ao longo do tempo mas também na oportunidade que temos de começar a mudar agora de maneira mais acelerada o quadro do saneamento o que é função dos adventos do novo marco regulatório, de mais recursos disponíveis e da maior conscientização da população e da classe política para a causa do esgoto. O Trata Brasil tem atuado em todas estas frentes: discutindo o marco regulatório do setor e suas reflexos em cada uma das principais cidades brasileiras, no acompanhamento da disponibilização de recursos orçamentários e na execução das obras como na Iniciativa “de Olho no PAC” e finalmente monitorando a gestão e a ação local. No ano passado houve processo de mobilização dos candidatos a prefeito para a questão do saneamento durante o período pré-eleitoral. Num certo sentido a presente iniciativa busca balizar os gestores sobre a situação dos municípios que passaram a governar. Enfatizamos também a operação de outros impactos sociais associados à provisão de saneamento como a qualidade percebida, o valor das de água e esgoto e o atraso das contas:

Gastos com Contas de Água e Esgoto

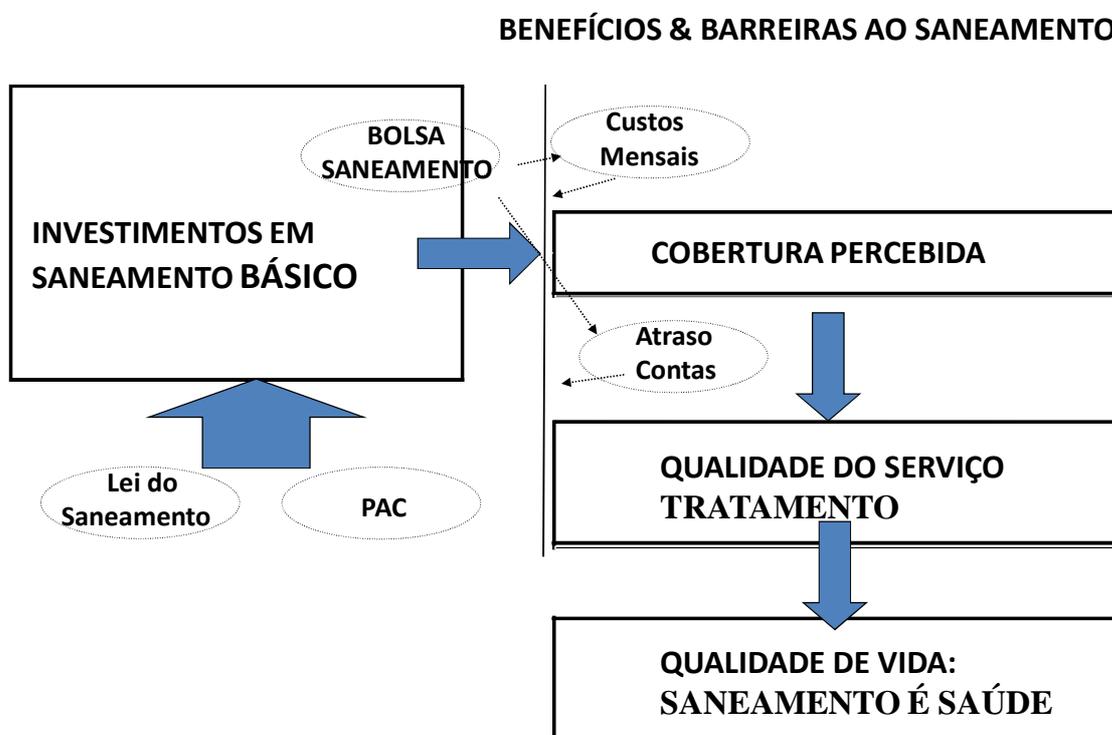
O gasto domiciliar per capita por brasileiro com contas de água e esgoto é de R\$ 4,48 per capita por mês a preços de dezembro de 2008 (65,5% da população possui despesa com esses serviços que representam 0,79% da renda do trabalho e entre os que têm a despesa o valor é R\$ 6,83 per capita por mês). Os valores destas contas são ligeiramente maiores na população total das capitais do que nas periferias: R\$ 5,54 contra R\$ 5,1 em termos per capita por mês, respectivamente. Isto ocorre, apesar das primeiras apresentarem uma menor proporção da população com despesa 66,5% contra 70,3%, pois o valor das contas de quem tem despesa nas capitais excede o das periferias R\$ 5,54 contra R\$ 5,1 em termos per capita por mês, respectivamente. No universo da capitais e periferias analisadas as maiores despesas por pessoa na população total estão nos municípios de Curitiba (R\$ 10,8), Vitória (R\$ 8,4) e Belo Horizonte (R\$ 8,2). Já as menores estão em Rio Branco (R\$ 1,96) e nas periferias de Belém (R\$ 1,99) e de Fortaleza (R\$ 2,47).

Atraso de Contas

A POF permite analisar atraso de luz, gás, água esgoto tomadas conjuntamente. Verificou-se que, da amostra entre os que têm contas de água e esgoto, 45,65% atrasaram as contas da casa nos últimos 12 meses O atraso foi reportado como mais alto nas capitais do que nas periferias 51,5% e 48,7%, respectivamente. Dentre estas unidades àquela com maior atraso é Boa Vista com 70,5% de inadimplência e a menor Brasília com 18,6%.

Estes problemas de atraso podem inibir e até inviabilizar a provisão do serviço pelas operadoras. Uma visão esquemática é apresentada a seguir:

Perspectiva do Consumidor sobre Provisão de Saneamento



O esquema capta alguns elementos da ótica dos consumidores presentes ou potenciais de saneamento. Isto é como a demanda enxerga a oferta do serviço de coleta de esgoto. Os desafios da oferta de saneamento para população de baixa renda envolvem superar uma série de obstáculos. Os iniciais são a falta de consciência da população e da classe política. Em segundo lugar passa pela questão do marco regulatório e de recursos públicos necessários dada a atuação de externalidades. Mesmo se estas barreiras forem superadas há uma certa resistência das prestadoras de serviços em prover os recursos dada a dificuldade da população com renda mais baixa de arcar com as despesas mensais o que implicaria em atrasos e inadimplência das contas de água e de esgoto. A fim de superar esta barreira discutimos a operação do que chamamos de Bolsa Saneamento que seria um subsídio direto as contas de beneficiários cadastrados no programa Bolsa Família. Podemos a partir disto discutir a desejabilidade ou não de políticas de subsídios diretos às contas de esgoto justificada pela ação de externalidades usando como plataforma os cadastros sociais de programas do Bolsa Família na escolha do público-alvo e na logística

operacional do que pode ser chamado de Bolsa-Saneamento. A idéia é usar extensões e upgrades nos programas existentes como política preventiva dos impactos da falta de saneamento sobre a saúde financeira e física das famílias emanados pela perda de renda associada a dias perdidos de trabalho e as despesas associadas à compra de medicamentos por doenças. Os estudos demonstram que para cada real gasto em saneamento há economia entre 1,5 e 4 reais na saúde.

O centro do presente estudo está no efeito do saneamento, organizamos a seguir estes efeitos pelo grau de importância e irreversibilidade começando pela mortalidade infantil:

Mortalidade na Infância

Mais uma vez o fato mais notável na questão do saneamento é a relativa estagnação observada até 2006 seguida de uma mudança discreta em 2007. Como se comportam os indicadores sociais associados à maior presença de saneamento? A evolução do acesso a saneamento e estatísticas de saúde tem um salto coincidente em 2007. O acesso a saneamento sofre um salto para cima e a de indicadores de saúde para baixo. A mesma PNAD permite captar a mortalidade dos filhos através de perguntas diretas às mães. No caso do último filho nascido vivo, a pergunta abarca também a informação da data de nascimento - o que permite calcular a idade que o filho caçula tem, ou teria. A maior quantidade de informações relativas, especificamente, ao filho caçula deve-se, entre outras razões, à melhor memória do processo e à maior proximidade temporal - que aumenta a probabilidade de estar em companhia da mãe e, conseqüentemente, usufruir das condições similares de vida, aí incluindo-se a variável de acesso a esgoto nos domicílios. Como a pergunta se refere ao status do filho caçula, não identificando a possível data de morte, tratamos de filtrar a idade máxima que o filho caçula teria aos seis anos. No ranking de mortalidade entre as diferentes capitais e periferias metropolitanas, Boa Vista em Roraima é a que apresenta maior taxa de mortalidade, seguido pela periferia de Belém e Rio Branco.

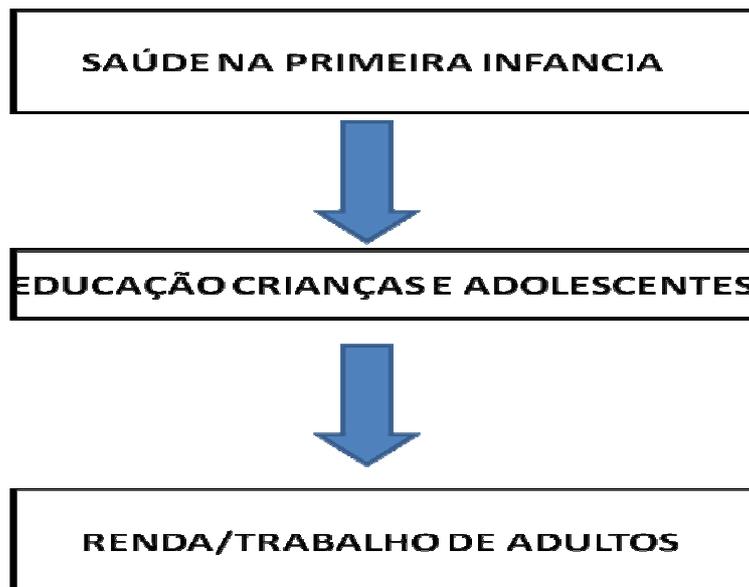
Como está o Brasil no ranking internacional das taxas de mortalidade na infância de 1 a 4 anos de idade? Em 2007, o Brasil ocupa o 73º lugar, subindo oito posições em relação ao ranking de 2000, quando ocupava o 81º. Em termos de avanço, somos o 39º em redução de mortalidade nesta faixa etária. Ao contrário de outros países da América Latina como Argentina, Chile, Venezuela, Paraguai e Uruguai, o Brasil vem melhorando a ano sua classificação mundial. Num total de 196 países, ficamos atrás de China (20º), Rússia (25º), Peru (9º) e Bolívia (16º).

Saúde

A saúde física das pessoas ocupa papel central na nossa pesquisa seja através dos impactos diretos exercidos principalmente sobre mortalidade pré-natal, mortes e doenças na infância, associadas a doenças de transmissão hídrica. A morte e a doença de grávidas e bebês fruto da falta de esgoto coletado ocupam desde a nossa primeira pesquisa como a primeira e principal consequência da falta de saneamento básico, vide artigo publicada nesta seção de Conjuntura Econômica em dezembro de 2007. Na presente pesquisa inovamos ao medirmos os possíveis efeitos futuros das doenças associadas à exposição ao esgoto ocorrida na infância sobre o peso e altura dos que hoje são adultos. Os dados mostram diferenças na fase adulta consistentes com a presença de efeitos tardios de desnutrição infantil resultado da ausência de saneamento nos primeiros anos de vida da pessoa. A altura média de quem tem cobertura de saneamento é 1,65 metros contra 1,63 metros de quem não tem saneamento. Esta diferença de dois centímetros se mantém para cruzamentos com uma série de variáveis como idade, região e gênero. Por exemplo, a altura daquelas com versus sem cobertura de saneamento são respectivamente: i) No caso dos homens: 1,71 metros e 1,69 metros; ii) No caso das mulheres: 1,59 metros e 1,57 metros. O mesmo tipo de diferença ocorre para o caso do peso das pessoas que é uma variável menos estrutural, mas ainda sim afetada pelo saneamento: O peso médio da população com acesso na data da pesquisa a rede geral de esgoto é 67,7 Kgs contra 64,8 Kgs das pessoas sem cobertura do serviço. Mesmo quando controlamos por uma série de variáveis como educação, pobreza, região, idade entre outras as pessoas com acesso a saneamento apresentam um ganho de 0,5% na altura e 1,1% no peso em relação às demais, sendo ambas estatisticamente diferentes de zero. Em suma, de acordo com as medidas antropométricas supracitadas não conseguimos rejeitar a hipótese da ocorrência de efeitos permanentes da falta de saneamento na infância durante o curso da vida das pessoas. Uma série de estudos mostra que a deficiência de por desnutrição infantil tendem a ser acompanhados por menores performance escolar na adolescência e posteriormente na fase adulta de menores rendimentos pecuniários no mercado de trabalho (vide o texto de Naércio Menezes e Andrea Cury).

Saúde e Desenvolvimento Humano

A saúde funciona também como canal condutor básico dos efeitos da falta de saneamento sobre outras dimensões da vida das pessoas como educação e geração de renda. Neste sentido a seqüência dos impactos da saúde na infância precede o impacto nas outras dimensões da vida das pessoas:



No que tange aos impactos sociais da falta de saneamento sobre os diversos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano da ONU, há que se ressaltar que a redução da mortalidade na infância gera forte incremento sobre a expectativa de vida. A presença de saneamento nas casas gera redução das doenças o que gera redução da falta na escola de 2% mas a queda no trabalho por motivo doença é ainda maior 12%. A guisa de quantificar os desafios associados a este canal a presente pesquisa inova ao mapear o binômio presença/falta nas escolas. Doenças em geral é o principal motivo das ausências escolares em todas as faixas etárias com 70% das razões. Argumentamos que similarmente aos programas de merenda escolar, a provisão de serviços de saneamento nas escolas constitui interface privilegiada das políticas de saúde a população em geral. O estudo oferece um mapa detalhado da taxa de cobertura da rede geral de esgoto nas escolas das diferentes localidades brasileiras. Na totalidade do país apenas 39,3% das escolas estão conectadas a rede de esgoto, nível ainda inferior ao dos domicílios de 49,44% e também inferior aos serviços de água (62,3%), luz (87,7%) e lixo (61,1%). O ranking de acesso a escola entre as 79 maiores municípios brasileiros vai desde os 9,24% de Porto Velho até o 100% de Franca e Santos conhecidos como celeiros de craques no basquete e futebol brasileiros. Incidentalmente estas duas cidades ocupam lugar de destaque nos rankings da qualidade da provisão de esgoto feito pelo Trata Brasil com base em informações reportadas pelas empresas prestadoras de serviços de saneamento ao Ministério das Cidades através do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS).

O efeito do saneamento sobre a renda das famílias opera através de outros canais distintos. A própria expansão da oferta de saneamento básico funciona como indutor da

geração de empregos. Este impacto keynesiano do investimento na rede de coleta e de tratamento de esgoto ganha importância na crise econômica em curso. Há ainda a dimensão ambiental da falta de saneamento e seus impactos deletérios sobre a geração de renda em destinos turísticos analisada em detalhe na nossa segunda pesquisa (WWW.fgv.br/tratabrasil2) pesquisa nossa. A chamada Agenda Verde e Marrom - leia-se números 1 e 2 - vai além dos impactos sobre renda obviamente e mesmo do desenvolvimento humano em si, falamos de proteger nossos sentidos de uma agressão básica. Como escreveu Mário Vargas Llosa o que há mais característico na pobreza é o seu cheiro. Cheiro que o som das ondas de rádio, as imagens das câmaras de TV e a textura das letras não conseguem automaticamente se fazer sentir, mas que não pode passar despercebido por aqueles que querem ajudar a resolver as mazelas evitáveis da condição humana no Brasil.