

## V-005 - A BUSCA DA SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO: O OLHAR DE GESTORES E DE USUÁRIOS DE BAIXA RENDA

**Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi<sup>(1)</sup>**

Doutoranda em Geologia Ambiental e Recursos Hídricos no Instituto de Geociências da UFBA, Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental e Desenvolvimento de Empreendimentos Sociais da Escola de Administração de Empresas da Universidade Católica do Salvador, Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA <http://www.observapoliticas.adm.ufba.br/>, Técnica da EMBASA.

**Ângela Gordilho Barbosa**

Doutora em Urbanismo pela Université de Paris XII; Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA <http://www.observapoliticas.adm.ufba.br/>; Professora da Faculdade Integrada da Bahia - FIB.

**Kenys Menezes Machado**

Mestre em Administração pela UFBA, Pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA <http://www.observapoliticas.adm.ufba.br/>.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Rua do Benjoim 866/601 – Caminho das Arvores - Salvador - Bahia - CEP: 41820-340 - Brasil - Tel: +55 (71) 3116-5764 - Fax: +55 (71) 3116-5764 - e-mail: [cmmarchi@gmail.com](mailto:cmmarchi@gmail.com).

### RESUMO

O Brasil é um país desigual. No saneamento esta desigualdade se amplia. Este trabalho resulta de uma pesquisa realizada por professores e alunos da UFBA, CEFET-Ba e UCSal, financiada pela FAPESB, sobre “Tecnologias de Gestão no Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais”, que dentre outros objetivos, avalia em que medida as tecnologias de gestão utilizadas por municípios baianos contribuem para a participação cidadã no suporte ao saneamento, de modo a reduzir a pobreza e as desigualdades. A distância entre o discurso e a prática é constatada na análise dos dados da pesquisa ao se confrontar as respostas dos usuários, que informam sobre a situação precária dos serviços de água e esgoto nos bairros populares, e a postura dos gestores com o foco voltado para a prestação do serviço, sem controle e avaliação. O objetivo deste trabalho é discorrer sobre os resultados relativos à estes serviços, e sinalizar para a urgência de modificações na forma de atendimento desta parcela da população.

**PALAVRAS-CHAVE:** Usuários de Baixa Renda, Combate a Pobreza, Desenvolvimento Sustentável, Gestão de Serviços Públicos de Água e Esgoto.

### INTRODUÇÃO

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2005) afirma que o Brasil é o oitavo país em desigualdade social, atrás apenas da latino-americana Guatemala, e dos africanos Suazilândia, República Centro-Africana, Serra Leoa, Botsuana, Lesoto e Namíbia, revezando-se sistematicamente, nos últimos anos, com poucos outros nas piores posições de distribuição de renda do planeta. A desigualdade social é apontada no relatório como principal entrave ao crescimento econômico, além de ser financeiramente dispendiosa e socialmente desestabilizadora.

O problema da desigualdade está diretamente ligado com a questão da pobreza. A concepção atual de pobreza não se limita à renda e ao consumo, que são variáveis instrumentais, mas se relaciona, também, com o atendimento de uma série de necessidades consideradas básicas, como acesso a serviços de educação, saúde, água potável, esgotamento sanitário, nutrição, e outros da área do desenvolvimento humano. Neste contexto de ampliação da definição de pobreza e sua relação com a desigualdade, o saneamento ganha destaque porque está intimamente relacionado com outros aspectos que vem auferindo relevância nas últimas décadas: a degradação do meio ambiente e a piora das condições de vida, de parte considerável da população mundial.

O acesso aos serviços de saneamento básico é cada vez mais encarado como ação prioritária entre as políticas de habitação, saúde pública, desenvolvimento humano e combate à pobreza, sendo ora encarado como direito social, ora como política pública complementar nas discussões sobre as prioridades do governo em termos de

intervenção na área social (BORJA e MORAES, 2006). A transformação desta importância, observada nos discursos dos *stakeholders* do setor, é um desafio fundamental para a melhoria das condições de vida da população mais carente, principal vítima da falta de recursos públicos em infra-estrutura urbana nas últimas décadas.

Observando-se a situação do acesso da população em situação de pobreza aos serviços de saneamento nos municípios baianos, nota-se que a condição da grande maioria é caracterizada pelo fornecimento irregular, descontínuo, ou de escassez ou ausência destes serviços. Apesar disso, o discurso predominante entre os responsáveis por esta política setorial é de que há avanços constantes, com a melhoria no fornecimento do serviço e aumento da cobertura. Este discurso só é relevante na medida em que a população – principalmente aquela em situação de pobreza – realmente reconhece os efeitos dessa melhora no fornecimento do serviço. Isto posto, torna-se interessante dimensionar a lacuna existente entre o discurso dos gestores e a realidade percebida pelos usuários dos serviços, para que as políticas públicas de intervenção tornem-se mais efetivas.

## O SANEAMENTO NA BAHIA

Segundo o IBGE (2004), mais de 45 milhões de brasileiros não têm acesso à água potável e mais de 90 milhões não possuem acesso à rede de esgoto.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revela que a cobertura dos serviços de coleta de esgoto no país aumentou em 1,16% entre 2004 e 2005, subindo de 68,9% para 69,7%. Por outro lado, neste mesmo período, a proporção de domicílios com acesso a saneamento adequado diminuiu em dez unidades da Federação. O Estado da Bahia se encontra entre aqueles em que a proporção de lares com acesso a saneamento adequado caiu em 4,9%, o que fez o percentual de domicílios com coleta de esgoto diminuir de 49% para 46,6% (IBGE, 2005).

Fonseca (2006) assegura que em Salvador, capital do Estado, e terceira maior cidade brasileira em número de habitantes, 32% da área ocupada apresenta casas construídas em invasões, onde vivem 60% da população, caracterizando um quadro urbano marcado pela situação de pobreza. O autor faz referência ao documento elaborado pelo Programa ONU Habitat intitulado “O Estado das Cidades do Mundo 2006/2007”, que indica que “às condições ruins de moradia somam-se a outros problemas de quem vive nas invasões: passam mais fome, têm menos educação, menos chance de conseguir emprego no setor formal e sofre mais com doenças que o resto da população das cidades” (FONSECA, 2006:4).

A história das organizações de saneamento do Estado da Bahia mostra que elas surgiram obedecendo a uma lógica de atuação política, baseada em estruturas organizacionais autônomas, com significativa ausência de articulação interna e externa, apoiadas por interesses de poder dominante.

A partir de meados dos anos 70, os investimentos para fazer face ao crescimento do Estado da Bahia e, principalmente, à expansão da cidade do Salvador e de sua região metropolitana, foram cada vez maiores. Nessa época, o Plano Nacional de Saneamento - PLANASA supria as necessidades de expansão, pois o processo de urbanização não era tão célere como nas últimas três décadas.

Além disso, a massa de população carente, principalmente a residente no interior do estado, devido à sua incapacidade de discernimento, sempre serviu de garantia de votos para políticos, admitindo inaugurações de obras de fachada, perpetuando, assim, uma situação de precariedade nos serviços de saneamento, acarretando desperdício de recursos, tão necessários para a otimização de uma distribuição bem planejada.

Desde a falência do PLANASA e extinção do BNH, em 1986, criou-se um vazio institucional e, com o processo constitucional de 1988, foram desencadeadas reformas político-institucionais. A política centralizada e fechada do Governo federal fragilizou a autonomia das companhias estaduais de água e esgoto quanto ao processo decisório de política de investimentos para as cidades de seus estados.

Diante dessa carência de serviços de saneamento, em 1992, o Governo do Estado da Bahia apresentou protocolo ao BID, solicitando financiamento no valor de US\$ 582,3 milhões para o “Programa de Recuperação Ambiental de Salvador e Baía de Todos os Santos” com o objetivo de amenizar os problemas de esgotos da cidade do Salvador e de mais dez cidades de pequeno porte, no entorno da Baía de Todos os Santos. A partir de 1995, o Programa foi denominado “BAHIA AZUL - Programa de Saneamento Ambiental da Bahia”, com investimento total de US\$ 600 milhões.

Porém, a análise realizada pelo PNUD (2006), concluiu que onze estados brasileiros estão equiparados à África em relação ao saneamento, e apesar dos investimentos proporcionados pelo Programa Baía Azul na última década, o Estado da Bahia se encontra no nono lugar, com índices comparados a Belize, com 47% de domicílios com acesso ao saneamento básico (PNUD, 2006). Entre as principais recomendações feitas pelo relatório da Força-tarefa: Saúde, dignidade e desenvolvimento: o que é preciso? – dois pontos relevantes a serem trabalhados para pôr fim à crise global de água e saneamento junto à sociedade civil são: investimentos em água e saneamento, focalizando a provisão sustentável de serviços, em vez de apenas construir instalações; e, Governos e agências doadoras “empoderando” autoridades locais e comunidades com poder, recursos e capacidade profissional necessários para a gestão do fornecimento de água e a provisão de serviços de saneamento (PNUD, 2006).

A Lei Nº 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, contribuindo para esta proposta na medida em que enfatiza a necessidade de regulação do setor e o seu controle, garantindo transparência e participação no processo de formulação das medidas relacionadas ao saneamento, com o objetivo de preservar o interesse da sociedade.

O estudo empírico, a seguir apresentado, privilegia esta dimensão na perspectiva de conhecer as condições de prestação dos serviços de água e esgoto nas áreas com população em situação de pobreza, e o discurso dos gestores frente a esta questão. Analisa a relação dos órgãos gestores com as associações comunitárias e os usuários dos serviços, objetivando avaliar se os mecanismos de gestão utilizados propiciam o controle social também enfatizado como princípio básico no Art. 2º, Inciso X, da Lei nº 11.445/07.

## **METODOLOGIA**

Foi realizado estudo quanti-qualitativo, exploratório e multi-casos em dez municípios representativos de cada macro região do Estado da Bahia, que possuem Escolas Técnicas Federais, pois parte-se do pressuposto que estes equipamentos públicos, que têm se mantido com boa infraestrutura física, funcional e financeira, por estarem próximos da comunidade local, podem contribuir para facilitar o acesso à educação técnica profissionalizante de nível médio e conseqüentemente ampliar a possibilidade da participação cidadã, de modo a reduzir a pobreza e as desigualdades sociais no Estado da Bahia.

Os dados foram coletados, mediante aplicação de questionários, por bolsistas (UFBA e UCSal) do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB, devidamente treinados e supervisionados pelos autores da pesquisa. O questionário foi previamente testado, não passando por modificações. A pesquisa direta foi aplicada em três segmentos: a) amostra de 1.586 beneficiários do Sistema Único de Saúde em situação de uso destes serviços, nas Unidades Básicas de Saúde dos bairros onde existia maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; b) Organizações do Terceiro Setor, destacando-se as associações comunitárias diante do interesse específico em verificar a participação comunitária na gestão dos serviços de saneamento; c) todos os gestores de serviços de saneamento – esgoto e água – dos municípios pesquisados visando conhecer o cotidiano daquelas organizações no que se refere às ações intersetoriais desenvolvidas, método de planejamento, sensibilidade da burocracia, medida pela importância atribuída pelos gestores públicos às demandas populares.

Foi construído um Banco de Dados por meio do Programa SPHINX, para mensurar os resultados obtidos junto à população. Finalmente foi aplicado o método de análise multicritérios, cruzando os dados quantitativos obtidos junto aos usuários, com a técnica de análise do discurso dos gestores e matérias veiculadas sobre o assunto pela imprensa local.

## **RESULTADOS OBTIDOS**

Na tentativa de resumir a visão geral das tecnologias de gestão utilizadas pelos serviços públicos no gerenciamento das áreas de saneamento básico, a partir da perspectiva dos usuários em situação de atendimento nos postos de saúde dos municípios baianos pesquisados e dos gestores das operadoras, percebe-se que:

1. A intermitência de água é um problema sério que afeta pelo menos um quarto da população carente em sete dos dez municípios. Não há uma relação direta, com base nas respostas, entre a existência de normas para

minimizar a intermitência de água para a população pobre e a ocorrência de intermitência entre os entrevistados (Tab. 1.1 e 1.2).

**Tabela 1.1 – Opiniões dos Gestores das Operadoras de Saneamento quanto aos serviços de Água e Esgoto**

Municípios	Normas p/ minimizar intermitência de água + pob	Aferição do serviço prestado	Existência de intermitência de água no município	Conta com rotinas de identificação das áreas mais carentes	Possui grupo multifuncional que discute projetos p/ os mais carentes	Parceria com organizações 3 setor	Cria condições facilitadoras para a colaboração de projetos
Barreiras	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Catú	sim	não	não	não	não	não	não
Eunápolis	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Guanambi	não	não	não	não	sim	não	não
Salvador	sim	sim	não	sim	sim	n resp	sim
St Inês	não	sim	não	sim	não	não	sim
Sr Bonfim	não	não	sim	sim	não	sim	não
S Filho	sim	sim	não	sim	sim	não	sim
Valença	n resp	não	sim	sim	não	não	sim
Vit.Conquist	não	sim	sim	sim	não	sim	sim

Fonte: Pesquisa Direta. Elaboração dos autores

Apesar de metade dos gestores afirmar que não existe intermitência (Tab. 1.1), na análise cruzada com as opiniões dos usuários da amostra (Tab. 1.2) e, com a análise das informações obtidas em matérias de jornais, infere-se que a distribuição de água para os habitantes de áreas de baixa renda não é contínua. Os gestores parecem, assim, desconhecer o que acontece no seu campo de ação.

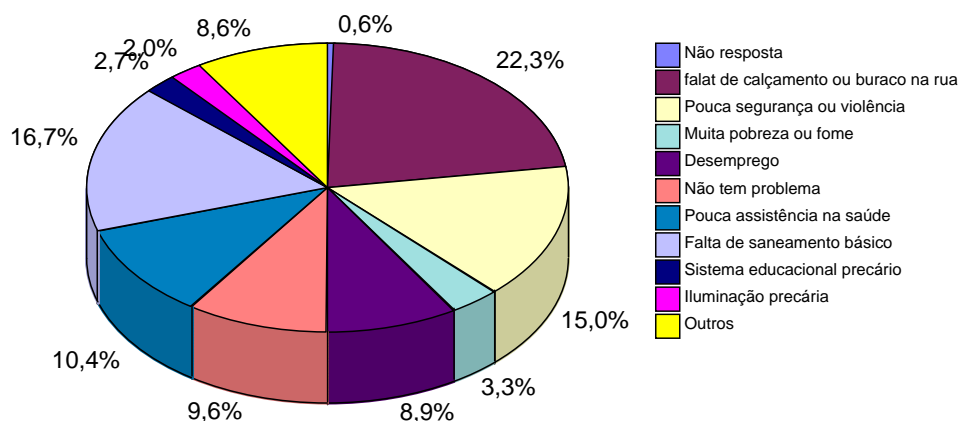
**Tabela 1.2 – Percepção da População quanto aos serviços de Saneamento**

Municípios/res-postas	Número de questionários	Falta água com frequência	Possui ligação de esgoto	Tem coleta de lixo pelo menos 2x na semana	Comunidade não discute sobre água, esgoto ou lixo
Barreiras	101	28,7%	56,4%	74,3%	43,6%
Catu	97	60,2%	71,4%	76,5%	91,8%
Eunápolis	90	57,3%	92,1%	82,2%	67,4%
Guanambi	102	8,0%	81,0%	56,0%	67,0%
Salvador	701	38,7%	82,3%	80,6%	71,2%
Santa Inês	94	23,4%	83,0%	96,8%	86,2%
S. do Bonfim	65	72,7%	86,4%	54,6%	63,3%
Simões Filho	58	22,0%	82,4%	56,1%	70,2%
Valença	182	57,4%	85,8%	90,0%	83,0%
V. da Conquista	96	29,0%	74,0%	67,7%	69,8%
<b>Total</b>	<b>1586</b>				

Fonte: Pesquisa direta. Elaboração dos autores

Verifica-se que 40,6% da população total sofre com a intermitência, sendo que dos 1586 entrevistados, 408 afirmaram que ocorre duas ou mais vezes por semana. A inconstância de acesso à água nas residências dos mais pobres é destacada entre os principais problemas dos municípios (Gráfico 1.0). Apesar do baixo nível de escolaridade dos entrevistados, 65,1% possui até o 1º grau completo, pode-se inferir que o reconhecimento do valor da água, produto indispensável à vida, leva os usuários, mesmo não a recebendo constantemente, a valorizar o que dispõem;

2. 80,5% (54,5% ligados à rede e 22,2% ligados à fossas) da população entrevistada têm acesso a esgotamento sanitário. A ausência deste tipo de serviço pode transmitir várias doenças graves pela contaminação fecal do ambiente familiar e do entorno da comunidade. Os indicadores oficiais do Estado da Bahia apontam uma média de 55,8% de domicílios urbanos atendidos com esgotamento sanitário. Apesar da cobertura da amostra dispor de uma média superior à estadual, este serviço foi considerado como um dos principais problemas dos municípios. O quadro produzido pelas percepções dos entrevistados revela que o convívio com a poluição causada pela ausência do saneamento é considerado componente grave para o cotidiano da população de baixa renda (Gráfico 1.0);



Fonte: Pesquisa de Campo

Figura 1.0 - Gráfico dos 10 Municípios Pesquisados – Principais problemas do município segundo os Usuários de Baixa Renda

3. É baixa (28%) a porcentagem dos entrevistados que afirmou que a população discute as dificuldades da comunidade, apesar de 51% dos entrevistados teoricamente possuírem tempo para participar na comunidade, já que donas de casa ou desempregados. As organizações ligadas ao saneamento não estimulam este procedimento, de acordo com seus gestores. A baixíssima participação (90,8%) da população em atividades da Embasa/serviço municipal de água ou prefeitura para melhorar os serviços de água, esgoto ou lixo significa limitação de espaço para a discussão das questões referentes aos serviços prestados por estas organizações.

Apesar de nove dos dez gestores entrevistados afirmarem que recebem demandas populares e, 50% deles assegurar que estimula a participação da sociedade civil organizada nas suas atividades, os efeitos desta prática parecem ainda não ter atingido o seu propósito. Este resultado fica mais interessante quando cruzado com as respostas dos usuários. Grande parte dos entrevistados (72%) respondeu que nunca participou de alguma atividade ligada aos serviços de saneamento. O exercício da discussão entre poder local e comunidade evita a segregação, e leva à busca de soluções, desenvolvendo uma comunidade de prática em torno de objetivos comuns.

Tabela 1.3 – Opinião da População quanto à Participação e Importância dos serviços de Saneamento nos Municípios Pesquisados

Municípios	Nunca participou de atividades sobre água, esgoto ou lixo	Não faz diferença se água, esgoto ou lixo for público ou privado	O saneamento é um dos três principais problemas do município?	Principal problema do município
Barreiras	78,2%	33,7%	sim	Saneamento
Catu	98,0%	40,8%	sim	Buracos/falta de calçamento
Eunápolis	96,6%	14,6%	sim	Violência/segurança
Guanambi	82,0%	40,0%	sim	Saneamento
Salvador	91,6%	34,5%	sim	Buracos/falta de calçamento
Santa Inês	93,6%	48,9%	não	Desemprego
S. do Bonfim	84,8%	16,7%	sim	Saneamento
Simões Filho	91,2%	45,6%	não	Não teria problema
Valença	94,0%	52,5%	sim	Buracos/falta de calçamento
V. da Conquista	91,7%	40,6%	não	Violência/segurança

Fonte: Pesquisa direta. Elaboração dos autores

Na pesquisa observou-se que o discurso dos gestores sobre a qualidade na gestão e no fornecimento do serviço não se refletia, muitas vezes, nos processos disponibilizados pelo órgão – como a não existência de pesquisa para aferir a qualidade do serviço ou de mecanismos para uma prática de discussão e participação das comunidades, e nas respostas dadas pela população.

4. Também foi baixo (22%) o número de pessoas que já reivindicou seus direitos junto aos membros do executivo ou legislativo para a resolução de seus problemas.



Ampliar o acesso, garantir a qualidade nos serviços, com funcionamento ininterrupto, e principalmente conscientizar os gestores sobre a importância do conhecimento e entendimento dos múltiplos aspectos da sua atividade, devem ser objetivos prioritários para uma gestão eficiente e sustentável. Na ausência destes predicados pode ocorrer lacunas operacionais que inviabilizam os objetivos de universalização propostos pelo novo marco regulatório do setor, a Lei nº.11.445/07.

A falta de diálogo com a população sobre seus problemas na área de saneamento, conforme constatado, e o alto índice de intermitência no fornecimento de água são destaques negativos da gestão dos serviços de água e esgoto dos dez municípios pesquisados.

## **CONCLUSÕES**

O processo de formulação e implementação de políticas públicas é inerentemente complexo e desafiador. No entanto, por vezes, a formulação de políticas públicas setoriais em saneamento caracteriza-se por certo grau de amadorismo que se manifesta na inexistência de estratégias gerenciais de intervenção, ou baseadas em diagnósticos falhos ou inexistentes. Assim, as intervenções antecipam o reconhecimento de problemáticas e obstáculos que, se diagnosticados corretamente, poderiam contribuir para uma gestão mais eficiente e eficaz.

Os custos dos sistemas de saneamento envolvem recursos financeiros elevados e representam ônus significativo para os municípios, especialmente os de pequeno porte. Assim, a sustentabilidade técnica-financeira se constitui em um dos maiores desafios quando o Estado transfere a gestão do equipamento para a esfera municipal.

Existe a necessidade de orientar as operadoras sobre as principais práticas e técnicas para reduzir, ao mínimo possível, as perdas e desperdícios de água e dinheiro, e transferir os ganhos para o abastecimento aos mais pobres. A quantidade de água perdida é um importante indicador da eficiência de uma empresa de abastecimento, tanto em termos absolutos num dado momento, como em termos de tendência ao longo dos anos. O indicador de intermitência apresentado nesta pesquisa, pela perspectiva dos usuários, demonstra, portanto, ineficiência na manutenção e na operação dos domicílios de baixa renda nos municípios pesquisados. Reverter as perdas em abastecimento contínuo nos bairros mais pobres pode possibilitar o aumento da sustentabilidade e da equidade, que são as bases de qualquer administração pública bem sucedida.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. BORJA, P. C.; MORAES, L.R.S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. In: Simpósio Luso-brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, XII., 2006, Figueira da Foz. Anais... Figueira da Foz-Portugal: APRH, APESB, ABES, 2006. 1 CD ROM.
2. BRASIL. Lei Federal nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Brasília, 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
3. EMBASA. Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. Programa de Qualidade. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/gpd.asp>. Acesso em 15/03/2007.
4. FONSECA, Adilson. Invasões já são mais de 30% da área ocupada de Salvador. Jornal A TARDE. Salvador, 23 jul.2006, Salvador & Região Metropolitana, p. 4.
5. HELLER, Leo et all. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. Revista Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. Vol.11 - Nº 4 - out/dez 2006, 325-336.
6. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2005. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, IBGE.
7. IPEA, Brazil: The State of the Nation (Edição 2005). Disponível em <http://www.undp-povertycentre.org/ipeapublications.htm>. Acesso em 06/03/2007
8. MAXIMINIANO A.C. Além da hierarquia: como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta. São Paulo: Atlas, 1995.
9. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Projeto do Milênio das Nações Unidas. Falta de acesso à água e saneamento obstrui esforços para reduzir a pobreza em países em desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/milenio/ft10.php> Acesso em 05/10/2006.



10. \_\_\_\_ 11 Estados são como África em saneamento. Brasília 25/09/2006. Disponível em <http://www.pnud.org.br/saneamento/reportagens/index.php?id01=2286&lay=san> Acesso em 05/10/2006.
11. TENDLER, Judith. Good Government in the tropics. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
12. SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. SP: Nobel, 1998.