

# **Por que adotar a “Bolsa Saneamento”?**

Marcelo Neri

**2011**

NERI, Marcelo C.

*"Por que adotar a "Bolsa Saneamento"?* (Marcelo Neri), Rio de Janeiro, RJ – 2011 - FGV Social – 20 páginas.

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getulio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV. Portaria FGV Nº19.

# Por que adotar a “Bolsa Saneamento”?<sup>1</sup>

Marcelo Neri – mcneri@fgv.br  
FGV Social e EPGE– Fundação Getúlio Vargas

## RESUMO

Este trabalho traça um diagnóstico sobre o acesso à infraestrutura de serviços públicos pela população pobre de forma a basear sugestões para a universalização de acesso. Demonstramos que o setor de esgoto evidencia menor cobertura e pior qualidade frente aos demais serviços públicos. A “Bolsa Saneamento” visa através da concessão de subsídios diretos as empresas e consumidores conforme estudo do FGV Social/CPS. Nas prescrições exploramos a utilização da estrutura de programas de transferência condicionada de renda como o Bolsa Família com vistas a operacionalização de ações para universalização dos serviços de esgoto. O presente texto foca a atenção nas razões para a adoção da Bolsa Saneamento e na melhor forma de implementar o subsídio.

---

<sup>1</sup> O presente texto incorpora conhecimentos adquiridos na elaboração do projeto “SUBSÍDIO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA COM BASE EM RESULTADOS” sob os auspícios do Banco Mundial. A discussão aqui reflete a minha parte do trabalho conjunto realizado com Thompson de Andrade da UERJ. Agradecemos os comentários, críticas e sugestões de Adriana Peres do Banco Itaú, Marcos Thadeu Abicalil e Marcus Vinicius do Banco Mundial, e Manoel Renato e Lauseani Santoni, do Ministério das Cidades. Agradecemos também o apoio da equipe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, em particular, a excelente assistência de Luisa Carvalhaes e Samanta Sacramento. Correspondência: mcneri@fgv.br

## Por que adotar a “Bolsa Saneamento”?

### 1. ANTECEDENTES

**Objetivo** - Muitas são as infraestruturas públicas e as respectivas políticas de universalização associadas. Podemos citar a chamada infraestrutura social tal como educação e saúde básicas tipicamente oferecidas pelo Estado nos diversos níveis municipais, estaduais e federal, temas como transporte, moradias populares além de uma miríade de serviços públicos regulados por agências de Estado ofertados por autarquias, empresas estatais, empresas privatizadas em setores como eletricidade, coleta de lixo, água e esgoto entre outros. Esta diversidade de arranjos sugere a adoção de um foco ao diagnóstico das causas e conseqüências da infra-estrutura pública sobre a pobreza e às prescrições de políticas derivadas dessa análise. Este trabalho traça um amplo diagnóstico empírico sobre o acesso à infraestrutura de serviços públicos pela população pobre de forma a basear sugestões para a universalização de acesso. Nas prescrições de políticas públicas exploramos a utilização da estrutura de programas de transferência condicionada de renda como o Bolsa Família e o respectivo Cadastro Social Único com vistas a operacionalização de ações para universalização dos serviços públicos.

**Motivação** - 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 sua inicial como BRICS 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 África do Sul tem usado de maneira recorrente o termo “brazilianization” como representativo do 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 2009, quase a mesma proporção de pessoas, 31,5%, mora em metrópoles e 54,9% mora nas demais áreas urbanas. Aprendemos ao longo deste processo de urbanização, os custos das deseconomias associadas a esta aglomeração populacional brasileira tais como aquelas

emanadas pelo trânsito caótico, a insalubridade das condições de vida 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 deveriam ser sinônimas da precariedade visível nas favelas e periferias que figuram com destaque hoje ao lado da recente pujança da economia brasileira 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 dela. Estas não constituem condições suficientes para evitar o caos das cidades através de mais investimentos em infra-estrutura mesmo que acompanhadas de redução de pobreza e desigualdade baseadas em renda. A estruturação de sistemas de incentivos a consumidores e empresas prestadoras de serviços se faz necessário para que floresça a infra-estrutura social. O exemplo mais nítido do desperdício de oportunidades brasileiro, isto é de atraso apesar das possibilidades de avanço da infra-estrutura do país é o saneamento básico que 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. A exceção é a quase universalização da energia elétrica nas cidades, onde o problema são as perdas não técnicas, fruto dos chamados “gatos”.

O Brasil também é conhecido como o país das políticas de rendas, inicialmente refletindo um sofisticado sistema oficial de indexação de salários, cambio, preços públicos administrados que buscava proteger os diversos grupos de brasileiros de altas taxas de inflação, mas que acabava perpetuando a inflação tupiniquim. Hoje as políticas de rendas se referem a mecanismos de transferência de renda direta à população que inclui diversos programas não contributivos: a aposentadoria rural, o Benefício de Prestação continuada (BPC) e mais recentemente o Bolsa Família. Este último tem chamado a atenção pela capacidade de chegar aos grupos mais pobres da sociedade brasileira através de uma estrutura operacional de cadastros públicos desta parcela da população. Os resultados são efetivos custando 0,4% do PIB e atingindo quase um quarto da população brasileira contribuindo de maneira direta para a redução da pobreza e da desigualdade de renda brasileira nos últimos anos.

O mesmo sucesso não é compartilhado na cobertura de serviços públicos, em particular no caso de saneamento básico aos pobres. Por exemplo, o déficit de esgoto tem andado a um quarto da velocidade do déficit de renda. Enquanto o Brasil cumpriu em metade do tempo a primeira meta do milênio da ONU de reduzir a pobreza à metade em 25 anos, a meia vida do déficit de saneamento é de 56 anos. Em setores sujeitos a externalidades e a problemas de coordenação o aumento de renda não vem necessariamente acompanhado da maior provisão de serviços. Apesar da privatização do nos 90, da existência de vultosos investimentos em infra-estrutura pública como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) anunciado em 2007, a provisão de serviços públicos não tem entregue resultados satisfatórios.

Como prescrição de política central temos o uso do Bolsa Família, a principal política de combate a pobreza do país neste processo de universalização. Esta possibilidade se dá desde a disponibilidade do Cadastro Social Único (CadÚnico) associado a operação do Programa Bolsa Família (PBF) como canal para fazer os recursos chegarem as pessoas de menor poder aquisitivo. O CadÚnico apresenta o endereço financeiro das pessoas associado à posse de cartão de pagamento do programa ao mesmo tempo em que possibilita a parte real dos programas de infraestrutura se conectarem com os mais pobres, pois o CadÚnico dispõe de endereço físico e números de conexão entre cadastros de programas específicos.

O uso de programas de transferência condicionada de renda (CCT's) são comuns em diversos países latino-americanos, de forma que as lições deste trabalho podem ser úteis a outros países da região. A principal tentativa de programas como o Bolsa Família para além das transferências diretas de renda já é universalizar o acesso a educação e saúde pelas vias de incentivos. Alguns setores de utilidade pública já vem começando a explorar esta associação. Como exemplos temos transporte público (Bilhete único - vale transporte diferenciado aos pobres), eletricidade (subsídios diretos aos beneficiários que começa a operar), a concessão de subsídio direto para serviços de telefonia móvel que foi discutida recentemente pelo Ministério das Comunicações) e a “Bolsa Saneamento” que visa através da concessão de subsídios diretos as empresas e consumidores em estudo pelo governo brasileiro com apoio do Centro de Políticas Sociais da FGV. O presente estudo foca a atenção nas razões para a adoção da Bolsa Saneamento. Eu e Thompson de Andrade no referido projeto estudamos a melhor forma de implementar o subsídio.

**Roteiro** - O plano deste trabalho é o seguinte: a seção dois empreende ampla descrição empírica dos serviços de utilidade pública<sup>2</sup>. A seção três explora a associação de política infraestrutura com programas de combate à pobreza como o Bolsa Família. Complementarmente, a expansão do Bolsa Família serve como experimento dos impactos de incremento de renda puro associado à expansão de políticas de combate à pobreza sobre a cobertura de serviços públicos. O que constitui um ponto chave do artigo. O exercício demonstra que nem sempre o aumento de renda é acompanhado de mais serviços públicos. A quarta seção propõe a provisão de serviços de esgoto aos pobres através da infraestrutura do Bolsa Família que serve como plataforma de acesso aos pobres através do Cadastro Social Único usado na sua operação, Esta é a principal prescrição de política pública aqui proposta. As principais conclusões são sintetizadas na última seção.

## **2. DIAGNÓSTICO EMPÍRICO SOBRE UNIVERSALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS<sup>3</sup>**

Esta seção tem por objetivo analisar as mudanças da cobertura de serviços pelos diferentes segmentos da população na época de privatizações no país. Mais especificamente tratamos dos setores de eletricidade, coleta de lixo, água e esgoto aí incluindo suas respectivas coberturas, qualidades percebidas e de custos para o consumidor. Estes atributos dos serviços públicos são cruzados por diversas dimensões tais como: i) renda, dada a ênfase no combate à pobreza, a possibilidade de subsídios cruzados entre faixas de renda; ii) tempo – fornecendo uma visão de longo prazo de como diferentes gerações de brasileiros se beneficiaram, ou não, desta cobertura, avaliando os efeitos das privatizações dos anos 90 e da melhora recente na distribuição de renda dos anos 00; Nas pesquisas domiciliares, incluímos o Censo Demográfico, que fornece uma visão de prazo mais longo e espacialmente detalhada, a Pesquisa Nacional de Amostras a Domicílio (PNAD) que dá os detalhes temporais e atualiza esta evolução e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) que permite medir impactos no orçamento das famílias e a qualidade percebida dos serviços.

---

<sup>2</sup> A descrição de outros tipos de infraestrutura como educação, saúde, transporte e obras civis dada a sua natureza diferenciada não é abordada neste trabalho.

<sup>3</sup> Este trabalho se beneficia de uma série de pesquisas realizadas pelo Centro de Políticas Sociais com o Banco Mundial e com a ONG Trata Brasil (vide [www.fv.br/cps/tratabrasil5](http://www.fv.br/cps/tratabrasil5) )

**Evolução por Faixas de Renda** - O Censo Demográfico permite avaliar tendências de longo prazo de serviços de utilidade pública aí incluindo os efeitos da privatização dos serviços dos anos 90 com abertura de variáveis espaciais e de renda. A década da privatização beneficiou todos os décimos de renda da população, porém em diferentes graus, ou seja, as classes com maiores níveis de rendas foram as mais favorecidas.

De todos os serviços, eletricidade foi o que apresentou maior equidade de distribuição. Em 2000, quase todos os décimos já alcançavam taxas de acesso superiores a 90% (92,69% da população total tem acesso). Acesso a saneamento básico também cresceu na década de 90, tanto no abastecimento de água quanto no acesso a esgoto. O abastecimento de água via rede geral, por exemplo, cresce 11,4% no período, atingindo em 2000, 75,18% dos brasileiros (essa taxa varia de 50% no primeiro décimo à 92,5% no último). No quesito coleta de esgoto, mesmo com os avanços (a taxa de acesso a este serviço aumentou 40% no período), a rede coletora de esgoto continua menos acessível comparado aos demais serviços (44,4% da população) e é ainda bastante desigual entre os décimos de renda: em 1991, o acesso à rede geral atingia menos de 50% da população em todos os décimos de renda, chegando em 2000 para mais da metade da população apenas entre os 40% mais ricos. Os mais pobres (primeiro e segundo décimos de renda) continuam com menos de 20% da população utilizando o serviço de esgotamento sanitário.

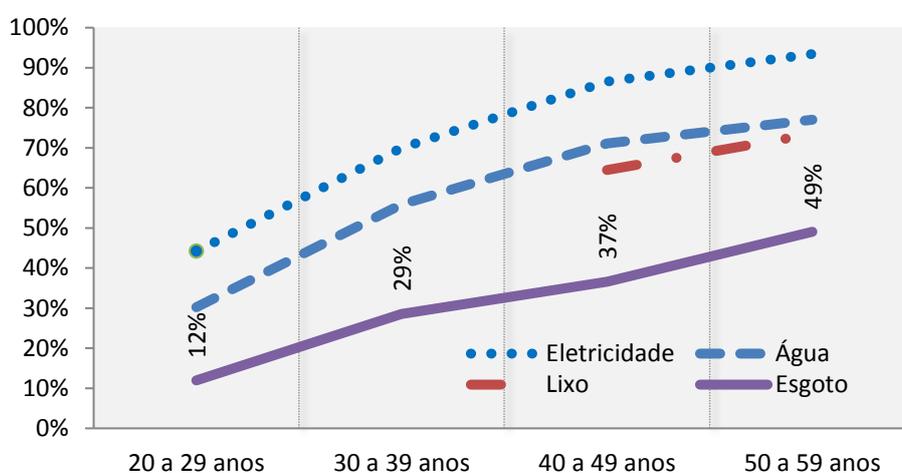
**Abordagem Geracional** - Estudamos as mudanças de acesso a aos serviços de utilidade pública na sociedade brasileira ocorridas nos últimos 35 anos tirando partido dos dados censitários. Fazemos aqui a leitura das trajetórias destes processos ao longo das vidas de diferentes gerações de brasileiros através de dados de coorte.

As taxas de acesso a diferentes serviços públicos de infra-estrutura crescem substancial e homoganeamente ao longo do ciclo da vida de diferentes gerações durante o período de 1970 a 2000. Durante esse período, por exemplo, a taxa de acesso à eletricidade para a geração dos anos 40 aumentou de 48,8% em 1970 para mais de 93% em 2000. Se analisarmos um subgrupo específico, como por exemplo, 50 a 59 anos, percebemos que em 2000 esse serviço abrangia 93,4% dessa população, situação muito melhor do que há três décadas, quando a eletricidade só alcançava 44% dessa mesma população com 20 a 29 anos. Outro serviço que merece destaque é o acesso a abastecimento de água, que aumentou de forma significativa entre os anos estudados. Um exemplo disso pode ser visto analisando a geração de 50 a 59 anos em 2000. A sua taxa de acesso foi de 77%,

mais do que o dobro da taxa observada quando essa população tinha entre 20 e 29 anos em 1970. Assim como para eletricidade e água, podemos observar comportamentos semelhantes para o acesso a esgoto e coleta de lixo nos gráficos seguintes. Vale ressaltar que dados sobre o acesso à coleta de lixo estão disponíveis apenas para os anos 1990 e 2000. Essas informações evidenciam que houve grande melhora na qualidade de vida da população a partir do maior acesso a serviços públicos mesmo durante as duas últimas décadas, consideradas perdidas por muitos.

Sintetizamos esta comparação centrando na geração às mudanças vivenciadas pela geração que nasceu nos anos 40 e alcançou os 50 anos em 2000. Esta é a coorte de Lula, um “baby-boomer” de primeira-hora, nascido em 1945, meses após o fim da segunda guerra. Observamos que apesar do crescimento do saneamento básico tanto o seu nível como a sua expansão se situaram em níveis inferiores aos dos demais serviços públicos tanto nas áreas de água, luz e lixo.

**Figura 1 – Evolução da Cobertura de Serviços Públicos para a Geração Nascida nos Anos 1940 entre 1970 e 2000**



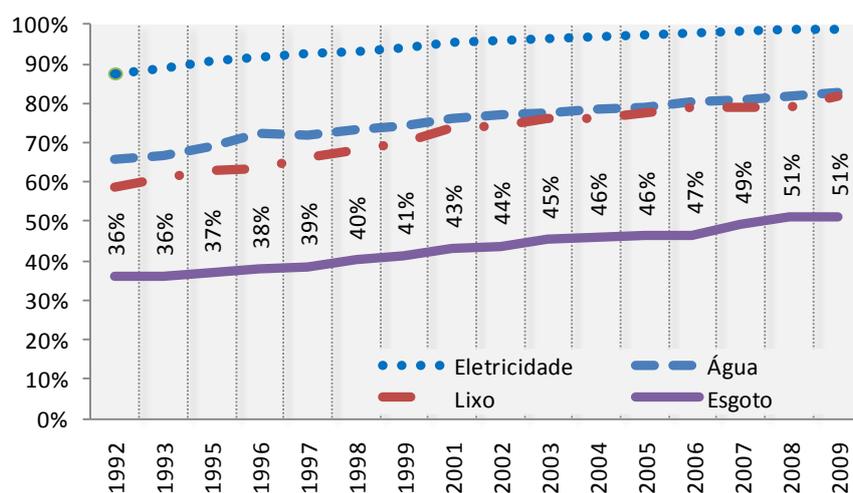
*Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do Censo Demográfico/IBGE*

**Evolução Recente da Cobertura** - O acesso a serviços públicos mudou acentuadamente na última década em função do processo de privatização que teve início na década de 1990. Os serviços públicos que serão analisados nesta seção são aqueles encontrados na PNAD: energia elétrica, coleta de lixo, rede geral de água e esgoto. A partir de pesquisa domiciliar, buscamos isolar fatores de mudança no lado da oferta dos serviços públicos

daqueles de demanda, que depende principalmente dos fatores geográficos e socioeconômicos.

Agora, por que enfatizar a questão do saneamento e não outros serviços públicos? Analisando o percentual de acesso aos serviços públicos de interesse, observa-se que o acesso a rede geral de esgoto ainda é hoje (2009) o serviço com a menor taxa de acesso (51,04%), quando comparado aos demais serviços. 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. No extremo oposto temos o acesso à eletricidade, que atinge 98,9% da população total brasileira. Já o acesso à rede geral de água era de 82,7% e o acesso à coleta de lixo 81,9%.

**Figura 2 – Evolução Recente da Cobertura de Serviços Públicos**



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE

**Comparação de Cobertura nas Escolas** - Os resultados apresentados agora refletem o que observamos nas escolas brasileiras, ou seja, a falta de rede de esgoto é mais intensa que a dos demais serviços públicos. Enquanto proporção de escolas que possuem rede de esgoto em 2008 é de apenas 39,58%, o índice de atendimento dos demais serviços são: rede de abastecimento de água (62,64%), energia elétrica (88,24%) e coleta de lixo (62,93%). Cabe notar também que nas escolas o atendimento é inferior ao apresentado pelos domicílios.

**Qualidade Percebida** - A Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/03 do IBGE permite explorar a qualidade percebida dos acessos a serviços. Ou seja, saímos do plano da dicotomia entre dispor ou não de acesso a esgoto ou à água e entramos no âmbito subjetivo.

Em geral, a qualidade dos serviços associados ao uso de água goza de menor qualidade percebida do que a de serviços públicos como eletricidade e coleta de lixo. No que se refere ao acesso a água, 82,5% da população brasileira avaliam o acesso como bom e o restante o consideram ruim, e que apenas 71% daqueles que tem acesso a esgoto o consideram bom. Para os serviços de eletricidade e coleta de lixo os percentuais são (92,45% e 87,65%. Vale lembrar que estamos avaliando aqui apenas qualidade, e não a quantidade de acesso.

**Comparações Empíricas** - Uma vantagem é usar de pesquisas domiciliares como a PNAD e a POF, é ter a visão das pessoas. Podemos também usar os dados de empresas provedoras dos serviços como o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) com dados de Água e esgoto reportados pelas empresas ao Ministério das Cidades. Ou seja, é a versão das empresas. Mal comparando, são pessoas (jurídicas) mais informadas, mas digamos mais interessadas na questão, enquanto o nosso dado é de pessoas (físicas) mais desinformadas, admito, mas também mais desinteressadas em aparecer bem ou mal na estatística. As duas informações são complementares. Propomos aqui um aparte: usar as informações do Censo Escolar que em 2008 cobre 197 mil escolas brasileiras. Os diretores das escolas são entes mais informados que o cidadão comum que responde as pesquisas domiciliares, mas mais desinteressadas que o dirigente de uma prestadora de serviços. Há razoável consistência entre as taxas de cobertura de serviços públicos nas escolas e as percebidas nos domicílios pelo menos no âmbito das capitais das unidades da federação.

### **3. O BOLSA FAMÍLIA E A INÉRCIA DO SANEAMENTO**

**Por que o Bolsa Família?** - Programas de transferência condicionada de renda são cada vez mais usados como políticas públicas focadas nos pobres de países da América Latina. O fato da desigualdade de renda estar caindo de maneira generalizada nos diversos países da região onde estes programas ganharam maior escala e notoriedade, os colocam na fronteira do combate a pobreza e desigualdade no mundo. Este tipo de programa serve

aqui em primeiro lugar como plataforma de acesso aos pobres através do cadastro social único utilizado na sua operação. Em segundo lugar, ele serve como experimento dos impactos de incremento de renda associados a políticas de combate à pobreza sobre a cobertura de serviços públicos.

**A Estrutura do Programa Bolsa Família (PBF)** - O PBF foi lançado em 2003 e durante seus sete anos de existência, passou por expansões e foi alvo de estudos empíricos que demonstraram um forte impacto na diminuição da pobreza e da desigualdade de renda e possibilidades de avanço a prazo mais longo propiciadas pela estrutura e capacidade do programa de chegar aos mais pobres.

Do final de 2004 até 2006, 4,5 milhões de famílias foram incorporadas ao programa, chegando a 11 milhões de famílias. Focando a análise nos trabalhos nos quais participamos: Neri (2009) estima alguns impactos estatisticamente significativos, mas de baixa magnitude de prazo mais longo do Bolsa Família, e Kakwani, Neri e Son (2006) discutiram efeitos de curto prazo pró-pobres dos programas sociais brasileiros. A conclusão foi que um pequeno gasto fiscal nos programas de transferência de renda governamentais focalizados produziram um grande impacto nas condições de vida correntes dos pobres.

**O Experimento do Bolsa Família** – Utilizamos a forte expansão do Bolsa Família Brasileiro entre 2004 e 2006, quando dobrou o número de beneficiários do programa, para testar o efeito de mudanças exógenas da renda sobre o acesso de serviços públicos tirando partido do suplemento da PNAD de 2004 e 2006 sobre programas sociais. O principal efeito é captado por um estimador de diferença em diferença gerado a partir da interação da variável *dummy* ano (i.e., antes e depois da expansão) com critério de elegibilidade do programa (i.e. variável *dummy* de renda domiciliar per capita sem incluir o programa inferior a R\$ 100 reais mensais em termos reais) depois de controlada por cada uma destas variáveis além de outras tais como outras associadas a demanda tais como gênero, idade, raça, migração, escolaridade da pessoa de referência do domicílio, região, renda per capita (sem incluir programas sociais) e outras associadas a oferta como *dummy* para favela, densidade demográfica da área, e unidade da federação.

Apresentamos os resultados dos modelos de regressão logística multivariados de acesso a diferentes serviços para tentar captar os efeitos da expansão de renda utilizando como instrumento a população elegível ao Bolsa-Família, controlando por características iguais

supracitadas<sup>4</sup>. Ou seja, analisamos quanto o aumento de renda dessa população via expansão do programa entre 2004 e 2006 está relacionado ao aumento do seu acesso a serviços públicos. Os resultados a seguir se concentram nas variáveis usadas na interação, isoladas e combinadas. Estas variáveis mostram que, na análise controlada, eletricidade, lixo, celular, internet cresceram no período: A chance de acesso é 2 vezes maior no segundo ano. Serviços de esgoto, água e telefonia fixa apresentam queda relativa (razão de chances de 2006 em relação a 2004 de 0,97, 0,96 e 0,79, respectivamente) quando controlamos pelos atributos da pessoa. Em seguida comparamos o acesso da população elegível ao Bolsa Família versus os demais com todas as características semelhantes, inclusive renda: as chances de acesso a todos esses serviços e ativos com exceção da rede geral de água, são menores para o grupo de baixa renda. No caso do acesso a esgoto, a razão de chances da baixa renda em relação aos demais é de 0,71. Por fim, interagimos as variáveis *dummies* acima (elegível\*ano) para medir se com o ganho de renda, o acesso da população de baixa renda cresceu mais que os demais. Os resultados são positivos em todos os itens (menos coleta de esgoto) no caso do acesso a telefone celular e fixo (chances 13% e 11% maiores), no acesso à, serviços públicos como coleta de lixo, eletricidade e rede geral de água (chances, respectivamente, 13%, 11% e 8% maiores), o mesmo se dá em ativos como computador ligado a internet e mesmo banheiro em casa. Agora no quesito rede geral de esgoto não houve avanço estatisticamente significativo em relação ao outro grupo. A maior renda não impactou o acesso a rede coletora de esgoto da população elegível ao programa.

---

<sup>4</sup> Neri e Andrade (2011) apresenta descrição da técnica da regressão logística aqui usada e os modelos completos estimados.

#### **4. A BOLSA SANEAMENTO**

**Por que o foco em Serviços de Esgoto?** - A primeira resposta fundamental é que a cobertura de esgoto, não aumentou com a expansão de renda associada à expansão do programa Bolsa Família, ao contrário de outros serviços públicos como telefonia celular e mesmo acesso a água a celular. Para isso comparamos pessoas com perfis exatamente iguais nos dois períodos, isolando o choque de renda associado a introdução do programa social.

Complementarmente, 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 integralidade. O mesmo é válido quando usamos a percepção de acesso nos estabelecimentos escolares. 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 goza 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 escoadouro o consideram bom. Para os serviços de eletricidade e coleta de lixo esses percentuais são 92,3% e 87,8%.

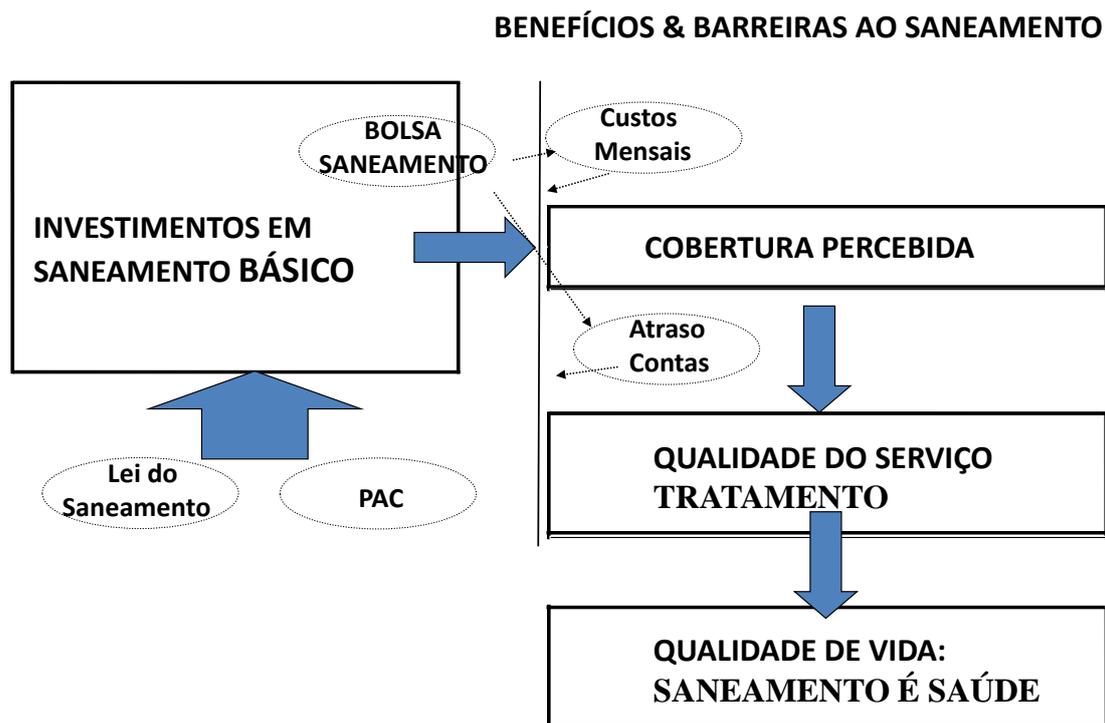
A resposta à ênfase a ser dada ao saneamento básico não está apenas no menor nível de cobertura e qualidade percebida de esgoto ou na menor taxa de crescimento relativa deste serviço ao longo do tempo, mas também na oportunidade que temos de começar a mudar agora de maneira mais acelerada, o quadro do 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.

**Gastos e Atrasos em Contas** - 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.

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

**“Bolsa Saneamento” - Perspectiva de Políticas sobre Provisão de Saneamento**



O esquema capta alguns elementos da óptica 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 inadimplemento das contas de água e de esgoto. A fim de superar esta barreira discutimos a operação do que chamamos de Bolsa Saneamento, a qual seria um subsídio nas 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 ou às empresas seja no pagamento dessas contas, seja nas ligações em relação a rede já existente, seja na própria expansão da rede. Estas variantes seriam implementadas usando como plataforma os cadastros sociais 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 sociais 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.

#### **4. CONCLUSÃO**

Este trabalho traçou um diagnóstico empírico sobre o acesso a infraestrutura de serviços públicos pela população pobre de forma a basear prescrições de políticas de universalização de acesso. Enfatizamos as possibilidades de oferta de serviços através da utilização da estrutura de programas de transferência condicionada de renda com o Bolsa Família. O objetivo final deste trabalho é criar uma infraestrutura básica de conhecimentos de forma a orientar o uso da nova geração de programas de combate a pobreza na universalização de serviços de utilidade pública.

Uma primeira contribuição deste trabalho foi analisar comparativamente atributos dos diversos serviços públicos como cobertura, qualidade percebida, valor e atraso de contas e custo sob a luz de as pesquisas domiciliares. Comparamos a cobertura destas pesquisas com diferentes bases de dados aí incluindo informações dadas pelos prestadores de serviços e mesmo Censos Escolares, de forma a analisar mais criticamente a sua evolução e criar sistemas de monitoramento.

Depois da análise empírica comparada dos diversos serviços públicos em diferentes bases de dados, voltamos a análise para o setor de esgoto. Por três razões, a saber: a primeira é a evidência de menor cobertura, de pior qualidade e de estagnação da cobertura de esgoto no país frente aos demais serviços públicos. Em segundo lugar, os impactos deletérios do saneamento sobre todas as dimensões do desenvolvimento humano, pelas vias da saúde das pessoas em geral e das crianças em particular. Finalmente, para além da relevância do saneamento temos a necessidade de dar conta de especificidades dos enormes desafios do setor como a menor visibilidade de seus impactos pela população e problemas de coordenação associados. Apesar da existência de vultosos investimentos em infraestrutura pública como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) anunciado, da nova Lei Geral do Saneamento Básico e uma certa mobilização da opinião pública, a estrutura de incentivos para a provisão de serviços públicos não tem ajudado.

Os resultados sugerem que a dificuldade do esgoto vis a vis os demais serviços públicos, não é apenas de insuficiência de renda. A falta de luz ou de água é óbvia ao cidadão comum no seu dia a dia, já a falta de esgoto não. É um problema dos outros. Neste contexto o ideal individual é que os outros colem o seu respectivo esgoto, mas que eu não incorra nesse custo. Agora se cada um pensa assim, acabamos todos morando ao lado de valas a céu aberto. A coleta de esgoto não é percebida como ganho individual, é portanto um desafio da ação coletiva. Agora como fazê-lo? eis a questão. A resposta geral é "bolsa saneamento" que se refere a utilização da estrutura do programa Bolsa Família para a provisão de incentivos a consumidores e empresas" para a ampliação da cobertura da coleta e tratamento de esgoto.

Focamos nas possibilidades oferecidas pelo Bolsa Família, seja para testar o impacto da renda no acesso a serviços, seja como plataforma de concessão de subsídios. A marcada expansão do programa entre 2004 e 2006 nos serviu inicialmente como experimento dos impactos de incremento de renda associados a políticas de combate à pobreza sobre a cobertura de serviços públicos. Analisamos quanto o aumento de renda dessa população está relacionada ao aumento do seu acesso a serviços públicos. Os resultados mostram que, na análise controlada, celular foi o único serviço que cresceu no período. Interagimos as variáveis *ano e elegibilidade* para medir se com o ganho de renda, o acesso da população de baixa renda cresceu mais que os demais. Os resultados são positivos no caso do acesso a telefone celular e no acesso a rede geral de água, agora no quesito rede geral de esgoto não houve avanço estatisticamente significativo em relação ao outro grupo. A

maior renda proporcionada pelo programa Bolsa Família não impactou o acesso a rede coletora de esgoto da população elegível ao programa.

Se o Programa Bolsa Família em si não se mostrou como condição suficiente para levar a provisão de esgoto aos segmentos pobres, ele serve como plataforma de acesso aos pobres através do cadastro social único utilizado na sua operação. Como prescrição de política central temos o uso da estrutura do Bolsa Família. Esta possibilidade se dá desde a disponibilidade do Cadastro Social Único (CadÚnico) associado a operação do Programa Bolsa Família (PBF). O CadÚnico apresenta o endereço financeiro das pessoas associado à posse de cartão de pagamento do programa ao mesmo tempo em que possibilita os programas de infraestrutura se conectarem com os mais pobres, e as empresas receberem incentivos pela realização de extensão de redes, conexões dos pobres com redes pré-existentes ou de subsídio direto ao valor dos incentivos. Em particular, a associação de esquemas de incentivos tipo OBA (*Output Based Aid*) com o Bolsa Família, a principal política de combate a pobreza do país é um caminho privilegiado na provisão de incentivos para que serviços de utilidade pública cheguem a população pobre.

## **BIBLIOGRAFIA:**

Kakwani, N., Neri, M. SON, H. Linkages between Pro-Poor Growth, Social programmes and the Labour Market in Brazil, World Development, 2010

Neri, M. Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil,” in Lael Brainard In: Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy ed. Washington, D.C : Brookings Institution Press, 2009.



Praia de Botafogo, 190, Sala 1501 - CEP: 22250-900 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (21) 3799-2320 / E-mail: [fgvsocial@fgv.br](mailto:fgvsocial@fgv.br)  
[www.fgv.br/fgvsocial](http://www.fgv.br/fgvsocial)