

SANEAMENTO PARA TODOS

Apresentação

Este texto é ferramenta para construção de uma proposta para a política de saneamento ambiental no Governo do PT no período 2003-2006. Ele vem sendo, nas suas diversas versões, preparado com base em amplo processo de discussões e consultas conduzidas pelo Setorial Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Partido dos Trabalhadores desde maio último, incluindo o "Seminário Nacional sobre o Saneamento no Governo Lula", realizado no Rio de Janeiro com a presença de militantes de 09 unidades da Federação e diversas reuniões ocorridas Brasil afora em junho.

Pautado pelas **Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil**, aprovadas em dezembro último pelo XII Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado na cidade de Recife, suas propostas se orientam pela notável experiência que militantes e técnicos filiados ao Partido desenvolveram na prática do fazer saneamento ambiental das administrações municipais e dos governos estaduais nos quais o PT esteve ou está a frente. Refletem também o acúmulo de nossos parlamentares em todos os níveis de governo. Colhem ainda contribuições significativas da experiência de companheiros petistas na luta contra a privatização e pela preservação e democratização dos órgãos de saneamento do país em trincheiras diversas como o movimento sindical, as associações e organizações setoriais, as universidades e o movimento popular.

Resumo

Instrumento para a consecução das prioridades macro-sociais do Governo do PT para o Brasil, abrangendo ações no âmbito do abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis, a Política Nacional de Saneamento Ambiental tem como objetivo último assegurar os direitos humanos fundamentais de:

acesso à água potável e vida em ambiente salubre
nas cidades e no campo e será desenvolvida de modo planejado, se orientando por critérios epidemiológicos para a priorização das ações, atendendo os pressupostos da universalidade, da equidade e da integralidade das ações, sob gestão pública, integrando os três níveis de governo, priorizando a operacionalização de suas ações por órgãos públicos e estatais, e incorporando os necessários e adequados instrumentos de participação popular e controle social.

Diagnóstico

1. É justamente aos mais pobres que o saneamento mais falta. A maioria dos cerca de 60 milhões de brasileiros que nas cidades não dispõem de esgotamento sanitário adequado são justamente aqueles que moram em habitações de baixa qualidade nas favelas, invasões, loteamentos clandestinos e bairros populares. Entre estes estão também os cerca de 15 milhões que não tem acesso à água encanada. É onde mora o povo trabalhador que a coleta de lixo se faz de modo mais precário. No campo, são as famílias dos pequenos agricultores e os trabalhadores rurais sem terra que sofrem no próprio corpo as consequências da insalubridade dos locais de moradia e trabalho. Sobre as costas de muitas mulheres pobres recai a sobrecarga nas tarefas domésticas decorrente da ausência de saneamento.
2. Largas parcelas da população urbana que dispõem de saneamento convivem com serviços precariamente prestados. Ainda hoje, mesmo nas metrópoles, ter uma ligação domiciliar não significa dispor de água potável diariamente. Quase todo o esgoto sanitário coletado nas cidades é despejado in natura e se constitui como uma das mais importantes fontes de poluição dos cursos d'água urbanos e das praias.
3. Os problemas relativos à drenagem pluvial urbana vêm à tona a cada chuva mais intensa que cai sobre as áreas urbanas, provocando alagamentos e enchentes de graves proporções nas áreas de estrangulamento dos cursos d'água. Os poucos recursos disponíveis na esfera municipal tendem a ser direcionados para obras paliativas em situações emergenciais, e obras de contenção de córregos e rios, na tentativa de impedi-los de extravasar para as suas várzeas. Esses problemas são agravados em função da ocupação de áreas públicas, sobretudo ao longo de rios e encostas, potencializando os riscos de alagamento e proliferação de doenças na população. A utilização de várzeas, margens e encostas pela população pauperizada, sem outras alternativas de localização de suas moradias, contribui para o agravamento dos problemas e potencializa os danos causados por inundações cada vez mais freqüentes.
4. No que diz respeito aos resíduos sólidos, ainda há muito por fazer. Correspondendo a 19% da população urbana, 16 milhões de brasileiros residentes nas cidades não são atendidos pelos serviços domiciliares de coleta. Como regra, os municípios de médio e grande porte que contam com um sistema de coleta convencional que poderia atingir 100% da sua geração diária de resíduos, não atendem adequadamente os moradores da cidade informal – as favelas, invasões e os bairros populares de infra-estrutura viária precária. Por outro lado, são muitos os municípios pequenos que não contam ainda com um serviço de limpeza pública minimamente organizado. O panorama nacional da destinação final do lixo é alarmante, particularmente nas cidades médias e pequenas. Sem contar com a necessária infra-estrutura institucional, 64% dos municípios brasileiros depositam os resíduos coletados em lixões a céu aberto. São as cidades de maior porte que dispõem de aterro sanitário operando em condições sanitárias e ambientais aceitáveis. De modo geral, a coleta seletiva é pouco significativa, o que encurta a vida útil das instalações de disposição final e não propicia a integração social e econômica dos catadores, os verdadeiros responsáveis pelos níveis relativamente altos de reciclagem que atingimos em alguns produtos. Apesar dos benefícios evidentes, a reciclagem dos entulhos da construção civil permanece incipiente.
5. Opção de eficácia questionável, a ênfase na utilização de inseticidas no controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis produz contaminação ambiental e agravos adicionais à saúde da população e, particularmente, à dos trabalhadores envolvidos nessa atividade,

revelando a incapacidade das atuais políticas públicas em prevenir e reduzir os agravos ambientais causadores destas doenças.

6. Constata-se ainda uma perversa relação entre pobreza urbana e degradação ambiental, que faz com que um número cada vez maior de famílias pobres passem a ocupar solo urbano em áreas de proteção ambiental, encostas, mangues, áreas ribeirinhas e lixões. De fato, na maioria dos casos, a falta de saneamento é um aspecto de uma situação de exclusão social e degradação ambiental que será combatida pelo governo do PT em várias frentes, sem o que não se conseguirá assegurar resultados sustentáveis.
7. Os agravos à saúde resultantes desta situação não ameaçam apenas aqueles que sofrem a precariedade ou a ausência de saneamento. A epidemia de dengue que se generalizou em razão das condições sócio ambientais precárias reinantes em amplas áreas de nossas cidades e que atinge hoje ricos e pobres é apenas um exemplo da situação de vulnerabilidade da saúde pública que se estabelece quando parte da população vive em condições insalubres. O retorno da cólera, o crescimento da leishmaniose e a urbanização da febre amarela demonstram que as precariedades do saneamento continuam impondo pesados ônus à saúde dos brasileiros. Fica comprovada a relação direta entre doenças e falta de saneamento, demonstrando que investimentos realizados em saneamento representam recursos economizados em ações de saúde corretiva.
8. Fatores diversos concorrem para a estagnação em que se encontra o saneamento brasileiro. As companhias estaduais de água e esgoto vivem o período crítico do fim das concessões dos serviços das capitais e de muitos municípios importantes feitas a cerca de 30 anos no bojo do PLANASA. Hoje, parte significativa das companhias estaduais, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, encontra-se em precária situação institucional, convivendo com desequilíbrios financeiros. A permanência de métodos autoritários e de práticas clientelistas na gestão destas empresas só vem contribuindo para agravar este quadro. Mas na raiz da crise vivida pelo saneamento nos dias de hoje está a proposição neoliberal de transformar sua natureza: de serviço público e de caráter social para atividade econômica que visa lucro; de direito social e coletivo para a de mercadoria, que se adquire (ou não) segundo a lógica do mercado.
9. Correndo o risco de desmontar importante aparato de prestação desses serviços construído ao longo de décadas, ao invés de implementar programa de desenvolvimento institucional que facilitasse as transições exigidas pelo esgotamento do modelo PLANASA, o atual governo brasileiro, submisso à orientação do FMI, suspendeu os financiamentos com recursos do FGTS aos operadores estatais e simultaneamente, nas negociações do ajuste fiscal com os Estados, exigiu de vários governos (PE, BA, RJ, SC, ES, por exemplo), que se desfaçam do controle acionário de suas companhias. Da mesma forma, os operadores sob controle municipal são mantidos sem acesso a recursos para financiar seus investimentos. A Funasa neste período retirou seu apoio técnico administrativo a várias autarquias municipais de água e esgoto sem qualquer processo prévio de preparação, contribuindo para a degradação de alguns serviços e até mesmo para a privatização de outros. Com algumas exceções, os poucos recursos alocados pela União são pautados por interesses clientelistas.
10. A tônica do estrangulamento dos operadores públicos para abrir espaço para as empresas privadas não conseguiu avançar significativamente em seu objetivo pelas dificuldades que a titularidade municipal dos serviços trouxe para a privatização através da venda das companhias estaduais e, sobretudo pela resistência desenvolvida pela oposição articulada com diversos setores do movimento social. Por outro lado, mesmo com a ênfase que, nestes

últimos 8 anos, a ação do governo federal deu ênfase à gestão privada, os resultados obtidos pelos serviços de água e esgoto até aqui privatizados no país são em geral pífios, demonstrando claramente quão falaciosos são os argumentos de maior eficiência dos operadores privados.

11. A supremacia da política de ajuste fiscal reduziu a capacidade de investir dos municípios na gestão dos resíduos sólidos e na drenagem urbana. A ausência de políticas de desenvolvimento micro regionais torna mais difícil o equacionamento dos graves problemas de controle de enchentes, destinação final do lixo e proteção de mananciais nas regiões metropolitanas.
12. As deficiências do saneamento brasileiro não decorrem de falta de tecnologia disponível no país ou de capacidade para desenvolvê-la. A engenharia sanitária e ambiental nacional tem capacitação comprovada e o setor desenvolveu rica experiência na construção e operação de sistemas de saneamento. Mesmo em meio às dificuldades por que passa, os centros de pesquisa e a universidade pública brasileira vem acumulando alguns resultados positivos no desenvolvimento e aperfeiçoamento de tecnologias no setor. Mas, o país tem dificuldade em dar capilaridade ao conhecimento produzido nos centros de ensino e pesquisa. A política de ciência e tecnologia desenvolvida pelos órgãos públicos financiadores de pesquisa é pouco efetiva para atender a necessidade de investir na adequação das tecnologias desenvolvidas às diversas realidades sócio-ambientais de forma a atender a diversidade da demanda.
13. Na área de limpeza urbana os recursos humanos capacitados estão ainda mais concentrados nas metrópoles e cidades de porte médio. Existe também uma lacuna a ser preenchida no que diz respeito a equipamentos e tecnologias apropriadas para a coleta dos resíduos urbanos e para a implantação e operação de aterros sanitários em municípios de pequeno porte. Falta estímulo de uma política nacional de resíduos sólidos para o desenvolvimento de uma nova cultura para o setor que aponte para a otimização de recursos, através da cooperação entre os municípios, assegurada a participação da sociedade civil.
14. No âmbito do setor privado, é visível que a ausência de uma política planejada de desenvolvimento do setor traz sérias dificuldades para que as empresas de engenharia e consultoria do setor se estruturem e mantenham e desenvolvam equipes técnicas especializadas. Da mesma forma, as indústrias que produzem equipamentos e materiais para saneamento sediadas no país, enfrentando como as demais condições adversas de financiamento, não encontram maiores estímulos para ampliar e desenvolver sua produção.
15. Mesmo sufocados pela política privatista dos últimos governos, os operadores estatais de água e esgotos faturam mais de R\$11 bilhões anualmente e a gestão dos resíduos sólidos movimenta cerca de R\$5 bilhões. Sem deixar de reconhecer debilidades, mantém-se sob controle público poderosa infra-estrutura estatal de prestação dos serviços e os avanços registrados nos domínios do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, da gestão integrada dos resíduos sólidos e da drenagem urbana em administrações petistas em municípios de porte diversos e nos governos estaduais, demonstram a viabilidade em responder os desafios colocados por meio da gestão e operação pública do setor.

Proposições Gerais

16. Diferentemente dos serviços de energia elétrica e de telecomunicações cuja prestação é de responsabilidade da União, a competência constitucional pela regulamentação ao nível local, organização e prestação dos serviços de saneamento é dos Municípios. Ao Executivo Federal

cabe definir a Política Nacional de Saneamento Ambiental, articulada intersetorialmente, integrando e potencializando as ações dos três níveis de governo, que estabeleça no plano nacional objetivos, prioridades, diretrizes e padrões e desenvolva os instrumentos para sua implementação e avaliação.

17. Ao contrário do atual, o Governo Lula considerará saneamento como serviço público essencial à promoção e proteção da saúde, portanto como política social e não como negócio. O acesso a serviços de saneamento de qualidade é direito social básico a ser assegurado a todos como dever do Estado, cuja gestão deve contar com crescente participação e controle por parte da população.
18. Em particular, se tem claro o caráter monopolista de que se reveste a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário quando encarado como atividade econômica, o que por si só torna sua concessão a operadores privados absolutamente inconveniente. Apontam ainda para a necessidade dar ênfase à prestação por operadores públicos tanto a natureza do déficit no atendimento que se concentra nas moradias da população pobre quanto a indiscutível dificuldade que se coloca para capacitar institucionalmente os municípios brasileiros a regular operadores privados.

Diretrizes, Metas e Instrumentos

19. Coerentemente com as Diretrizes do Programa de Governo, as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Ambiental são:
 - universalizar o acesso e elevar progressivamente a qualidade dos serviços prestados; priorizando o atendimento das famílias de baixa renda localizadas nas periferias das metrópoles brasileiras e nos municípios de pequeno porte;
 - incentivar as intervenções integradas articulando os diversos componentes do saneamento: o abastecimento de água, a coleta e o tratamento adequado dos esgotos, a coleta e a disposição final de resíduos sólidos, a drenagem urbana e o controle de vetores;
 - integrar as políticas de inclusão social, particularmente nas vertentes da promoção da habitação popular, da urbanização de favelas e de regularização de loteamentos clandestinos;
 - articular metas e integrar programas e ações com as políticas de saúde, habitação e reforma urbana, ambiente e recursos hídricos, emprego e renda, agrária, indígena e de desenvolvimento regional;
 - colocar o programa de saneamento rural a serviço das políticas de reforma agrária e de apoio à economia solidária no campo e à produção agrícola, abrangendo também quilombolas, caiçaras, as nações indígenas e os demais povos da floresta;
 - planejar e avaliar as ações da União de modo integrado e executar as ações de modo coordenado e descentralizado;
 - alocar os recursos sob controle da União através de programas formalizados com critérios, inclusive epidemiológicos, e regras explícitas, submetidos a mecanismos eficazes de participação e controle social;
 - promover e estimular a recuperação, o desenvolvimento institucional (com o combate às perdas e a outras ineficiências), e a democratização das empresas estatais e órgãos públicos de saneamento, municipais e estaduais;
 - dar ênfase à capacitação de quadros técnicos, operacionais e administrativos;
 - estimular que os serviços de saneamento sejam prestados por órgãos públicos;
 - envolver a população na gestão dos serviços em todos os níveis (local, regional e nacional) e implementar mecanismos de controle social apoiados na participação popular;

- fomentar a pesquisa e o desenvolvimento e a adoção de tecnologias adequadas;
- reduzir significativamente a poluição das águas superficiais causada pela inadequação ou ausência da coleta e tratamento dos esgotos sanitários;
- preservar e recuperar mananciais superficiais e subterrâneos, usar racionalmente a água, a energia e os demais recursos naturais;
- estimular o tratamento e a destinação final adequados dos resíduos sólidos, erradicar os lixões e recuperar ambientalmente as áreas degradadas pela deposição inadequada do lixo urbano;
- incentivar a minimização, reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos; combater os desperdícios e responsabilizar os geradores;
- promover a inserção social dos catadores de lixo como agentes econômicos e ambientais, incentivando programas de capacitação técnica e de organização cooperativa;
- incorporar a comunicação social e a educação sanitária e ambiental como elementos inerentes de todos os programas a desenvolver;
- erradicar os mecanismos de corrupção e desperdício no uso dos recursos financeiros.

20. São metas da Política Nacional de Saneamento Ambiental:

- assegurar o abastecimento regular de água potável para todos os moradores das cidades brasileiras no prazo de 5 (cinco) anos;
- assegurar o adequado esgotamento sanitário para todos os moradores das cidades brasileiras no prazo de 10 (dez) anos;
- viabilizar o atendimento com a coleta de lixo de toda a população urbana no prazo de 5 (cinco) anos;
- viabilizar o tratamento adequado do esgoto sanitário coletado no prazo de 15 (quinze) anos;
- viabilizar a destinação final adequada do lixo urbano coletado e minimizar o impacto causado pelos lixões no prazo de 10 (dez) anos;
- erradicar o trabalho infante-juvenil em qualquer etapa do sistema de limpeza urbana;
- minimizar significativamente os impactos das enchentes no meio urbano;
- assegurar a toda a população rural meios para o acesso à água em quantidade e qualidade adequadas e a disposição sanitária e ambiental de seus dejetos e resíduos sólidos no prazo de 10 (dez) anos;
- reduzir significativamente e controlar os vetores e reservatórios de doenças relacionadas à carência ou precariedade de saneamento.

21. Constituem os instrumentos para planejar, implementar e avaliar a PNSA:

- o Plano Nacional de Saneamento Ambiental e seus congêneres nos níveis regional e local, com horizonte de 10 anos;
- o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Ambiental;
- os Relatórios Nacionais Anuais do Estado da Salubridade Ambiental e seus congêneres nos níveis regional e local;
- a Conferência Nacional de Saneamento Ambiental, organizada de baixo para cima, a partir do nível local;
- o Conselho Nacional de Saneamento Ambiental e seus congêneres nos níveis estadual e local;
- o Fundo Nacional de Saneamento Ambiental, centralizando os recursos, onerosos e não onerosos, sob controle da União; (é o caso de propor fundos estaduais e municipais e transferências única ou prioritariamente fundo a fundo?);
- o órgão central da PNSA, de nível federal, com tarefas de planejamento, acompanhamento e avaliação, e os demais órgãos federais com atribuições no setor;

- o sistema de órgãos de planejamento, execução e controle nos níveis local e estadual.

Financiamento

22. Por suas características, os investimentos crescentes em saneamento contribuirão para a ampliação do emprego e da renda das populações pobres, ajudando o combate às desigualdades sociais, sem onerar as contas externas do país.
23. Para a consecução dos objetivos e metas da PNSA, pretende-se elevar significativamente os investimentos dos três níveis de governo em saneamento ambiental, chegando ao patamar de 0,4 % do PIB. Revertendo a orientação atual, os recursos de fundos públicos como o FGTS e o FAT, operados por bancos públicos assegurarão financiamentos onerosos (a custos compatíveis com as remunerações que pagam) aos órgãos e operadores públicos que, junto com as respectivas contrapartidas dos tomadores, podem atingir até 0,2% do PIB.
24. Excedentes tarifários podem assegurar mais 0,1% do PIB. A estes se somam ainda as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água em fase de implantação em diversas bacias hidrográficas. A oferta dos recursos públicos federais não onerosos será direcionada ao atendimento das demandas da população mais pobre, ao financiamento da recuperação e reestruturação dos órgãos estatais de saneamento, alavancando a alocação de recursos complementares por Estados e Municípios. Tratamento especial será destinado aos municípios de pequeno porte e baixa capacidade institucional e financeira.
25. Os financiamentos internacionais, tomados apenas na medida do necessário a rolagem da dívida com os organismos multilaterais de financiamento, serão orientados aos tomadores com maior capacidade econômica.
26. Tal estratégia permitirá prescindir de empresas privadas operando concessões de serviços de saneamento ou de suas unidades. Mas ao setor privado caberá vencer o desafio de atender a demanda crescente por equipamentos e materiais, por obras de ampliação e reposição dos sistemas, estudos, planos e projetos e serviços de apoio e execução de tarefas associadas.
27. A alta ociosidade e a inadequação tecnológica de obras e instalações, marcas históricas do setor que tem conduzido ao desperdício de recursos públicos escassos, serão combatidas com energia.

(Sistematizou Marcos Montenegro, com contribuições de diversos companheiros do SNSA-PT).