

Bolsa Saneamento e incentivos à oferta

Marcelo Neri

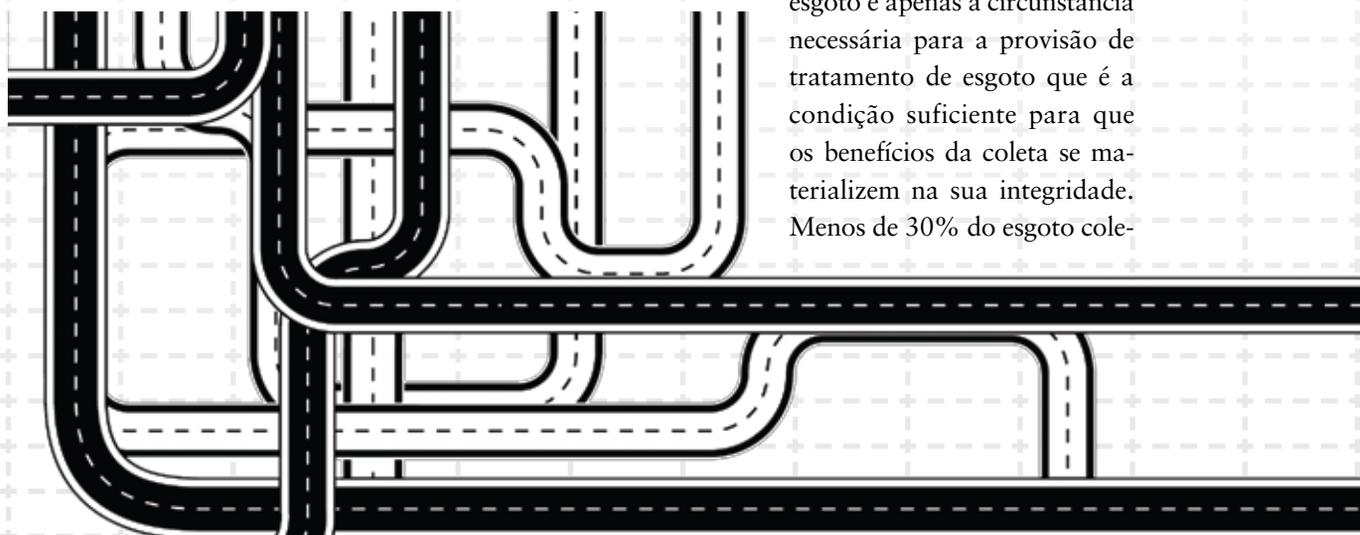
O programa Bolsa Família tem chamado a atenção pela capacidade de chegar aos grupos mais pobres da sociedade brasileira. Os resultados são efetivos custando 0,4% do PIB e atingindo quase um quarto da população, contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade de renda nacional dos últimos anos. Cerca de 20% da queda da desigualdade do período 2001 a 2008 está associada à expansão de programas do tipo Bolsa Família.

O mesmo avanço não é compartilhado pelo saneamento básico. O déficit de esgoto, por exemplo, 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 extrema pobreza à metade, 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. A estrutura

de financiamento e incentivos para a rede de esgoto ainda não tem entregue resultados satisfatórios.

Atendimento

O nível atual de cobertura percebida de coleta de esgoto nas metrópoles (67,5%), onde as economias de escala associadas à oferta são maiores, se situou em níveis bastante inferiores aos dos demais serviços públicos, como água (92,3%), lixo (86,8%) e luz (98,2%). Note que a cobertura da rede geral de esgoto é apenas a circunstância necessária para a provisão de tratamento de esgoto que é a condição suficiente para que os benefícios da coleta se materializem na sua integridade. Menos de 30% do esgoto cole-



tado é tratado. Quando saímos da dicotomia entre dispor ou não de acesso à rede de esgoto ou à de água e entramos no âmbito da avaliação da qualidade percebida do acesso, o quadro não melhora. 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 à água, 81% da população nas metrópoles avalia como bom e o restante o considera ruim, e apenas 69,5% daqueles que se utilizam do escoadouro o consideram bom. Para os serviços de eletricidade e coleta de lixo, esses percentuais são 92,3% e 87,8%, respectivamente.

Pesquisas que realizamos junto à ONG Trata Brasil demonstram que a falta de saneamento básico gera uma miríade de efeitos colaterais adversos, afetando todos os componentes do desenvolvimento humano. Dos dias perdidos de escola e trabalho em função das doenças associadas à falta de esgoto à dilapidação do capital natural em áreas com potencial. Os impactos sobre mortalidade e morbidade na infância e na

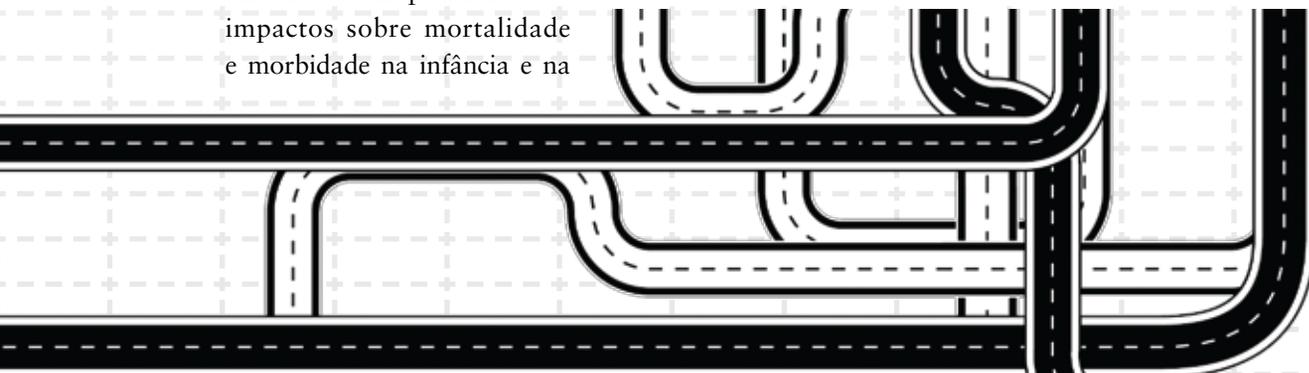
gravidez são sem dúvida a sua pior face.

A ênfase a ser dada ao saneamento básico se justifica não apenas no menor nível de cobertura, qualidade percebida de esgoto e nas possibilidades de melhorar aspectos básicos da vida — e morte — das pessoas, mas na oportunidade que temos de começar a mudar agora aceleradamente o quadro do saneamento. Os adventos do novo marco regulatório associado à Lei do Saneamento Básico, de mais recursos em infraestrutura pública como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e mesmo da maior conscientização da população e da classe política para a causa do esgoto, como pode ser percebido na última campanha eleitoral, podem ajudar esse processo.

A marcada expansão do programa Bolsa Família entre 2004 e 2006 serve 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

O Brasil cumpriu em metade do tempo a primeira meta do milênio da ONU de reduzir a extrema pobreza à metade, a meia-vida do déficit de saneamento é de 56 anos

de renda dessa população impacta o acesso a serviços públicos. Os resultados mostram que todos os serviços públicos de luz elétrica, coleta de lixo e água tiveram expansão diferenciada para os elegíveis ao Bolsa Família, após o incremento de renda observado. O mesmo se aplica a bens duráveis como televisão,



A expansão do Bolsa Família veio acompanhada de maior acesso a serviços públicos.

A exceção é o esgoto que se manteve deitado em berço não esplêndido

geladeira, computador e celular. Os resultados se mantêm quando restringimos a análise às grandes metrópoles brasileiras. Mais uma vez a exceção é em todos os casos o acesso à rede geral de esgoto que se manteve como que deitado em berço não esplêndido.

Plataforma

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 por meio do cadastro social único utilizado na sua operação. Como prescrição de política central temos a

combinação dos OBAs (Output Based Aid) com a estrutura do Bolsa Família. Essa possibilidade se dá desde a disponibilidade do Cadastro Social Único (CadÚnico) associado à 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 receberem incentivos pela realização de extensão de redes, conexões dos pobres com redes preexistentes ou de subsídio direto ao valor dos incentivos. A associação do Bolsa Família, a principal política de combate à pobreza do país, é um caminho privilegiado na provisão de incentivos para que serviços de utilidade pública cheguem à população pobre e se ela for associada com esquemas de incentivos tipo OBA pode gerar resultados.

A literatura internacional mais recente de oferta de infraestrutura de serviços públicos tem enfatizado o uso de incentivos associados a crédito baseado em resultados obtidos pelas empresas na aplicação de subsídios diferenciados à população mais pobre, chamados de OBAs, Output Based Aid (vide <http://www.gpoba.org/gpoba/>).

As externalidades positivas causadas pela universalização dos serviços de saneamento se somam aos benefícios que são produzidos pelo aumento das

condições de vida mais saudáveis propiciadas pelo saneamento. Essas externalidades devem ser suficientes para justificar que um programa de universalização dos serviços de saneamento acoplado o esquema do tipo OBA para estimular a oferta para as famílias de baixa renda, com um programa Bolsa Saneamento, o qual modifica positivamente a demanda pela manutenção desses serviços pelas famílias de baixa renda.

A lição é que mesmo com várias situações favoráveis tem sido particularmente difícil universalizar o saneamento. Entre a taça e os lábios existem vários percalços. Problemas de coordenação e as externalidades emanadas colocam o desafio de montar um complexo quebra-cabeça, envolvendo peças de oferta pelo lado das empresas como de demanda por parte dos usuários de baixa renda. Estamos envolvidos num fascinante projeto de pesquisa sob os auspícios do Banco Mundial tentando encaixar essas peças. A associação de esquemas de incentivos tipo OBA com o Bolsa Família, a principal política de combate à pobreza do país, parece ser o elemento central na provisão de incentivos para que serviços de utilidade pública cheguem à população pobre brasileira. ■

Marcelo Neri – Centro de Políticas Sociais e Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV
(mcneri@fgv.br e www.fgv.br/cps)