

# SITUAÇÃO DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO BRASIL NOS MUNICÍPIOS QUE APRESENTAM AGLOMERADOS SUBNORMAIS<sup>1</sup>

Vanessa Gapiotti Nadalin<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A prestação de serviços de saneamento no Brasil é bastante diferenciada e muitas vezes desigual espacialmente. Uma das desigualdades mais instigantes no contexto de médias e grandes cidades é a dos territórios “informais”. Ao mesmo tempo, recentemente houve uma grande mudança no marco legal do setor, com a aprovação da Lei nº 14.026/2020. O intuito da lei é provocar mudanças estruturais que contribuam para a universalização dos serviços, com forte participação da iniciativa privada.

Um possível recorte do território das cidades, correspondendo à informalidade do desenvolvimento urbano, são os aglomerados subnormais (AGSNs). Esta é a denominação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para bairros com algum tipo de irregularidade na posse do terreno, ocupação urbanística desorganizada, assim como carência de serviços urbanos básicos. Considera-se que correspondam às favelas, vilas, palafitas, grotas etc., nomes que variam de acordo com as especificidades regionais do fenômeno.

A definição de AGSN inclui a carência nos serviços de água e esgoto: “b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: (...) precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto”.<sup>3</sup>

Apresentamos neste trabalho, portanto, as diferenças entre indicadores de inadequação no abastecimento de água e formas de esgotamento sanitário entre setores censitários não especiais e setores censitários em AGSNs, para o conjunto de municípios (323) nos quais há a presença desses aglomerados (IBGE, 2010; 2011). Esses municípios concentram 100 milhões de pessoas.<sup>4</sup>

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua27art5>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

3. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Aglomerados\\_subnormais/Aglomerados\\_subnormais\\_informacoes\\_territoriais/notas\\_tecnicas.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Aglomerados_subnormais/Aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/notas_tecnicas.pdf)>.

4. Estimativas do IBGE da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017.

Desse modo, o trabalho proporciona maior visibilidade para o desafio: diminuir a inadequação dos serviços de água e esgoto em AGSNs. É um desafio ainda pouco encaminhado, uma vez que para esse tipo de território são necessárias políticas específicas para ampliação do acesso aos serviços (Gomes e Heller, 2009).

O trabalho também vai além, cruzando essas informações com outras relativas à gestão dos serviços de água e esgoto. As informações de gestão cruzadas com as de informalidade do território são um diagnóstico interessante da situação de provisão a partir da qual tão grande mudança legal vai atuar. Em paralelo à atuação das companhias estaduais, a privatização dos serviços ocorreria com mudanças na titularidade desses serviços e novas regionalizações obrigatórias na sua prestação. A vedação à manutenção dos contratos de programa, que provavelmente induzirão à privatização dos serviços, ressalta a dificuldade em expandir os serviços para AGSNs, expansão que muitas vezes é mais onerosa, diminuindo a margem de lucro do prestador privado, ou até mesmo a inviabilizando. Isso aumentaria a probabilidade de o objetivo de universalização não ser alcançado nos AGSNs.

Em contrapartida, apesar de continuar havendo a obrigatoriedade de planos municipais de saneamento, o prazo para sua atualização passa a ser mais longo – dez anos. O desafio da moradia digna nas cidades médias e grandes é muito mais dinâmico que este prazo, visto que novos assentamentos precários surgem, crescem e geram demanda de serviços de saneamento em prazo bem menor que esse. Além disso, para que as políticas tenham o desenho específico suficiente para atingir os objetivos, é necessário envolver a comunidade dos AGSNs também no processo de planejamento (Gomes e Heller, 2009).

Nesse contexto, apresentamos como os indicadores de inadequação para áreas de AGSN e não especiais variam segundo aspectos da organização da prestação dos serviços e seu planejamento no conjunto dos 323 municípios. As informações são provenientes tanto da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) como da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – suplemento de saneamento, ambas de 2017 (IBGE, 2020a; 2020b). Assim, a diferença das médias entre a cidade formal e a informal será avaliada segundo:

- tipo de prestador do serviço;
- instrumento de delegação da prestação;
- existência de Plano Municipal de Saneamento;
- ano de criação do Plano Municipal de Saneamento; e
- existência de Conselho Municipal de Saneamento.

As médias entre as diferentes categorias de gestão dos serviços, portanto, foram calculadas para quatro indicadores: água e esgoto *versus* AGSN e não especial. A diferença nas médias foi testada estatisticamente por meio de um teste t de Student, com o nível de significância de 5%, para o qual foi considerada (mas não testada) a hipótese de distribuição normal das variáveis.

## **2 A SITUAÇÃO DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO E GESTÃO DA PROVISÃO DESSES SERVIÇOS**

Para retratar a situação dos serviços escolhemos os indicadores de inadequação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).<sup>5</sup> De acordo com estes, a inadequação no abastecimento de água corresponde a domicílios que não são abastecidos por “rede geral de distribuição”;

5. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1111>>.

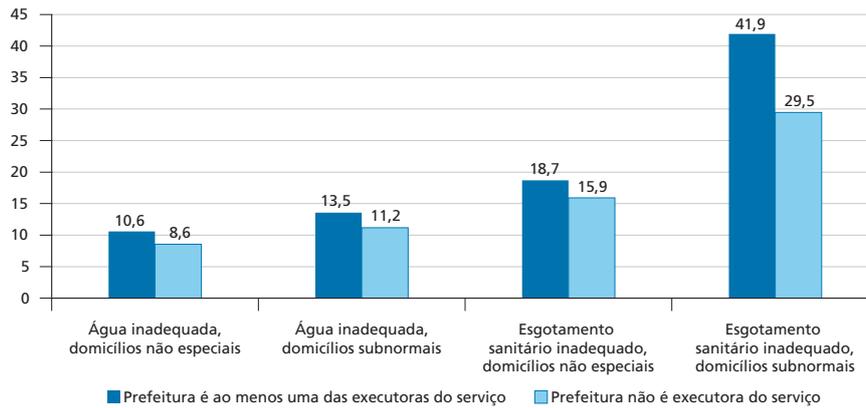
e a inadequação do esgotamento sanitário, a outros tipos que não sejam “rede geral de esgoto pluvial” ou “fossa séptica”.

O gráfico 1 mostra a tendência geral apresentada em todos os outros gráficos: a inadequação do esgotamento é superior à da água, e nos AGSNs é mais ampla que nos setores não especiais. Com relação ao tipo de prestador do serviço, se a prefeitura está envolvida ou não, as médias de inadequação somente são estatisticamente diferentes na inadequação de esgotamento sanitário dos domicílios subnormais. AGSNs em municípios em que a prefeitura não é a executora do serviço possuem inadequação menor que naqueles em que a prefeitura está envolvida.

GRÁFICO 1

**Municípios com AGSN: inadequação de água e esgoto por tipo de prestador do serviço**

(Em %)



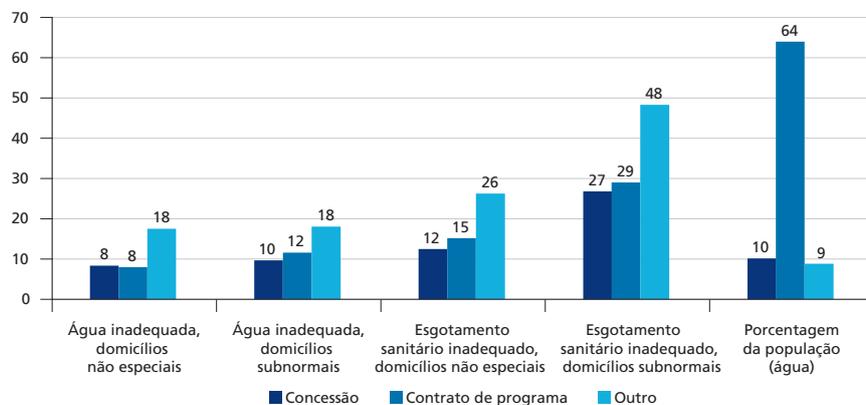
Fonte: PNSB 2017, pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) 2017 e censo demográfico de 2010 do IBGE.

Por sua vez, o gráfico 2 traz a informação da inadequação para municípios com delegação da prestação dos serviços por meio de contrato de programa e de concessão dos serviços. Não se verifica diferença nas médias nos quatro indicadores entre esses dois tipos de delegação. Para os casos em que a prefeitura é a executora, ou os municípios não informaram como é a delegação dos serviços (categoria outros), há muito mais inadequação, resultado em linha com o gráfico 1. Nota-se como a inadequação é menor quando a prefeitura não é executora dos serviços, e como a queda na inadequação é maior para os AGSNs.

GRÁFICO 2

**Municípios com AGSN: inadequação de água e esgoto por instrumento de delegação da prestação de serviço**

(Em %)



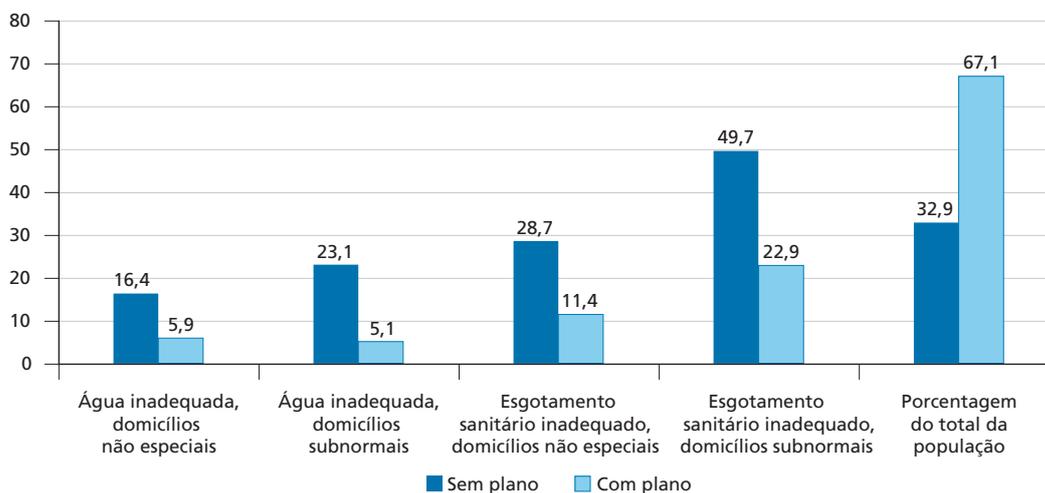
Fonte: PNSB 2017, Munic 2017 e censo demográfico de 2010 do IBGE.

Em seguida, passamos a analisar os resultados referentes aos instrumentos de planejamento da política de saneamento. No gráfico 3 fica muito clara a diferença na inadequação de água e esgoto para municípios com e sem Plano Municipal de Saneamento. A existência do plano melhora muito a inadequação (estatisticamente significativa), e melhora mais para AGSN.

GRÁFICO 3

**Municípios com AGSN: inadequação de água e esgoto por existência de Plano Municipal de Saneamento**

(Em %)



Fonte: PNSB 2017, Munic 2017 e censo demográfico de 2010 do IBGE.

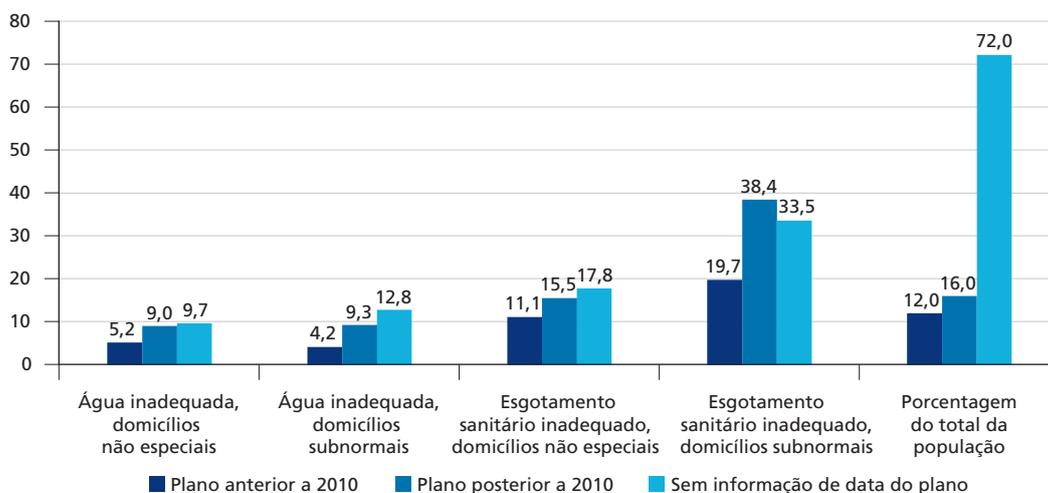
Outra informação importante é trazida pela análise do ano de criação do Plano Municipal de Saneamento, que passou a ser “estimulado” com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) de 2007. Mas para os municípios que já o tinham antes de 2010, a inadequação é menor, sendo estatisticamente significativa para os AGSNs, significativa a 10% para água em áreas não especiais e não significativa para esgotamento sanitário em áreas não especiais. Muitos municípios não informaram a data de criação do plano – 238 deles. Mesmo assim os resultados podem indicar como processos de planejamento mais maduros se refletem nos indicadores.

Por fim, outra diferença que fica muito marcada para os AGSNs é a existência de conselhos municipais de saneamento, notando-se que a inadequação é menor para municípios com conselho. Os indicadores são estatisticamente diferentes para os AGSNs, sendo que a diferença é maior para eles. Talvez isso indique que a existência de instrumentos de participação social na elaboração da política se reflita em melhores indicadores.

GRÁFICO 4

**Municípios com AGSN: inadequação de água e esgoto por ano de criação do Plano Municipal de Saneamento**

(Em %)

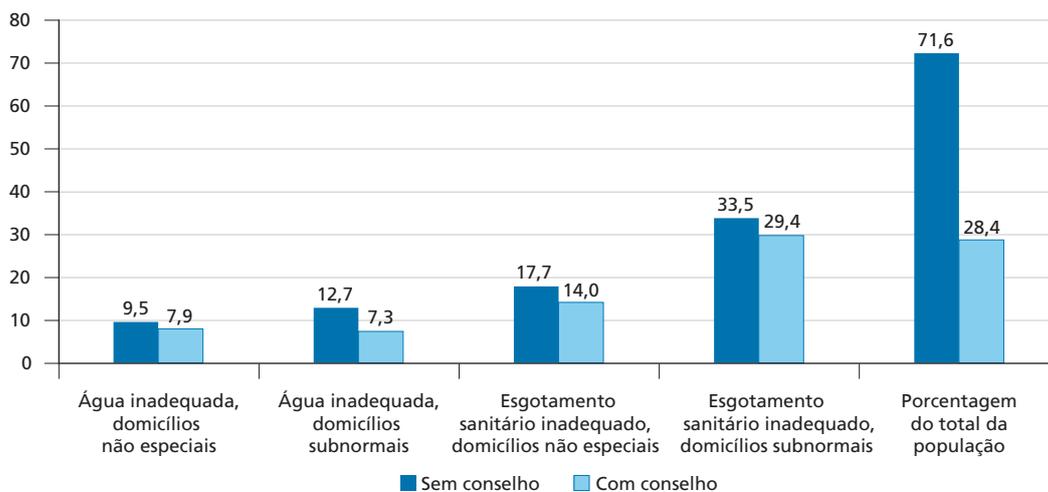


Fonte: PNSB 2017, Munic 2017 e censo demográfico de 2010 do IBGE.

GRÁFICO 5

**Municípios com AGSN: inadequação de água e esgoto por existência de Conselho Municipal de Saneamento**

(Em %)



Fonte: PNSB 2017, Munic 2017 e censo demográfico de 2010 do IBGE.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve texto apresentou uma síntese das diferenças nos indicadores de saneamento para AGSNs e territórios não especiais e se essa diferença varia de acordo com algumas características de gestão. Em geral há mais inadequação no esgotamento sanitário que no abastecimento de água, e a inadequação é maior para AGSNs. Não notamos diferença para prestadores via contrato de programa ou concessão, mas a inadequação no esgotamento sanitário em AGSNs é maior se a prefeitura é ao menos uma executora do serviço. Já em termos de planejamento, tanto a existência de Plano Municipal de Saneamento quanto a de

Conselho Municipal de Saneamento correspondem a municípios com menor inadequação de esgotamento sanitário em AGSNs.

Cabe considerar que as relações aqui encontradas entre inadequação de água e esgoto em AGSNs, tipo de prestador de serviço e existência de instrumentos de planejamento das políticas não “provam” relações de causalidade. Outros fatores podem justificar tal “correlação”. Por exemplo: municípios maiores, com problemas mais complexos de água e esgoto, podem também ser mais servidos exclusivamente pela prefeitura, e essa maior complexidade pode ser o que explica a piora na inadequação. Municípios com maior participação social podem ter um viés de partido político que “facilite” mais investimentos na área quando o mesmo partido político está no poder no governo federal.

## REFERÊNCIAS

GOMES, U. A. F.; HELLER, L. Saneamento básico em vilas e favelas: qual o papel da regularização fundiária? **Revista VeraCidade**, ano 4, n. 5, p. 1, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: MPOG, 2010.

\_\_\_\_\_. **Base de informações do Censo Demográfico 2010**: resultados do universo por setor censitário. Rio de Janeiro: MPOG, 2011.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros**: gestão do saneamento básico – abastecimento de água e esgotamento sanitário: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.