

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES: o financiamento federal  
da política pública (2003 – 2009)**

Lauseani Santoni

Orientadora: Lúcia Cony Faria Cidade

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF, setembro/2010

Santoni, Lauseani  
**SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES: o financiamento federal da política pública (2003 – 2009)**/ Lauseani Santoni.  
Brasília, 2010.  
161 p.:il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.  
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Políticas públicas de saneamento básico. 2. Financiamento. 3. Programa de Aceleração do Crescimento. 4. Ministério das Cidades. 5. Desigualdades.

**II. SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES: o financiamento federal da política pública (2003 – 2009)**

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

---

Lauseani Santoni

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES: o financiamento federal  
da política pública (2003 – 2009)**

Lauseani Santoni

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

---

Lúcia Cony Faria Cidade – Doutora, Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS/UnB  
(Orientadora)

---

Demetrios Christofidis - Doutor, Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UNB  
(Examinador Interno)

---

Patrícia Campos Borja - Doutora, Departamento de Engenharia Ambiental – Universidade Federal da Bahia - UFBA (Examinador externo)

Brasília – DF, 10 de setembro de 2010.

Dedico este trabalho aos meus queridos e amados pais, que sempre batalharam para priorizar minha educação. A vocês, minha eterna gratidão, respeito e admiração.

## AGRADECIMENTOS

Ao longo de mais de dois anos, foram tantos que, de forma direta ou involuntária, contribuíram para a realização deste mestrado, que se torna um desafio ainda maior conseguir transmitir a todos meus sinceros agradecimentos.

Agradeço aos meus colegas do Ministério das Cidades, pelas energias positivas, ótima convivência e espírito de equipe. Obrigada a todos àqueles que, nos últimos três anos, me apoiaram agregando conteúdos, enriquecendo meus conhecimentos ou proporcionando discussões importantes para a orientação das minhas idéias nesta infinita jornada do conhecimento que é o setor de saneamento. Se depender desse time, o futuro do saneamento no Governo Federal é bastante promissor. Em especial, obrigada Johnny, Gislene, Gustavo, Hélio, Marcus, Yuri e, sobretudo, Luis, pela incalculável ajuda para lidar com o difícil quebra-cabeça dos números.

A uma pessoa farei referência especial, que motivou meu interesse e paixão pelo saneamento e a quem devo grande parte das inspirações que deram origem a este trabalho, além de agradecer a tolerância para com as minhas ausências no trabalho. Manoel Renato, obrigada por todos esses anos de ensinamentos, orientações e oportunidades de aprendizado. É muito gratificante trabalhar com um líder que inspira admiração, confiança, amizade e profissionalismo em tudo o que faz.

Às professoras Lucia Cony, pela paciência, presteza e orientação acadêmica, e Clarice Melamed, por enriquecer esta dissertação com seus conhecimentos sobre o saneamento.

À minha mãe, Margarete, que não mediu esforços para me proporcionar uma vida melhor e uma boa educação. É graças a você e que posso dizer que consegui realizar mais esse sonho.

Ao meu pai, Vilmar, que acompanhava meus estudos à distância e, embora não compreendesse muito bem os motivos desta empreitada, sempre me apoiou e compreendeu minhas ausências.

Por fim, agradeço ao meu grande amor e eterno companheiro, Pedro, que sempre me incentivou a continuar os estudos, muito embora não tenha tido paciência nem de ler a introdução desta dissertação...mas suportou meus vários momentos de desespero e os eternos finais de semana debruçada nos livros e em frente ao computador. Obrigada pelos anos de carinho, amor, dedicação e amizade.

## RESUMO

A alocação dos recursos públicos é uma das formas pela qual a política governamental influencia o desenvolvimento regional e social, promove a inclusão social e reduz as desigualdades sociais. O objetivo desta dissertação é discutir a política de saneamento básico e a desigualdade de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a partir da análise do modelo de financiamento da política pública sob a gestão do Ministério das Cidades. Argumenta-se que esse desenho, que admite a utilização de recursos orçamentários e de empréstimos públicos, pode não gerar incentivos à redução das desigualdades sociais e regionais no acesso aos serviços públicos. Por um lado, os recursos orçamentários, que, por serem a fundo perdido, tenderiam a privilegiar sistemas ou municípios sem viabilidade econômica e financeira, são notadamente marcados pela dispersão em emendas parlamentares. Por outro, o acesso aos empréstimos, proveniente de recursos dos trabalhadores, sob a gestão do Governo Federal, está sujeito a uma série de regras, como o contingenciamento de crédito ao setor público, a capacidade de endividamento do tomador e a análise do risco de crédito. Esses critérios acabam determinando um perfil altamente concentrado da alocação desse tipo de recurso, que beneficiam, principalmente, Estados e municípios da Região Sudeste, com maior desenvolvimento social e econômico e tradicionalmente melhor contemplados pelos serviços da rede de água e esgotos. Em seguida, o estudo apresenta as principais transformações ocorridas na gestão da política federal de 2003 a 2009, mostrando em que medida podem ser identificadas mudanças no padrão de atuação do Governo Federal no setor e no perfil dos investimentos federais em saneamento. A intenção é identificar as principais medidas e estratégias adotadas na formulação, implementação e monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A análise mostra que o Programa ampliou significativamente os recursos disponíveis para investimentos em saneamento, especialmente com fontes orçamentárias, sem, entretanto, reverter as tendências alocatórias dos empréstimos para o setor e sem promover mudanças estruturais das regras e mecanismos do financiamento da política até então vigentes. O trabalho conclui que, apesar das limitações, dada a natureza dos investimentos priorizados pelo PAC, este se consolida não apenas como um Programa destinado a prover infraestrutura, mas, sobretudo, como uma política governamental de inclusão social. Pode ser capaz de reduzir, simultaneamente, a precariedade das condições de habitabilidade da população de baixa renda e a desigualdade regional e social no acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Ademais, introduziu alterações significativas no que diz respeito à atuação governamental no setor, especialmente relacionadas a uma visão estratégica, à gestão e ao monitoramento das intervenções apoiadas pela União.

Palavras-chave: Políticas públicas de saneamento básico; Financiamento; Programa de Aceleração do Crescimento; Ministério das Cidades; Desigualdades.

## ABSTRACT

The allocation of public resources is one of the ways in which government policy influences regional and social development, promote social inclusion and reduce social inequalities. The objective of this dissertation is to discuss the sanitation policy and the unequal access to water supply and sanitation from the analysis of the financing model of public policy under the management of the Ministry of Cities. It is argued that this design, which allows the use of budgetary funds and government loans, may not generate incentives to reduce social and regional inequalities in access to public services. On the one hand, budgetary resources, which, being sunk, would tend to favor systems or municipalities without financial and economic viability, are notably marked by the dispersion in parliamentary amendments. Second, access to loans, from funds of the workers under the management of the Federal Government is subject to a number of rules, such as limited credit to public sector debt capacity of the borrower and the analysis of credit risk . These criteria ultimately determine a profile of highly concentrated allocation of this resource type, which benefit mainly the states and municipalities in the southeast region, with greater social and economic development and better traditionally covered by the services of water mains and sewers. Then, the study presents the main changes in the management of federal policy from 2003 to 2009, showing the extent to which changes can be identified in the pattern of action of the Federal Government in the sector and the profile of federal investments in sanitation. The intention is to identify key measures and strategies adopted in the formulation, implementation and monitoring of the Growth Acceleration Program - PAC. The analysis shows that the program has significantly expanded the resources available for investments in sanitation, especially with budget sources, without, however, reverse the allocation loans trends to the sector and without structural changes to the rules and mechanisms of financing of the hitherto existing. The paper concludes that despite the limitations, given the nature of investments prioritized by the PAC, this consolidates not only as a program intended to provide infrastructure, but mainly as a government policy of inclusion. It may be able to reduce both the precariousness of living conditions of low income and regional inequality, and social access to public sanitation. Moreover, it introduced significant changes in respect to governmental efforts in the sector, especially related to a strategic vision, management and monitoring of operations supported by the Union.

Keywords: Public Policy and Basic Sanitation; Financing; Growth Acceleration Program; Ministry of Cities; Inequalities.

## SUMÁRIO

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE QUADROS

### LISTA DE ABREVIATURAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>32</b>
1.1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADES EM PERIFERIAS URBANAS.....	33
1.1.1 Estado e políticas públicas.....	33
1.1.2 A desigualdade e a cidade: enfoques de análise sobre as políticas públicas em espaços periféricos .....	39
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: LINHAS TEÓRICAS E MODELOS DE ANÁLISE.....	43
1.2.1 Escolha pública .....	49
1.2.2 Marxismo.....	51
1.2.3 Neoinstitucionalismo .....	52
1.3 DELIMITAÇÃO TEÓRICA ADOTADA.....	56
<b>2 DESENVOLVIMENTISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES (1970 – 1985)</b> .....	<b>58</b>
2.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO, POLÍTICO E IDEOLÓGICO .....	58
2.2 POLÍTICA DE SANEAMENTO: ANTECEDENTES .....	61
2.3 POLÍTICA DE SANEAMENTO: INSTITUIÇÃO E DESMONTE DO PLANASA .....	63
2.4 FINANCIAMENTO: A CONSTRUÇÃO DO MODELO.....	66
2.5 RESULTADOS: AMPLIAÇÃO DESIGUAL DOS SERVIÇOS.....	68
<b>3 NEOLIBERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES (1986 - 2002)</b> .....	<b>71</b>
3.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO, POLÍTICO E IDEOLÓGICO .....	71
3.2 AS RELAÇÕES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	74
3.3 POLÍTICA DE SANEAMENTO: INSTABILIDADE INSTITUCIONAL.....	77
3.4 FINANCIAMENTO: RESTRIÇÃO DE CRÉDITO E ÊNFASE NO CLIENTELISMO.....	82
3.5 RESULTADOS: INSTABILIDADE INSTITUCIONAL E MANUTENÇÃO DAS DESIGUALDADES .	88
<b>4 NOVO DESENVOLVIMENTISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES (2003 - 2009)</b> .....	<b>93</b>
4.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO, POLÍTICO E IDEOLÓGICO .....	94
4.2 POLÍTICA DE SANEAMENTO: CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E REGULAMENTAÇÃO .....	96
4.3 POLÍTICA DE SANEAMENTO: PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC...	102
4.3.1 Formulação .....	105
4.3.2 Implementação.....	109
4.3.3 Monitoramento .....	113
4.4 FINANCIAMENTO: RUMO A UM MODELO HÍBRIDO .....	117
4.4.1 Investimentos públicos em saneamento de 2003 a 2006.....	120



4.4.2	Investimentos públicos em saneamento de 2007 a 2009.....	125
4.5	RESULTADOS: EXPECTATIVAS EM TORNO DO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES .....	129
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>134</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>144</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>156</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil - População total, urbana e rural de 1940 a 1996. ....	<b>61</b>
Tabela 2 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão da SEPURB/MPOG e SEDU/PR para o saneamento básico, em valores históricos, de 1988 a 2002. ....	<b>84</b>
Tabela 3 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão da SEPURB/MPOG e SEDU/PR para o saneamento básico, em valores históricos, por programa, de 1988 a 2002. ....	<b>87</b>
Tabela 4 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão da SEPURB/MPOG e SEDU/PR para o saneamento básico, em valores históricos, de 1988 a 2002, por Região. ....	<b>88</b>
Tabela 5 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por modalidade, em valores históricos, de 1988 a 2002. ....	<b>88</b>
Tabela 6 – Brasil - Cobertura e concentração do déficit dos serviços da rede de água e esgotos por Região em 2000. ....	<b>89</b>
Tabela 7 – Brasil - Domicílios particulares urbanos permanentes, por porte municipal, segundo a situação do abastecimento de água e do esgotamento sanitário em 2000. ....	<b>91</b>
Tabela 8 – Brasil - Cobertura e concentração do déficit de acesso os serviços da rede de água e esgotos por faixa de renda em 2001. ....	<b>91</b>
Tabela 9 – Previsão dos investimentos do PAC por eixo e macrorregião – 2007 a 2010. ....	<b>103</b>
Tabela 10 – Previsão dos investimentos infraestrutura social e urbana para o quadriênio do PAC. ....	<b>103</b>
Tabela 11 – Fonte de recursos federais e prioridades de investimento para o PAC Saneamento no MCidades de 2007 a 2010. ....	<b>108</b>
Tabela 12 - Previsão de Investimentos no PAC Saneamento MCidades por modalidade e fonte de recursos (2007-2010). ....	<b>108</b>
Tabela 13 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, em valores históricos, de 2003 a 2006. ....	<b>120</b>
Tabela 14 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão do MCidades, para o saneamento básico, em valores históricos, por programa, de 2003 a 2006. ....	<b>122</b>
Tabela 15 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por Região, em valores históricos, de 2003 a 2006. ....	<b>124</b>
Tabela 16 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por modalidade, em valores históricos, de 2003 a 2006. ....	<b>124</b>
Tabela 17 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, em valores históricos, de 2007 a 2009. ....	<b>125</b>
Tabela 18 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, em valores históricos, por programa, de 2007 a 2009. ....	<b>127</b>
Tabela 19 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por Região, em valores históricos, de 2007 a 2009. ....	<b>128</b>
Tabela 20 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por modalidade, em valores históricos, de 2007 a 2009. ....	<b>129</b>
Tabela 21 – Brasil - Cobertura e domicílios sem acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em áreas urbanas, por Região, em 2007. ....	<b>132</b>
Tabela 22 – Brasil - Cobertura e domicílios sem acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em áreas urbanas, por faixa de renda, em 2007. ....	<b>133</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Antigo e novo desenvolvimentismo.....	40
--------------------------------------------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS

**BIRD** - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BNDES** – Banco Nacional do Desenvolvimento  
**BNH** - Banco Nacional da Habitação  
**CAUC** - Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo  
**CCFGTS** - Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
**CEF** – Caixa Econômica Federal  
**CESB** - Companhia Estadual de Saneamento Básico  
**CGPAC** - Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento  
**CMN** - Conselho Monetário Nacional  
**CODEFAT** - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
**DAAE** - Departamento de Água e/ou Esgoto  
**DNOCS** - Departamento Nacional de Obras contra as Secas  
**FAT** - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
**FCP – SAN** - Financiamento para Concessionários Privados de Saneamento  
**FGTS** - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
**FHC** - Fernando Henrique Cardoso  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**FUNASA** - Fundação Nacional de Saúde  
**GEPAC** - Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento  
**GGI** - Gabinetes de Gestão Integrada  
**GTI** – Grupo de Trabalho Interministerial  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IGP – DI** - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna  
**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**ISI** - Substituição de Importações  
**LRF** - Lei de Responsabilidade Fiscal  
**MAS** - Ministério da Ação Social  
**MBES** - Ministério do Bem-Estar Social  
**MCidades** - Ministério das Cidades  
**MDU** - Ministério de Desenvolvimento Urbano  
**MHBS** - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social  
**MHU** - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente  
**MI** - Ministério da Integração Nacional  
**MP** – Medida Provisória  
**MPO** – Ministério do Planejamento e Orçamento  
**MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**OGU** - Orçamento Geral da União  
**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento  
**PASS** – Programa de Ação Social em Saneamento  
**PCC** - Plano de Consolidação de Carreira  
**PL** – Projeto de Lei  
**PLANASA** - Plano Nacional de Saneamento  
**PLC** - Projeto de Lei da Câmara  
**PLOA** - Projeto de Lei Orçamentária  
**PLS** - Projeto de Lei do Senado  
**PMSS** - Programa de Modernização do Setor Saneamento  
**PNSB** - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico  
**PPA** - Plano Plurianual de Investimentos  
**PROSEGE** - Programa Social de Emergência e Geração de Emprego  
**RIDE** - Região Integrada de Desenvolvimento Econômico  
**RM** - Região Metropolitana  
**SAAE** - Serviços Autônomos de Água e/ou Esgotos  
**SEDU** - Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
**SEPURB** – Secretaria de Política Urbana  
**SESP** – Serviço Especial de Saúde Pública  
**SFS** - Sistema Financeiro do Saneamento  
**SIGPLAN** – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

**SNIS** – Sistema Nacional de Informações de Saneamento  
**SNS** - Sistema Nacional de Saneamento  
**SNSA** – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental  
**STN** - Secretaria do Tesouro Nacional  
**TCU** – Tribunal de Contas da União  
**UF** – Unidade da Federação

## INTRODUÇÃO

### ASPECTOS GERAIS

Em um contexto de pressões neoliberais para a mercantilização do provimento de serviços públicos, as orientações governamentais dirigidas ao setor de saneamento básico têm sido alvo de intenso debate, especialmente nas duas últimas décadas. Um dos principais dilemas enfrentados pelos Governos envolve o desafio de harmonizar a condução das políticas de estabilização econômica e o atendimento às demandas da sociedade. Por um lado, a política federal para o saneamento básico, aprovada em 2007, orienta-se pelo objetivo de universalizar o acesso aos serviços, de contribuir para a redução das desigualdades regionais e de promover a inclusão social. Por outro, impera como pressuposto estruturante da organização setorial, a necessidade de autossustentação econômica e financeira dos sistemas, reforçada pela dinâmica resultante do modelo de financiamento federal, que parece representar um obstáculo à promoção de objetivos igualitários. Considerando-se a problemática que envolve as iniquidades no acesso aos serviços de saneamento em áreas urbanas no Brasil e a expansão dos serviços para áreas carentes, esta dissertação pretende discutir a atuação federal no setor, por meio da análise das estratégias de financiamento da política de saneamento sob a gestão do Ministério das Cidades. Além dos aspectos sociais, característicos do caso brasileiro, a questão do saneamento situa-se também no quadro da sustentabilidade, com implicações sobre aspectos distributivos das políticas públicas e sobre a maior vulnerabilidade de grupos excluídos. Segue, assim, abordagem preliminar do tema.

#### *Saneamento e desenvolvimento sustentável*

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, o papel das políticas públicas de saneamento na promoção da saúde pública e na proteção da salubridade ambiental é amplamente reconhecido. Consoante à necessidade de se ampliar os conhecimentos acerca dos impactos do saneamento nessas duas dimensões, torna-se imprescindível fomentar contendas em torno de questões que envolvam também aspectos relacionados à equidade das intervenções públicas no setor para a sustentabilidade do meio ambiente urbano. Refletir sobre a incorporação da justiça social à perspectiva de desenvolvimento sustentável remete a breves considerações sobre a evolução do pensamento político, ideológico e econômico em torno da questão do desenvolvimento.

Até a década de 1960, pouco se discutia acerca da distinção entre crescimento e desenvolvimento e particularmente das repercussões de ambos sobre o meio ambiente. O primeiro evento de âmbito mundial que conferiu centralidade a essa questão, defendendo a importância da utilização racional dos recursos naturais ocorreu em 1972, em Estocolmo, na Suécia, durante a realização da Conferência das Nações Unidas. No mesmo ano, foi publicado o livro *Limits of Growth*<sup>1</sup> que defendia que no ritmo do crescimento populacional, da utilização de recursos naturais, da

---

<sup>1</sup> A publicação foi resultado do trabalho de investigação realizado por uma equipe do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), a pedido do Clube de Roma, uma associação informal de empresários, estadistas e cientistas.

degradação dos rios, da poluição e das demais depredações ambientais, por finais do século XXI, a sobrevivência da humanidade estaria seriamente comprometida.

Nos debates sobre progresso e desenvolvimento no Brasil, Furtado (1974) já discutia os impactos do processo econômico sob o meio físico, tema dissonante do núcleo do pensamento econômico tradicional brasileiro na época. Para Furtado (1974), a importância da publicação do Clube de Roma é a contribuição para a desconstrução do que o autor chama de o “mito do desenvolvimento econômico”. Segundo o autor, as estimativas do sistema capitalista, ao projetar a possibilidade de extensão das formas de consumo que prevaleciam nos países cêntricos para escalas planetárias, não tinham fundamento, pois entravam em contradição com a própria orientação do desenvolvimento que se realizava. Desenvolvimento esse que excluía as grandes massas dos benefícios gerados pelo modelo capitalista, já que “o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial será sempre o privilégio de uma minoria”. (FURTADO, 1974, p. 75).

Nas décadas seguintes, o Relatório *Brundtland*, encomendado em 1983 pela Assembléia das Nações Unidas à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, difundiu mundialmente os preceitos do desenvolvimento sustentável, como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade que as futuras gerações supram suas próprias necessidades. Esses pressupostos passaram a servir de eixo norteador e difusor do ideário da sustentabilidade, fundado na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos (SACHS, 2004). Sachs (1993) defende que, distinto da idéia de crescimento econômico, os objetivos do desenvolvimento devem ir além da multiplicação das riquezas materiais, implicando em uma reparação das desigualdades históricas. Portanto, é somente a partir dos anos de 1990 que se difundem e revigoram as discussões em torno dos alicerces do desenvolvimento sustentável com a incorporação progressiva de novas dimensões ao modelo, propondo a sinergia entre a sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ou seja, as questões a serem priorizadas em uma política de desenvolvimento devem considerar também os aspectos sociais que envolvem o desenvolvimento, tais como erradicação da pobreza, assentamentos humanos, mudança dos padrões de consumo, promoção da saúde e integração entre meio ambiente e desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Recentemente, poucas expressões têm sido tão utilizadas e debatidas quanto a de desenvolvimento sustentável. Essa forma de pensar o desenvolvimento, resultado de disputas simbólicas em busca da legitimação de novas práticas, tem como base, dentre outros elementos, a conciliação entre a produção econômica, a proteção ambiental e a igualdade (ou justiça social). Em perspectiva ampliada, o conceito ampara-se no equilíbrio entre cinco dimensões de sustentabilidade: social, econômica, ambiental, territorial e cultural (SACHS, 1993). Nesse contexto, inclui-se a defesa da promoção de maior equidade em políticas públicas de saneamento básico, pois “só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não deve se confundir com crescimento econômico [...] ali onde existir um projeto social subjacente”. (SACHS, 2004, p.9).

Diretamente associado aos pilares que embasam as novas formas de refletir sobre a questão do desenvolvimento, o saneamento equitativo é indispensável para o alcance de cidades sustentáveis. O acesso à água e ao esgotamento sanitário, junto aos demais componentes do saneamento básico, como o manejo de águas pluviais e a disposição dos resíduos sólidos, além de

uma questão de saúde pública, deve ser tratado como uma medida essencial para a promoção da saúde, produção de ambientes urbanos saudáveis, aumento da qualidade de vida e essencial para a redução das desigualdades sociais.

A importância do saneamento para a saúde, bem-estar e qualidade de vida em uma sociedade são amplamente reconhecidos, bem como é significativo o conhecimento empírico dos efeitos da degradação ambiental resultado da ausência de coleta e tratamento adequado dos resíduos dos esgotos (ABICALIL; OLIVEIRA, 2002). Diversos estudos (OLIVEIRA, 2008; MORAES, 1997) analisam a associação entre a ausência de saneamento básico e altos índices de internações hospitalares, proliferação de doenças de veiculação hídrica e elevadas taxas de mortalidade, especialmente a infantil. No entanto, somente nas décadas recentes as questões relacionadas à falta de saneamento básico, especialmente no que se refere à coleta e tratamento dos esgotos em áreas urbanas, passaram a ser tratadas com uma preocupação social não estritamente com um enfoque sanitário ou associado à saúde pública.

Portanto, o saneamento, ao propiciar condições favoráveis à saúde, à qualidade de vida e à integridade dos sistemas naturais, pode ser um grande promotor do desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano. Por outro lado, além da degradação ambiental, sua ausência pode suscitar a proliferação de doenças, a precariedade e a vulnerabilidade social.

#### *Saneamento e vulnerabilidade*

Segundo Cidade e Freitas (2009), os estudos sobre vulnerabilidade emergiram com a manutenção até mesmo agravamento da precariedade das condições de vida da população em diversas partes do mundo, muito embora se observe o crescimento de indicadores positivos associados à imensa criação de riquezas que caracterizam os sistemas sociais contemporâneos. Segundo as autoras, a diversidade de enfoques associados à vulnerabilidade, reflete, por um lado, a dificuldade de sintetizar uma base operacional e conceitual única, mas por outro, acentua os aspectos multidisciplinares relacionados à evolução do tema.

Assim, os estudos que tratam da vulnerabilidade têm repercutido, principalmente, em discussões sobre as ameaças ambientais, associados, fundamentalmente, à linha dos desastres naturais e dos eventos perigosos, e sobre a temática da pobreza, relevante para a discussão empreendida nesta dissertação (CIDADE; FREITAS, 2009). No esforço de identificar as bases metodológicas e os procedimentos de pesquisa aplicáveis à análise de áreas urbanas e, particularmente, às populações pobres, sob o enfoque da vulnerabilidade, as autoras sintetizam as perspectivas teóricas e alguns estudos segundo os enfoques ambiental, social e socioambiental. Especialmente sob o enfoque socioambiental, no Brasil, uma importante questão diz respeito à problemática da sub-habitação (CIDADE; FREITAS, 2009). Para Torres *et. al.* (2006), configuram-se situações de alta vulnerabilidade, pois os grupos sociais com maiores níveis de pobreza e privação social e, portanto, com menor potencial de reação às situações de risco, vão residir nas áreas com maior exposição ao risco e à degradação ambiental.



Nos grandes centros urbanos, ao se considerar que a população carente tende, por um conjunto estruturante de fatores, a distribuir-se espacialmente no território em áreas com maior exposição a situações de vulnerabilidade, a problemática dos reduzidos níveis de acesso ao saneamento básico tende a aprofundar uma série de condições de precariedade social. Certamente, a ausência de saneamento básico é agravada em populações vulneráveis, que vivem em locais de precária habitabilidade, suscetíveis aos riscos resultantes da insalubridade do meio físico e às diversas doenças relacionadas à ausência de infraestrutura pública. Assim, o processo de aglomeração urbana, a proliferação de assentamentos precários nas cidades brasileiras e as péssimas condições habitacionais da população de baixa renda tornam ainda mais evidente a importância de estudos das intervenções públicas como instrumentos fundamentais para produção de conhecimentos relevantes para o aprimoramento e focalização das ações governamentais.

*Motivações que orientam a realização do estudo: equidade e universalização dos serviços*

Diversas motivações orientam a realização desse estudo. A preocupação com a equidade das ações governamentais e com o alcance do objetivo maior da política, qual seja, de universalização dos serviços, é, possivelmente, a dimensão mais relevante que orientou a escolha da temática e a condução da pesquisa. Essa motivação se desdobra na tentativa de entender os processos específicos da dinâmica de funcionamento da intervenção estatal no setor de saneamento básico e buscar elementos para compreender a razão pela qual se constata significativa desigualdade na oferta dos serviços de saneamento no Brasil. Como destaca Souza (2003), há pequena tradição na academia brasileira de buscar compreender questões cruciais sobre as políticas locais, como tentativa de se entender, por exemplo, quais os motivos que justificam diferenças marcantes nas políticas implementadas e nos resultados alcançados pelos governos locais. No âmbito mais geral da formulação da política, espera-se que estudos que envolvam a implementação de políticas, possam, em alguma medida, contribuir para que se evite um planejamento excessivamente descolado da realidade local em que se desenvolve a política. Como salienta Souza (2006), especialmente na América Latina, não se conseguiu desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte da população. O intuito maior de se estudar essas dinâmicas seria, portanto, potencializar os resultados pretendidos por uma política quando a implementação é confrontada com as dificuldades concretas que existem na operacionalização de intervenções complexas em políticas com elevado grau de descentralização. Além de fornecer aos formuladores das políticas e aos tomadores de decisão conhecimentos e informações cientificamente embasadas para o desenho de políticas mais equitativas e efetivas, o aprofundamento do estudo da temática é, potencialmente, capaz de mobilizar atores sociais e políticos em torno da importância de se buscar a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.

No campo de análise das políticas públicas, se temas ligados às ações governamentais, como principais implementadores das políticas, ainda contam com poucos estudos no Brasil (SOUZA, 2003), há ainda mais dificuldade de se encontrar estudos que incorporem o papel desse segmento

nas pesquisas em saneamento. Portanto, optou-se pela alternativa de discutir aspectos ligados à atuação estatal, uma vez que, como destacam Bichir *et. al.* (2001), apesar da diversidade de pesquisas que diagnosticam aspectos relacionados às condições de vida e de infraestrutura das periferias urbanas, a maior parte dessa produção acadêmica não adota, como foco analítico relevante, a atuação da burocracia pública e do Estado. Em estudos do setor de saneamento, são frequentes, especialmente no debate acadêmico (REZENDE *et. al.*, 2000; HELLER, 1986; REZENDE, 2004) e em diversas pesquisas demográficas (IPEA 2007; IBGE, 2001), evidências da influência de dimensões espaciais, da forma de gestão dos serviços, da renda domiciliar, do porte municipal, dentre outras variáveis, como elementos importantes na análise do acesso aos serviços de infraestrutura urbana. No entanto, poucos estudos tratam, em específico, do desenvolvimento das instituições e, em particular, da atuação federal no financiamento da política, como componente relevante para justificar sucessos ou fracassos das políticas locais.

*Breve contextualização do tema: desigualdades sociais e regionais no acesso aos serviços e aspectos gerais da política pública de saneamento e do financiamento federal*

O saneamento básico no Brasil, desde o desenvolvimento das primeiras ações de infraestrutura no início do século XX, é frequentemente associado ao provimento de serviços com reduzidos índices de cobertura quando comparados aos países de maior desenvolvimento econômico. Têm predominado precários níveis de qualidade e um atendimento excludente, que privilegiou as áreas mais dinâmicas do país, excluiu parcela da população, especialmente a de menor renda nos grandes centros urbanos e priorizou intervenções em abastecimento de água, em detrimento dos investimentos em esgotamento sanitário (COSTA; MELAMED, 1993; COSTA, 2003; IBGE, 2000; TUROLLA, 2002; REZENDE, 2002; REZENDE; HELLER, 2008).

Nos últimos dez anos, a cobertura dos serviços de saneamento evoluiu significativamente nas áreas urbanas. No entanto, o déficit absoluto das carências em saneamento básico pouco se alterou. Ou seja, embora se observe uma melhoria relativa nos indicadores que mensuram o acesso aos serviços, o número de domicílios sem acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem mantido relativa estabilidade, evidenciando que a política pública de saneamento não tem conseguido acompanhar o ritmo de crescimento, urbanização e formação dos assentamentos precários no país.

Entretanto, a despeito da relativa ampliação da cobertura dos serviços, é importante atentar para o fato de que indicadores que refletem médias nacionais podem mascarar a existência de importantes desigualdades regionais e sociais. A análise da expansão dos serviços revela que, além de insuficiente para garantir a universalização do saneamento, o crescimento ocorreu de forma regressiva, tanto do ponto de vista social, como regional. Ou seja, embora a análise dos indicadores de acesso aos serviços de saneamento básico mostre uma melhoria relativa do acesso aos serviços no Brasil, não houve nos últimos anos, substantiva redução das desigualdades estruturais na prestação dos serviços. Em 2007, na média brasileira, embora mais de 91% da população urbana tivesse acesso à água encanada, o déficit de atendimento atingia de 20 a 30% da população urbana

de alguns Estados das Regiões Norte e Nordeste, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (IBGE, 2008). A situação do esgotamento sanitário é ainda mais discrepante: a diferença entre as Regiões Sudeste e Norte supera os 70 pontos percentuais. Enquanto no Sudeste urbano a cobertura da rede de esgotos alcançava 84,2% da população, no Norte, esse percentual era de 12,1%. As desigualdades sociais também continuam evidentes. Observa-se que, em todas as macrorregiões, enquanto para uma parcela da população, normalmente a de maior renda, a cobertura e a qualidade dos serviços se revelam bastante elevadas, há uma tendência a uma pior distribuição e precariedade dos serviços em áreas urbanas com menor desenvolvimento econômico.

Em perspectiva sistêmica, considera-se que o arcabouço econômico e político-institucional que tem configurado o setor é reflexo do processo de desenvolvimento do país, que promoveu, com o decorrer do tempo, os interesses de pequenas parcelas da sociedade, o desgaste das finanças públicas e baixos níveis de coordenação setorial. Com repercussão direta nas instituições responsáveis pela condução das políticas e da prestação dos serviços, esse modelo acarretou um desenvolvimento urbano desigual que, conseqüentemente, excluiu parte da sociedade dos benefícios da urbanização.

Os investimentos realizados à época do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), durante a década de 1970, foram determinantes para a grande expansão da cobertura das redes de abastecimento de água nos principais centros urbanos, mas não conseguiram imprimir o mesmo ritmo de expansão para as redes de esgotamento sanitário. Certamente, após esse período, não houve uma padrão único de reforma, nem se pode atribuir estritamente ao PLANASA o segredo para o sucesso ou fracasso das iniciativas estaduais e municipais no setor. Os Governos adotaram diferentes estratégias: alguns tentaram privatizar as empresas, vendendo os ativos a operadores privados e subconcedendo os direitos de operação dos serviços; outros devolveram a operação dos serviços às prefeituras municipais, e em alguns Estados, como São Paulo, Paraná e Ceará, optou-se pelo fortalecimento das empresas estatais (ARRETCHE, 1999). Acompanhando o desigual processo de desenvolvimento regional do país, têm sido observadas grandes disparidades na oferta e no acesso aos serviços de saneamento básico entre os Estados brasileiros, em geral, com uma característica em comum: a demanda ainda não atendida concentrada especialmente nos estratos populacionais de menor renda.

Nos últimos anos, como reflexo das pressões pela melhoria dos indicadores de acesso aos serviços, após longo período de inserção setorial secundária, a centralidade conferida à política de saneamento urbano pela agenda pública tem se traduzido em uma nova postura em relação à atuação pública e em crescentes aportes de investimentos para o setor. No discurso governamental, a política de saneamento básico, aprovada em 2007, é considerada uma política social, orientada pela universalização do acesso aos serviços e pelo objetivo de contribuir para a redução das desigualdades regionais, geração de renda e inclusão social (inciso I, Art. 49, Lei 11.445). No entanto, imperam, no modelo estrutural de organização setorial, diretrizes que revelam uma aparente contradição, norteadas pela necessidade de autossustentação dos sistemas de saneamento que não se coadunam com os objetivos sociais da política. Ou seja, muito embora esteja evidente na Lei o objetivo de se alcançar o acesso universal, também está posto o objetivo de “promover alternativas

de gestão que viabilizem as condições de autossustentação econômico-financeira dos serviços de saneamento básico” (inciso VII, Art. 49, Lei 11.445) mediante “remuneração pela cobrança dos serviços, na forma de tarifa ou outros preços públicos” (Art. 29, Lei 11.445). Portanto, o atual modelo de prestação dos serviços públicos de saneamento, ao estabelecer a necessidade de sustentabilidade econômico e financeira da prestação dos serviços de saneamento, parece não gerar incentivos para a expansão dos serviços para áreas pouco rentáveis das cidades.

Poder-se-ia considerar que, em contraposição a essa tendência, há significativa participação do financiamento federal para apoio aos Estados e municípios para investimentos em saneamento, inclusive com recursos a fundo perdido. Entretanto, argumenta-se que o modelo de financiamento federal para apoio às iniciativas locais de investimento em ações saneamento básico parece refletir um contencioso que tende a reforçar a manutenção das desigualdades sociais e regionais. Assim, dentre os elementos potencialmente capazes de influenciar a dinâmica que resulta no desigual desempenho da política de saneamento, está o desenho das estruturas político-institucionais que configura o atual modelo de financiamento federal para apoio às intervenções em saneamento básico urbano, cujas regras parecem também não gerar incentivos para a ampliação dos serviços em áreas carentes dos centros urbanos. Para compreensão das implicações desse modelo, que comporta recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e de operações de crédito (empréstimos) é essencial analisá-lo a partir de dois complexos arranjos associados à utilização dessas fontes que estruturam o financiamento federal do saneamento.

Quanto aos recursos orçamentários, dada a natureza da fonte (não onerosos), em consonância ao estabelecido no art. 50, § 1º da Lei 11.445, os recursos do OGU constituem-se em importante fonte de financiamento para a ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento básico urbano em sistemas com reduzida viabilidade econômica, que visem ao atendimento de usuários ou municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços de saneamento.

Sabe-se que a escassez de recursos a fundo perdido para investimentos nas políticas sociais é, em virtude de sua natureza, um problema perene e recorrente e produto de complexas disputas nas arenas decisórias. Possivelmente por razões associadas à governabilidade e à necessária sustentação político-partidária, a organização do sistema político brasileiro confere ao Congresso uma importante participação na alocação dos recursos da política pública de saneamento por meio de emendas parlamentares. Assim, é possível perceber que os recursos orçamentários são altamente comprometidos e dispersos em emendas parlamentares nos programas de saneamento. Essas emendas tendem a superar, em grande medida, os recursos de livre alocação pelo Executivo, refletido no elevado montante destinado às emendas na carteira total de investimentos dos órgãos gestores da política de saneamento, responsáveis pela implementação das políticas públicas, até o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Há uma vasta literatura que se dedica a estudar a participação do Legislativo nas políticas públicas, que abrange temáticas relacionadas não somente às instituições, mas também aos atores e contextos que influenciam, legitimam e impõem as decisões que são tomadas durante o desenvolvimento político de uma sociedade. Assim, é em relação à questão das emendas

parlamentares como instrumentos de negociação entre o Executivo e o Legislativo e o orçamento federal destinado às políticas públicas de saneamento que foram tecidas considerações acerca do sistema político vigente, considerando, neles, o papel atribuído aos parlamentares, sua atuação e possível reflexos nos resultados da atividade governamental. Pretende-se realçar como a participação dos legisladores brasileiros no processo de elaboração e execução do orçamento do saneamento ocupa posição privilegiada, situação ideal para que os políticos atuem com o objetivo de atender às demandas particulares de seus redutos eleitorais, mas, não necessariamente, atende às demandas por políticas públicas estruturantes em saneamento. Como consequência, a participação do Legislativo no processo orçamentário pode incorrer em uma pulverização de recursos públicos escassos para o atendimento de demandas pontuais e pouco efetivas em saneamento.

Em se tratando dos empréstimos, realizados com fundos públicos (depósitos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS), sob a gestão do Governo Federal, dos objetivos da criação dos fundos - poupança dos trabalhadores e fontes de financiamento para o desenvolvimento urbano, decorrem os direitos e as prerrogativas governamentais para a gestão e direcionamento dos recursos. Em decorrência das obrigações de zelar pelo patrimônio do fundo, essa gestão deve ser realizada de forma a assegurar as condições que garantam a liquidez das contas no momento em que seus titulares, os trabalhadores, requeiram os recursos a que têm direito. Assim, a utilização desses recursos tem sido voltada a projetos econômica e financeiramente sustentáveis e com geração de receita suficiente para a amortização dos empréstimos e para a manutenção dos serviços ao longo do tempo.

Assim, é possível observar que o acesso aos recursos de empréstimos está sujeito a uma série de regras, como o contingenciamento de crédito ao setor público, a capacidade de endividamento do tomador do empréstimo e a análise do risco de crédito. Essas regras acabam determinando um perfil altamente concentrado desse tipo de recurso, beneficiando, principalmente, Estados e municípios da Região Sudeste, áreas que são, tradicionalmente, melhor contempladas pelos serviços de saneamento, não obstante o reconhecimento da existência de significativos déficits absolutos, cujos prestadores têm, em geral, bons indicadores de gestão. Assim, no bojo da estruturação desse desenho está implícita a sinalização para o setor da importância da gestão. É válido salientar que, como uma das heranças do PLANASA, o setor de saneamento tem sido largamente criticado pela ineficiência e desorganização administrativa. Ou seja, a abundância de recursos promovida pelos investimentos do Plano, à época do Regime Militar, não veio precedida de incentivos à promoção da eficiência, incorrendo em diversos problemas associados à deficiências de gestão.

Nesse cenário em torno da atuação estatal e da produção das políticas sociais para populações de menor renda, o enfoque proposto por esse estudo se propõe a debater as seguintes questões de pesquisa:

- i) Quais os principais condicionantes político-institucionais e econômicos que têm influenciado a política de saneamento básico nas quatro últimas décadas?
- ii) Qual a influência das regras, procedimentos e mecanismos do modelo de financiamento da política pública de saneamento na alocação dos investimentos federais para o setor?

iii) Em que medida se podem observar transformações nas orientações governamentais dirigidas ao setor de saneamento com a criação do Ministério das Cidades em 2003?

iv) Em que medida podem ser percebidas transformações no padrão de atuação governamental no setor e no perfil dos investimentos públicos com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o saneamento básico?

Orientadoras do trabalho, as questões de pesquisa direcionam a construção dos capítulos dedicados à análise dos aspectos relativos à política pública de saneamento básico. Partem de enunciados mais gerais que servem como aproximações iniciais aos assuntos abordados e, progressivamente, direcionam-se ao foco de análise, que é o período que tem início em 2003, com a criação do MCidades, até 2009, ano em que está em implementação o PAC para o setor de saneamento básico.

Assim, uma vez que os temas abordados distribuem-se ao longo do tempo e perpassam a discussão sobre a política de saneamento em todos os períodos estudados, as duas primeiras questões de pesquisa orientam a discussão e a organização de todos os capítulos de análise. Portanto, essas questões são exploradas a partir da análise das temáticas em seus períodos respectivos.

A terceira e quarta questões, referem-se especificamente ao foco de análise desta dissertação, exploradas somente no último capítulo.

A hipótese de trabalho que norteou a investigação é de que o modelo de financiamento da política pública de saneamento tem sido um condicionante fundamental na alocação dos investimentos federais para o setor.

Tendo em vista a discussão apresentada e as questões orientadoras decorrentes, o objetivo geral desta dissertação é compreender o padrão de atuação federal no setor de saneamento e a sua contribuição para a redução das desigualdades sociais e regionais, por meio da análise do desenho do financiamento da política pública sob a gestão do Ministério das Cidades. Para orientar a organização da pesquisa, seguem comentários sobre procedimentos metodológicos adotados.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

### *Concepção Geral*

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação, quanto ao método, se caracteriza como qualitativa, estruturada, principalmente, a partir de análise documental. Optou-se pelo método qualitativo, pois, tendo como objetivo investigar uma determinada situação social, qual seja, a desigualdade de acesso aos serviços de saneamento, a pesquisa busca centrar a análise nos processos que estão relacionados a esse fenômeno. Os estudos que empregam o método qualitativo estão, portanto, mais preocupados com os processos sociais do que com as estruturas sociais, vislumbrando o contexto do problema, e, quando possível, buscando uma integração com o objeto de estudo para melhor compreensão do fenômeno (NEVES, 1996). Nesses estudos, o pesquisador gradualmente compreende o sentido de um fenômeno ao contrastar, comparar, reproduzir e catalogar o objeto de

estudo, o que implica imersão na vida diária do cenário escolhido para o estudo, através de interação contínua com o objeto de estudo (CRESWELL, 2007).

Além disso, caracteriza-se por um estudo descritivo e exploratório. A opção pelo estudo descritivo se dá em virtude da importância de se entender as políticas públicas de saneamento básico no Brasil, para conhecer a natureza, composição e processos que constituem o fenômeno estudado (RUDIO, 1986). Como orienta Rudio (1986), o pesquisador, nesse tipo de estudo, é guiado pela observação de um fenômeno e procura encontrar os fatores que se relacionam com o fenômeno ou contribuem para determinar seu aparecimento. Portanto, a pesquisa descritiva tem como objetivo estudar um fenômeno com a finalidade de descrevê-lo relatando fatos de uma determinada realidade.

No que tange ao caráter exploratório, essa característica está relacionada à tentativa de buscar a relação entre dois fenômenos pouco estudados na literatura: as desigualdades de acesso aos serviços de saneamento básico e o modelo de financiamento da política de saneamento. A pesquisa é, assim, realizada a partir da análise de fontes de dados secundárias, levantamentos bibliográficos, legislações, regulamentos, notas técnicas, combinando instrumentos de caráter documental e intuitivo para a melhor compreensão dos fenômenos que cercam o pesquisador.

#### *Abordagem metodológica*

O estudo das políticas públicas pode ser orientado por diversos enquadramentos ou referenciais analíticos, a depender dos objetivos da pesquisa, sem olvidar, é claro, o tipo de política que está em exame (SARAVIA, 2006; HOWLETT; RAMESH, 1996). Assim, diversas construções teóricas e modelos analíticos poderiam servir como base conceitual para o estudo da política pública de saneamento básico.

Nesta dissertação, as análises empreendidas se desenvolvem sob o arcabouço de uma interpretação construída a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista<sup>2</sup>, em virtude de uma série de elementos e questões enfatizadas pelo modelo. Além da centralidade analítica conferida à atuação estatal, por contemplar fatores de grande potencial explicativo para o entendimento dos processos de tomada de decisões públicas, considera-se que a corrente é bastante apropriada para lidar com a complexidade dos fenômenos que envolvem a política pública estudada. Adicionalmente, a base conceitual que confere sustentação teórica situa-se na confluência dos estudos de políticas públicas, com foco na análise do processo de formulação, implementação e operacionalização das intervenções governamentais, e de abordagens associadas à temática dos estudos urbanos. Em sintonia, parte da análise desenvolvida se organiza segundo a perspectiva do processo e de suas etapas.

Portanto, a vertente neo-institucionalista, ao incorporar questões que envolvem as burocracias, a viabilidade política das decisões, o legado histórico da política e as características do sistema decisório, distancia-se parcialmente do enfoque tradicionalmente dado ao estudo do espaço urbano proposto pelas vertentes marxistas e confere centralidade aos atores e à conformação de interesses

---

2 A discussão sobre o Neoinstitucionalismo é realizada no capítulo de fundamentação teórica.

nas estruturas decisórias. Além disso, a corrente enfatiza que a análise de uma política pública deve ser empreendida a partir da articulação de uma série de instituições, o que exige considerar, além das organizações envolvidas e que têm interesses na formulação da política, também aquelas relacionadas à sua operacionalização, incluindo aí também os problemas de coordenação e cooperação entre as organizações.

Em última instância, o enfoque proposto por este estudo se coaduna com a tentativa de buscar elementos explicativos para os diferentes resultados de uma política pública, ao priorizar a análise de um dos principais objetivos da política de saneamento básico, qual seja, fornecer acesso universal aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Aí novamente a vertente institucionalista se revela interessante. A abordagem institucional considera que a estrutura das instituições pode ter importantes consequências políticas, pois as instituições (principalmente as governamentais) são tidas como padrões estruturados de comportamento entre indivíduos e grupos. O termo estruturado, segundo Dye (2005) implica em considerar que eles tendem a persistir ao longo do tempo, o que pode afetar o teor das políticas públicas. Assim, “certos indivíduos ou grupos podem ter maior acesso ao poder governamental em um conjunto de características estruturais do que em outro” (DYE, 2005, p.103). Ou seja, as instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Além dos aspectos estruturais e dos processos políticos e econômicos, como destacam Heller e Castro (2007), dentre os condicionantes externos fundamentais para a análise do setor de saneamento, destaca-se a cultura política dominante, que pode ser considerada importante instituição a agir como elemento que facilita ou constrange a adoção de políticas particulares.

No estudo da política de saneamento, admite-se que “as políticas públicas de saneamento compreendem dois diferentes níveis de formulação e implementação: o nível da política pública em si, considerada como aquele em que o Estado estabelece e pratica seus marcos políticos, legais e institucionais, geralmente em seu nível central; e o nível da gestão, que se refere à organização dos serviços, podendo ser realizado no nível local ou não, a depender da concepção adotada” (HELLER; CASTRO, 2007, p. 289). Diante desse recorte, a proposta delineada projeto se dedica, principalmente, à análise da primeira dimensão da formulação e da implementação da política, ou seja, a que se desenvolve no nível decisório central.

#### *Delimitação da pesquisa*

A rigor, legislação brasileira que disciplina a Política Nacional de Saneamento considera intervenções em saneamento básico ações que compreendem o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais para promoção do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana e manejo das águas pluviais (Lei nº 11.445/2007). De competência local, segundo a Constituição Federal de 1988, a provisão dos



serviços de saneamento básico no Brasil está basicamente concentrada no setor público<sup>3</sup>, muito embora a organização da prestação dos serviços seja bastante distinta para os diferentes componentes do saneamento básico e diferenciada no universo dos municípios brasileiros.

No que tange à estrutura organizacional da prestação dos serviços e ao grau de desenvolvimento técnico e operacional da prestação dos serviços de saneamento, são observadas diferenças marcantes entre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e os demais. No âmbito desse trabalho, por restrições relacionadas à forma de institucionalização dos serviços prestados, em termos de estrutura organizacional e administrativa, serão abordados somente características relativas aos serviços de água e esgotos. Ademais, são nesses serviços em que se manifestam, com maior clareza com base em indicadores, as discrepâncias de cobertura nas áreas urbanas.

No rol de estruturas jurídico-administrativas possíveis na organização do setor, os serviços podem ser oferecidos pela (s): i) administração direta, quando os serviços são oferecidos diretamente pelas Prefeituras Municipais como parte da própria estrutura da Prefeitura (departamento, setor, divisão, etc.); ii) autarquias, que são entidades sob controle de um ente federado (Estados ou Municípios), porém, dotadas de autonomia administrativa, patrimônio próprio e atribuições específicas; iii) empresas públicas, que são entidades paraestatais, de capital exclusivamente público; iv) sociedade de economia mista, que são organizações com participação de capital privado e público e gestão privada ou pública; e, v) empresas privadas, em que o capital é predominantemente ou integralmente privado (SNIS 2005). A prestação dos serviços se dá de forma direta, quando é oferecido diretamente pelos entes municipais; indireta, por meio da delegação dos serviços, em contratos de concessão, permissão ou autorização de prestação de serviço público; ou, segundo modelo mais recente, na forma de gestão associada. Ressalta-se que, quando a gestão dos serviços é exercida de forma direta, a cargo da Prefeitura Municipal, ela pode ser estruturada de forma centralizada, quando é prestado por um órgão da estrutura da própria prefeitura, ou de forma descentralizada. A descentralização dos serviços pode ocorrer através da outorga para estruturação de uma autarquia municipal, empresa pública, sociedade de economia mista ou, ainda, de uma fundação pública. Ressalta-se que, no caso da descentralização dos serviços, os órgãos são independentes da estrutura da prefeitura e dotados de certo grau de autonomia, mas permanecem vinculados à administração municipal. Na dissertação, não serão realizadas distinções quanto ao tipo de prestação de serviços.

As ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário podem ser individuais (que não se caracterizam por um serviço público), quando relativas a cada domicílio ou coletivas, referentes a um conjunto de domicílios. As soluções individuais de abastecimento de água (soluções alternativas, como captação em poços e nascentes) e esgotamento sanitário (com disposição local, em fossas

---

3 Há, portanto, uma grande variedade de formas organizacionais de prestação dos serviços de saneamento no Brasil, que se estratificam segundo a: i) natureza do serviço prestado, que pode ser abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e destinação final de resíduos sólidos e drenagem urbana; ii) abrangência territorial da prestação dos serviços, que pode ser regional, microrregional ou local; e, iii) natureza do operador dos serviços, que pode ser estadual, municipal ou privada.

sépticas) são bastante comuns em áreas rurais<sup>4</sup>. Nesses locais, conforme destaca Rezende (2005), a água é, geralmente, utilizada em estado bruto, proveniente de rios, lagos, açudes ou de poços subterrâneos. Similarmente, as soluções para o destino do esgoto proveniente dos domicílios rurais são, geralmente, mais simples, pois nessas áreas é comum a existência de espaço físico disponível para a absorção dos efluentes das fossas. Da mesma forma que os demais serviços públicos de saneamento básico, as ações voltadas ao saneamento rural e as soluções individuais não fazem parte do universo de análise dessa dissertação, visto que elas se referem a realidades, ao menos em tese, não adequadas a aglomerações urbanas e que não se caracterizam como serviços prestados pelo poder público.

A respeito da delimitação temporal, a pesquisa tem como foco analítico o período que compreende os anos de 2003 a 2009, que coincide com o início do primeiro mandato e penúltimo ano do segundo mandato do Governo Lula. No entanto, para enriquecer a análise do perfil alocatório dos investimentos públicos em saneamento, a análise empírica extrapola essa delimitação temporal, considerando, também os contratos assinados em anos anteriores, sob a gestão dos demais órgãos implementadores da política de saneamento que antecederam a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

#### *Passos metodológicos e fontes de informações*

Com o objetivo de responder à primeira questão de pesquisa, acerca da influência exercida pelos condicionantes político-institucionais e econômicos sobre a política de saneamento básico nas duas últimas décadas, o procedimento priorizado foi a pesquisa bibliográfica. Buscou-se, ao longo dos anos de 2007, 2008 e 2009, na revisão de textos acadêmicos, artigos técnicos, livros e documentos, insumos para discutir o desenvolvimento histórico da política, dos diversos atores envolvidos na prestação dos serviços e de aspectos institucionais para compreender os resultados desiguais no acesso aos serviços de água e esgotos.

Em relação à segunda questão de pesquisa, que busca identificar as transformações ocorridas nas orientações governamentais dirigidas ao setor de saneamento com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, utilizou-se, como fonte de informação, artigos acadêmicos e pesquisas em relatórios de Gestão do Ministério das Cidades. Para esclarecimentos e complementações, utilizaram-se entrevistas não estruturadas com técnicos do Governo Federal.

Para responder à terceira questão de pesquisa, que indaga em que medida as regras, procedimentos e mecanismos do modelo de financiamento público impactam a lógica decisória de implementação e operacionalização da política, no que diz respeito às técnicas de coleta de informações, privilegiou-se o levantamento de informações sobre o desenho e implementação da política. Os dados documentais, coletados ao longo de 2008 e 2009, incluíram pesquisas em

---

4 Essas soluções não são encontradas apenas em áreas rurais. Em cidades pequenas e médias as fossas rudimentares são amplamente utilizadas. No entanto, mesmo não sendo a solução ideal, podem ser uma alternativa viável e até preferível à canalização dos esgotos domésticos, se estes forem lançados sem tratamento nos cursos de água (REZENDE, 2005).

normativos, processos, manuais, instruções normativas, sites oficiais, resoluções, notas técnicas e, da mesma forma que no item anterior, entrevistas não-estruturadas com atores do governo federal.

No que tange à quarta questão de pesquisa, que interroga em que medida houve mudanças no perfil dos investimentos públicos com o lançamento do PAC para o saneamento básico, o procedimento priorizado foi a análise comparativa entre as contratações de investimentos em saneamento realizadas entre União e os entes federados em três períodos: i) sob a gestão dos órgãos responsáveis pelo saneamento básico no Governo Federal entre 1990 e 2002 (SEDU, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento e a SEPURB, Secretaria Especial ligada à Presidência da República); ii) sob a gestão do MCidades, durante o primeiro mandato do Governo Lula (2003 a 2006); e iii) ainda sob a gestão do MCidades, durante o segundo mandato do Governo Lula (2007 a 2009), quando estava sendo implementado o PAC. As fontes de informação são os bancos de dados dos agentes operadores, especialmente da CEF e do BNDES. Os procedimentos metodológicos para contabilização dos investimentos públicos em saneamento estão detalhados no Apêndice A desta dissertação.

#### *Algumas considerações sobre o acesso aos serviços públicos de saneamento básico*

O acesso aos serviços de saneamento básico pode ser apresentado de duas maneiras: em termos percentuais (ou relativos), quando se considera a população atendida pelos serviços em relação ao universo de uma população que se adota como referência (cidade, Unidade da Federação, faixa de renda, área urbana, rural, Região Administrativa, etc.); e, em termos quantitativos, ao se considerar o número absoluto de pessoas ou domicílios com acesso aos serviços.

Há uma série de indicadores que disponibilizam informações sobre a cobertura dos serviços de saneamento básico no Brasil. O conjunto de indicadores produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE são obtidos a partir de três tipos de pesquisas: Censo Demográfico - CENSO, realizado a cada dez anos; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, produzidos anualmente, à exceção dos anos em que são realizados os CENSOS; e, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB, que é realizada sem periodicidade pré-definida. Por fim, há o Sistema Nacional de Informações do Saneamento - SNIS, banco de dados com uma série de indicadores administrativos, econômicos e técnicos do setor, desenvolvido desde 1995 pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDU, como componente do Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. Todas essas pesquisas constituem fontes importantes de informações para a caracterização do acesso e da oferta dos serviços de saneamento básico e devem ser analisados de forma crítica e conjunta para evitar conclusões equivocadas. Parte-se assim, a algumas considerações sobre os dados disponíveis.

O Censo Demográfico possibilita conhecer em profundidade uma série de atributos da população, incluindo as características das moradias e dos indivíduos, bem como o acesso a determinados serviços públicos, como tipo de abastecimento de água e esgotamento sanitário, além

de permitir a desagregação até o nível de setor censitário<sup>5</sup>. No entanto, a periodicidade decenal de realização torna difícil o acompanhamento da evolução do acesso às políticas públicas e ignoram-se as deficiências decorrentes da prestação dos serviços inadequados, tais como a qualidade da água distribuída à população e a intermitência no fornecimento. Ademais, as informações do Censo Demográfico são obtidas diretamente junto à população, ou seja, são declaradas pelo indivíduo entrevistado; o que implica em considerar a possibilidade de que o morador não saiba informar adequadamente as condições sanitárias de seu domicílio<sup>6</sup>. Além disso, as características domiciliares são pesquisadas pelo Censo apenas nos domicílios particulares permanentes ocupados, excluindo-se, portanto, os vazios. No último recenseamento, em 2000, isso representou cerca de nove milhões de domicílios não pesquisados.

Os dados da PNAD, pesquisados anualmente, atualizam algumas das informações dos Censos, a partir de um desenho de amostra estratificada em múltiplos estágios, permitem o acompanhamento da evolução de políticas públicas em espaços de tempo inferiores aos períodos correspondentes aos Censos Demográficos (SALLES; MELAMED, 2009). Entretanto, em virtude do desenho amostral da pesquisa, não é possível a desagregação dos resultados para níveis geográficos menores (município, distrito e setor), apesar de possibilitar a identificação de áreas urbanas e rurais, Unidades da Federação (UF), algumas Regiões Metropolitanas e renda domiciliar, por exemplo<sup>7</sup>.

A PNSB reúne uma série de resultados sobre a oferta e a qualidade dos serviços de saneamento básico no país, com base em levantamento realizado junto às prefeituras municipais e empresas prestadoras dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos. Resultado de parceria institucional entre os órgãos do executivo federal e o IBGE, a pesquisa vem sendo realizada desde 1974 e no momento em que esta dissertação está sendo finalizada, ainda não estão disponíveis os resultados da PNSB de 2010, quarta edição da pesquisa. Ao se comparar os indicadores disponibilizados pelo CENSO e pela PNSB, observa-se que, em 2000, embora realizadas no mesmo ano, as pesquisas mostram um panorama bem diferente em função, principalmente, do domicílio e/ou estabelecimento que são respectivamente objetos de cada pesquisa: enquanto o CENSO coleta informações junto aos moradores dos domicílios, a PNSB recolhe os dados junto aos prestadores de serviços municipais e estaduais de saneamento. Desta forma, por definição, a PNSB, por ser uma pesquisa realizada junto

---

5 Segundo o IBGE, setor censitário é unidade territorial de coleta das operações censitárias, com limites físicos identificados, em áreas contínuas e respeitando a divisão político-administrativa do Brasil. Em 2000, por exemplo, o território nacional foi dividido em 215.811 setores.

6 Por exemplo, é bastante comum em domicílios com algum tipo de encanamento, seja de água ou esgoto, que o entrevistado informe que tem ligação à rede coletora de esgotos, no entanto, os domicílios podem estar ligados indevidamente à rede de drenagem pluvial ou escoar os dejetos em fossas sépticas.

7 Assim como no Censo, a PNAD obtém as informações junto ao morador e a unidade de análise considerada é o domicílio, definido como o local de moradia – estruturalmente separado e independente – constituído por um ou mais cômodos, classificados como particulares quando destinados à habitação de uma pessoa ou de um grupo de pessoas cujo relacionamento fosse ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou, ainda, normas de convivência e, coletivos quando destinados à habitação de pessoas em cujo relacionamento prevalecesse o cumprimento de normas administrativas (SALLES; MELAMED, 2009).

aos prestadores de serviços, exclui as ligações clandestinas ou informais, que são incluídas, em grande medida, nas pesquisas realizadas pelo Censo (PNSB 2000).

Por fim, o SNIS incorpora um extenso banco de dados enviados por prestadores de serviços mantidos atualmente pelo Ministério das Cidades, elaborado anualmente desde 1995 para os serviços de água e esgotos, e, desde 2002, para os serviços de resíduos sólidos urbanos. O SNIS tem sido aprimorado a cada ano, na quantidade e forma de apresentação dos dados e indicadores, ampliando-se também o número de informantes da amostra. Entretanto, o sistema não inclui todos os prestadores e sua utilização fica comprometida em função da confiabilidade das informações prestadas, uma vez que são autodeclaradas pelos prestadores de serviços e sujeitas a reduzida verificação.

Dadas as potencialidades e limitações das fontes de dados, a estratégia básica adotada privilegiou a utilização de indicadores do IBGE a partir dos Censos e da PNAD, que se baseiam em pesquisas domiciliares. Complementaram-se os dados principais, quando possível, com dados disponíveis na PNSB 2000, sobre a prestação dos serviços de saneamento.

#### *Algumas considerações sobre a definição de áreas urbanas no Brasil*

Uma vez que esta dissertação tem como delimitação temática o estudo das ações que visam promover o saneamento em áreas urbanas, é importante tecer algumas considerações sobre a caracterização o que é urbano no Brasil. Adota-se o critério político-administrativo para a delimitação das áreas urbanas, ou seja, cabe às prefeituras municipais definir, através de lei, os perímetros urbanos do seu território. Seguindo esse parâmetro, segundo o IBGE, em 2000, estimou-se que cerca de 80% da população brasileira vivia nas cidades (IBGE, 2000). Entretanto, esse critério de determinação de espaços urbanos a partir de decisões políticas e administrativas sempre foi objeto de críticas, pois permitia a inclusão de alguns aglomerados considerados pequenos demais para serem classificados como áreas urbanas. Pesquisadores como Veiga (2002) destacam que esse critério leva a classificar como área urbana sedes de municípios muito pequenas, algumas com população inferior a dois mil habitantes. Tal distorção nos levaria a considerar cidades o que, sob outros critérios, seriam aldeias, povoados e vilas, resultando em uma superestimação da área urbana no país.

Sob esse ponto de vista, conhecer as áreas efetivamente urbanizadas e suas respectivas densidades demográficas é de extrema importância para a definição das carências em políticas públicas de infraestrutura de saneamento. Assume-se, como pressuposto, que em áreas com elevado nível de adensamento, a solução adequada seria sempre a coletiva, através de redes públicas de água e esgotos. Entretanto, se a densidade é reduzida e a área é pouco urbanizada, o uso de fossas sépticas como solução para o esgotamento sanitário, desde que o seu efluente seja destinado de forma adequada, é aceitável, tanto na forma individual como para um pequeno conjunto de domicílios (SALLES; MELLAMED, 2009). Para o abastecimento de água, nessas áreas, é aceitável e adequada a utilização de água proveniente de poços e nascentes, garantidos os requisitos necessários à potabilidade da água. Assim, para um adequado dimensionamento das carências em saneamento

básico, seria importante diferenciar as áreas definidas como urbanas (legalmente) das áreas com elevada concentração populacional. Apesar da tentativa de alguns estudos de estimar as áreas efetivamente urbanizadas, como as realizadas pela Embrapa (MIRANDA *et. al.* 2005) e pelo IBGE, em estudos que estimam as áreas de concentração populacional - ACP, os estudos disponíveis não permitem a expansão e atualização da metodologia para outras análises. Embora se avalie essa questão como fundamental para uma compreensão adequada da problemática tratada nesta dissertação, o aprofundamento dessa discussão foge ao escopo desse trabalho. Entretanto, essas considerações são importantes para tecer algumas ressalvas acerca da interpretação das carências de acesso aos serviços de saneamento, principalmente de esgotamento sanitário em pequenos municípios e áreas de baixo adensamento populacional.

### *Organização da dissertação*

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta Introdução e da Conclusão.

No primeiro capítulo, de Fundamentação Teórica, discute-se o referencial e a base conceitual que dá sustentação teórica e orientação metodológica para a dissertação. Procurou-se apresentar as principais correntes de pensamento de diferentes tradições nas ciências sociais dominantes no debate acadêmico e político do século XX que discutem o Estado e as políticas públicas. Em seguida, identificaram-se como diferentes vertentes explicativas na literatura das ciências sociais brasileira debateram, especialmente nos anos 1970 e 1980, a questão da atuação estatal e das políticas públicas, com foco na questão das desigualdades de acesso às oportunidades nas cidades. Por fim, na tentativa de delimitação do campo de análise de políticas, buscou-se destacar alguns conceitos e modelos para servirem de referencial analítico para as discussões subsequentes.

Os Capítulos 2, 3 e 4 dedicam-se ao estudo do desenvolvimento da política pública de saneamento básico em períodos específicos: de 1970 a 1985; de 1986 a 2002; e, de 2003 a 2009. Ao longo desses capítulos, explorando a primeira questão de pesquisa, busca-se conferir destaque ao papel do contexto político e socioeconômico na trajetória e desenvolvimento institucional da política pública de saneamento básico. Para isso, considera-se, como pressuposto analítico, que o estudo da trajetória histórica do setor de saneamento no Brasil é inseparável de outras questões relacionadas à temática geral que envolve o desenvolvimento do país, ligados, sobretudo, aos aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais da sociedade brasileira. Assim, ao analisar o processo histórico em que se desenvolve a política de saneamento assume-se que alguns matizes ideológicos sustentam e justificam a adoção de determinadas políticas. Por isso, optou-se por inserir, ao longo dos períodos estudados, a tentativa de identificação das concepções teóricas e políticas do tipo de Estado que tendia a predominar em cada fase, bem como o modelo de desenvolvimento que servia de orientação às ações governamentais. Adicionalmente, para responder à segunda questão de pesquisa, realiza-se sucinta descrição do modelo de financiamento federal da política de saneamento, buscando incorporar, nesta discussão, as principais características das políticas introduzidas em cada um dos períodos. Quanto ao aspecto do financiamento, é também realizado exame da alocação dos recursos públicos federais, fornecendo um parâmetro de comparação da atuação do financiamento

governamental ao setor de saneamento nos períodos analisados. Essa análise permite avaliar, quantificar e identificar o montante disponibilizado para o saneamento básico por ano; os principais instrumentos de financiamento da política de saneamento e o perfil distributivo dos investimentos federais sob gestão do Governo Federal. Por fim, ao final dos capítulos, são apresentados alguns resultados ou desdobramentos dos processos gerais, expressos a partir das políticas de saneamento implementadas (ou não) no período, em particular no que se refere à distribuição dos serviços e às desigualdades. Entretanto, é forçoso reconhecer que se trata tão somente de um indicativo de diagnóstico do setor em um dado período e que não se referem a efeitos específicos e exclusivos resultantes da ação federal, visto que há uma série de outros fatores e atores (internos e externos), que fogem ao escopo desta pesquisa, atuantes no setor.

Assim, no Capítulo 2, descreve-se o contexto, a estruturação e as características constitutivas do modelo PLANASA, implantado nos anos 1970 e dos fatores que levaram ao seu desmonte, em meados da década de 1980. Atenção especial é dada à questão da sustentabilidade econômica e financeira dos sistemas de saneamento preconizada pelo modelo, bem como para a utilização dos subsídios cruzados como mecanismos idealizados para possibilitar a ampliação dos serviços de saneamento para áreas carentes.

O Capítulo 3 aborda o estudo da política de saneamento a partir da redemocratização brasileira, que marca também o fim do PLANASA, até 2003. O capítulo recupera a influência dos grandes temas associados à retomada dos ideais neoliberais e do movimento a favor da Reforma do Estado que emolduram o cenário construído no país ao longo da década de 1990 e condicionam os debates e as políticas públicas no campo do saneamento, também vistos como serviços que deveriam ser prestados em bases de mercado e abertos à participação do setor privado.

O Capítulo 4, que explora a terceira e quarta questões de pesquisa, intenciona fazer um balanço das ações do atual Governo no tocante à política de saneamento, detalhando algumas das transformações ocorridas entre 2003, quando assume o Governo Lula, sinalizando um novo período para o setor de saneamento, e 2009<sup>8</sup>. Além de resgatar aspectos relacionados à organização da atuação do Governo Federal no setor e à regulamentação da política de saneamento, culminando com a aprovação da Lei 11.445/2007, busca-se identificar em que medida houve mudança no padrão de atuação federal no setor e no perfil dos investimentos federais com implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o saneamento básico.

A parte inicial apresentou, a partir de uma contextualização geral, a construção do objeto, as indagações orientadoras e as formas de organização dos procedimentos a serem adotados. Como referência para as análises e interpretações desenvolvidas posteriormente, o próximo capítulo trata de uma abordagem teórica dos temas relevantes para a condução desta pesquisa.

---

8 Embora o segundo mandato do Governo de Lula se estenda até 2010, os dados disponíveis até o momento em que os dados desta dissertação estavam sendo coletados abrangem apenas até 2009. Daí a justificativa para a adoção deste recorte temporal.

## 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O capítulo de fundamentação teórica tem como objetivo apresentar os diversos enfoques conceituais e interpretativos priorizados nesta dissertação que orientaram a análise da temática problematizada. Além de apresentar aspectos conceituais, modelos e abordagens das ciências sociais que contribuem para compreensão das políticas públicas, especialmente de saneamento básico, pretende-se indicar, também, como essa revisão teórica proporciona instrumentos analíticos para a interpretação sistêmica da política pública de saneamento, em particular, dos aspectos relacionados ao financiamento da política e às desigualdades de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Na primeira seção, que trata das bases teóricas, inicialmente, focaliza-se o debate que envolve a atuação do Estado e as políticas públicas, desenvolvidas especialmente em estudos sociológicos, mas cuja essência está presente em diversos campos do conhecimento. Essa discussão, conforme destaca Moraes (2009) proporciona uma reflexão sobre o resultado do debate epistemológico nas interpretações contemporâneas sobre as políticas públicas e a gestão das ações do Estado. Para além de se debruçar em detalhamentos conceituais e metodológicos de estudos acadêmicos que se dedicaram a analisar o Estado, apresentam-se correntes de pensamento de diferentes tradições nas ciências sociais dominantes no debate acadêmico e político do século XX – especialmente a liberal, a marxista e suas reformulações decorrentes, que discutem as atividades do Estado e as políticas públicas. Essa é uma questão de grande relevância nas discussões das ações públicas, uma vez que diferentes percepções de Estado e de suas funções geram propostas de intervenções diversificadas em uma sociedade, bem como uma concepção, por vezes distinta, de um problema social.

Em seguida, intenciona-se buscar, na literatura que se dedica ao estudo da produção do espaço urbano, como diferentes vertentes explicativas na literatura das ciências sociais brasileira debateram, especialmente nos anos 1970 e 1980, a questão da atuação estatal e das políticas públicas, bem como das desigualdades de acesso às políticas públicas nas cidades. A análise dessa produção acadêmica mostrou que, embora o Estado tenha grande importância nas dinâmicas sociais e políticas no Brasil, assim como sua presença e atuação se revele constante no pensamento social brasileiro, poucos elementos estão disponíveis para um conhecimento aprofundado do seu funcionamento e de sua dinâmica interna (MARQUES, 2006).

A segunda seção, apesar da polissemia do conceito de política pública, das dificuldades práticas de delimitar as etapas que envolvem o ciclo das políticas e das diversas tipologias desenvolvidas nas discussões acadêmicas sobre a temática, busca-se enfatizar a contribuição pragmática advinda das acepções teóricas, importantes para o debate desenvolvido em seguida, que se dedica à descrição dos modelos de análise de política pública. Nessa segunda parte do capítulo, enfoque especial é dado à etapa de implementação das políticas, considerando-se ser essa a fase



crucial em que um conjunto de atividades é posta em prática a partir de um dado referencial constituído no momento em que a política foi formulada.

Como desdobramento teórico da discussão conceitual acerca das políticas públicas, em seguida, apresenta-se brevemente os modelos (ou perspectivas) de análise frequentes no campo de estudo das políticas públicas. Esse referencial analítico permite observar que cada modelo dá enfoque a aspectos distintos da política, oferecendo uma maneira diferenciada de se pensar a política pública, bem como de sugerir causas e conseqüências das estruturas e decisões que conformam as políticas. Retomando um dos temas centrais da ciência política – as instituições, atenção especial é direcionada à abordagem neo-institucionalista, que enfatiza que as instituições desempenham um papel decisivo em toda política, pois condicionam (ou dela emanam) todas as decisões (SARAVIA, 2006). Parte-se, portanto, do pressuposto teórico de que as características que definem o arranjo político-institucional, aí incluídas as instituições e suas regras formais e informais, influenciam significativamente os resultados do processo político.

Por fim, salienta-se que, distante de pretender aprofundar o amplo debate existente na literatura sobre todas essas questões, o esforço de delimitar as conceituações, apresentar modelos e sintetizar premissas teóricas serve, sobretudo, como referencial analítico para as interpretações e desenvolvimentos argumentativos subsequentes.

## 1.1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADES EM PERIFERIAS URBANAS

### 1.1.1 Estado e políticas públicas

A origem da palavra Estado, segundo Bobbio (1998), remete a uma organização das relações sociais constituída através de procedimentos técnicos preestabelecidos, que envolve instituições e administração, importantes para a prevenção e solução dos conflitos e para alcance dos fins que as forças dominadoras da estrutura social reconhecem como próprias e impõem como gerais a todo o país. Já o Governo é definido como um conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma sociedade. A acepção do termo Governo, em uma realidade mais próxima ao Estado Moderno, indica não apenas o conjunto de pessoas que detêm o poder de Governo, mas o complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder (BOBBIO, 1998).

Em outras palavras, conforme Höfling (2001:30):

“é possível se considerar o Estado como um conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Portanto, entendido o Estado como um conjunto de instituições permanentes e formais que executam ações sob a orientação de um Governo; que, por sua vez, é o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de um grupo em determinado

período, apresenta-se, com base em uma perspectiva histórica recente, a influência dos pensamentos liberal e marxista que incide sob as políticas públicas no último século. Deve-se assinalar, no entanto, que a breve caracterização dessas correntes de pensamento não esgota as diversas variantes possíveis em cada uma das abordagens, bem como não abarca a riqueza metodológica das construções argumentativas. Ou seja, distante de pretender aprofundar as contendas entre os modelos analíticos, tema suficientemente polemizado na produção acadêmica nacional e internacional, apesar da heterogeneidade existente em cada uma das vertentes, tanto as concepções teóricas de inspiração capitalista como as de caráter marxista serão abordadas de forma introdutória e superficial nesta revisão teórica.

As origens do capitalismo moderno remontam ao liberalismo econômico, como doutrina que passa a influenciar o pensamento político, econômico e social prevalecente no século XVIII e XIX, quando florescem movimentos com o objetivo de contrapor-se às práticas mercantilistas. É, portanto, no desenrolar do processo de industrialização das sociedades modernas que se tornam ideologia dominante preceitos subjacentes ao modelo capitalista: propriedade privada, individualismo e liberdades. Nesse contexto histórico da evolução do capitalismo, as políticas sociais têm suas origens nos movimentos populares do século XIX, como resultantes das mudanças decorrentes da constituição da sociedade burguesa que culminam com a Revolução Industrial. Segundo Bobbio (1998), à época impôs-se a necessidade de uma tecnologia social que determinasse as causas das divisões sociais, bem como as tratasse de remediar mediante intervenções de reforma social<sup>9</sup> (BOBBIO, 1998).

Um dos principais teóricos do liberalismo foi o economista escocês Adam Smith, que, em “O Ensaio sobre a riqueza das Nações”, justifica sua posição contrária à intervenção estatal na economia por acreditar que a dinâmica de produção, distribuição e consumo de bens são regidos por leis que já fazem parte do processo produtivo - como a lei da oferta e da procura, e estabelecem o equilíbrio. De forma geral, para os clássicos do liberalismo econômico, as relações sociais e econômicas compreendem um sistema de mercado autônomo regido por leis próprias, dispensando, portanto, qualquer forma de intervenção. Consideravam, assim, que as funções estatais deveriam limitar-se à manutenção das instituições - militares, policiais e judiciárias e de arbítrio de conflitos (mas não de regulá-los), deixando as demais atribuições ao desenrolar da lógica de mercado (BOBBIO, 1998).

Já na visão marxista, a relação fundamental do sistema capitalista baseia-se na exploração do trabalhador pelos detentores dos recursos econômicos, que permite a acumulação contínua de capital. Especialmente na sua vertente clássica, o Estado é concebido como ator que age de acordo com os interesses das classes dominantes, resultado da lógica da valorização do capital (BOBBIO, 1998). Progressivamente, como bem destaca Saravia (2006) a matriz marxista tem buscado agregar outras contribuições, avançando na compreensão do campo das políticas públicas, superando a visão clássica em que o Estado representaria exclusivamente e de forma direta os interesses das classes dominantes.

---

9 O autor destaca que já antes do início do século XIX, a Inglaterra tinha posto em prática uma avançada legislação para a atividade fabril, assim como a Alemanha Bismarkiana desenvolveu uma série de intervenções com vistas a por em prática um sistema de previdência social, com programas de seguros obrigatórios contra doenças, invalidez e velhice (BOBBIO, 1998).

Ressalta-se, entretanto, que a subordinação do Estado ao capital está presente em todas as versões do marxismo, mas há diversas formas de explicar a relação Estado-capital: seja através da estrutura da sociedade capitalista; da ação direta e articulada dos capitalistas; da ação indireta dos capitalistas através de mecanismos de socialização política; das diversas posições estruturais das classes no capitalismo; ou, ainda, da organização interna do Estado, que funciona como filtro contra políticas danosas ao capital (MARQUES, 1997).

A questão dos filtros encontra sua máxima expressão teórica em Offe (1984), para quem as estruturas estatais são dotadas de seletividade, que se traduz na capacidade de filtragem das questões apresentadas ao Estado, implementando as ações associadas à criação e recriação das condições de acumulação capitalista e ao processo de legitimação da dominação de classe (MARQUES, 1997).

Para compreensão desse caráter de classe, na visão do autor, é necessário também considerar que os interesses das classes dominantes expressam-se em decisões legislativas e administrativas que não são, necessariamente, articulados, mas surgem das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais. Ou seja, o aparato estatal, estruturado e ideologicamente cristalizado, é dotado de poder e autonomia relativos capaz de imprimir uma espécie de preferência em relação às ações governamentais e, conseqüentemente, às políticas públicas. Portanto, o Estado é seletivo nas decisões que toma, definida seletividade como “uma configuração de regras de exclusão institucionalizadas” (OFFE, 1984, p.147). Daí a definição do caráter dual do sistema político: o primeiro é simbólico – uma vez que há uma aparente neutralidade, em que se manifestam o confronto político, eleições, pronunciamentos e discursos; o outro é substantivo, apesar de pouco visível, em que ocorrem as deduções de taxas e impostos e a criação de benefícios que servem aos interesses dos reprodutores do capital. Assim, a seletividade é processada a partir da atuação das instituições políticas no processo decisório de políticas públicas, que opera sucessivamente através de sua estrutura, da ideologia, do processo político e da repressão (OFFE, 1984).

Portanto, para Offe (1984) o caráter de classe do Estado se manifesta, principalmente, quando ele opta por decisões compatíveis com os interesses dos detentores do capital. Mas isso não significa que o Estado aja intencionalmente e deliberadamente em função dos interesses burgueses. Segundo Pio e Porto (1998), na perspectiva estruturalista desenvolvida por Offe, o Estado é concebido como mediador das crises capitalistas que são geradas pela contradição entre a crescente socialização da produção e a continuidade da apropriação privada. Isso implica em considerar que o Estado reproduz as relações capitalistas não por serem agentes da burguesia, mas por dependerem da atividade econômica, uma vez que é o mercado que produz os rendimentos necessários à manutenção das atividades estatais, via tributação.

De acordo com Höfling (2001), em se tratando de políticas sociais, Offe traz importante contribuição, ao analisar as suas origens a partir de uma perspectiva de regulação das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas. Segundo a autora, na perspectiva desenvolvida por Offe (1984), ao Estado capitalista moderno é atribuída a incumbência de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através da política e de programas

sociais, de manter sob controle as parcelas da população não inseridas no processo produtivo. Ou seja, o Estado deve assegurar as condições materiais para a constituição da força de trabalho necessária a manutenção do capitalismo, bem como garantir a reprodução da aceitação da condição do trabalho assalariado.

Dessa forma, segundo Fleury (1994 *apud* MORAES; 2009), a intervenção estatal via políticas sociais é vista como uma função intrínseca ao Estado Moderno, regulando e proporcionando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população para atenuar os efeitos destrutivos da ordem capitalista. Assim, segundo essa perspectiva, na visão marxista, a política social é tida como uma ação de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital, com o objetivo de atender às necessidades de manutenção da força de trabalho para a sustentação do capitalismo.

A partir da crise de 1929, a prosperidade vivenciada pelos Estados Unidos no início do século cede lugar a profunda crise econômica, momento propício para o afloramento do pensamento econômico do britânico John Maynard Keynes, que influencia grande parte da trajetória das economias capitalistas desenvolvidas entre as décadas de 1950 e 1960 como uma opção para a recuperação dos países devastados economicamente pela guerra. Em oposição aos preceitos clássicos que defendiam a liberdade de mercado e a não intervenção estatal para garantir o equilíbrio econômico, Keynes era partidário de uma política econômica de Estado de caráter intervencionista, contemplando o uso de instrumentos da política fiscal e monetária para mitigar os efeitos perversos dos ciclos econômicos. As intervenções poderiam incluir desde inversões de capital para a realização de investimentos diversos para promover o aquecimento econômico, até a criação de linhas de crédito de baixo custo para o setor privado. Vale enfatizar que, no cerne do pensamento econômico keynesiano, ao defender a intervenção estatal na economia, não se trata de uma negação à manutenção do sistema capitalista de produção, como preconizam as perspectivas marxistas clássicas, mas tão somente de reconhecer a ineficiência do sistema e implementar aperfeiçoamentos necessários para garantir o crescimento e evitar os desarranjos e desequilíbrios do mercado.

O pensamento keynesiano influenciou significativamente os sistemas de organização conhecidos como "Welfare State" (ou Estado de Bem Estar), que se desenvolveram principalmente na Europa, nos Estados Unidos e no Japão, com diferentes variações, extensões, formas de organização institucional e fontes de financiamento no pós-guerra. De forma simplificada, o Estado de Bem Estar Social pode ser caracterizado por um conjunto de ideários e práticas que convergiam para a responsabilização do Estado pelo bem estar e pela manutenção de padrões mínimos de qualidade de vida para seus cidadãos, por meio de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado ou da garantia de recursos mínimos.

Uma tipologia para os diferentes padrões do Estado de Bem Estar, construída por Esping-Andersen (1991 *apud* Fiori, 1995) reúne as características constitutivas dos diversos regimes em três grandes grupos, 1segundo "a qualidade dos direitos sociais, o grau em que o sistema promove ou reproduz a estratificação social e a forma em que se relacionam em cada um dos casos, o Estado, o mercado e as famílias" (FIORI, 1995, p.6). No primeiro, cujas expressões máximas se desenvolveram tipicamente nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, cunhado de "welfare state liberal", há a

predominância de assistência aos comprovadamente pobres, com planos modestos de previdência social e reduzidas transferências universais. A segunda tipologia, conhecida como os "welfare states conservadores e corporativistas", predominava em países como Áustria, França, Alemanha e Itália, em que os direitos eram fortemente associados à classe social ou ao status profissional do indivíduo na sociedade. Por fim, os Estados de Bem Estar dos "regimes social-democratas", eram caracterizados pelo universalismo e extensão dos serviços e benefícios às classes médias, referindo-se, segundo Fiori (1995) a um número limitadíssimo de países escandinavos.

Em virtude da complexidade que envolve a questão, as discussões teóricas acerca do Estado de Bem Estar não permitem um consenso a respeito da origem, expansão e, especialmente, quanto ao esgotamento do modelo. É fato, porém, que as transformações do Estado de Bem Estar a partir dos anos 1980, especialmente na Europa, têm circunscrita relação com o contexto de crise econômica e de governabilidade que afetou os países desenvolvidos a partir da década de 1970 e com a intensificação da globalização econômica no mundo capitalista.

A rigor, conforme salienta Fiori (1995), os termos do embate acerca da crise de governabilidade surgiram bem antes, por volta dos anos 1960, que, na visão dos liberais conservadores, era produzida pelo excesso de demandas democráticas e "por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso, o responsável central, segundo eles, da própria crise econômica que avançou pelo mundo todo a partir de 1973/75" (FIORI, 1995, p.12). Mas foi somente com a longa e profunda recessão provocada pela grande crise do modelo econômico do pós-guerra em 1973 que as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno<sup>10</sup> (ANDERSON, 1995).

A concepção neoliberal de Estado, como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de Bem Estar de inspiração Keynesiana, se insere, portanto, no contexto das crises vivenciadas na década de 1970. Retomando princípios de doutrinas liberais clássicas predominantes nos XVIII e XIX e, em contraposição à influência das políticas estatizantes de influência de correntes socialistas e social-democráticas, difundem-se as idéias liberalizantes preconizadas por economistas como Friedrich Hayek e Milton Friedman em defesa do neoliberalismo.

Segundo Anderson (1995), na obra "O Caminho da servidão", escrito ainda em 1944 por Hayek, o autor se mostra contrário a qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, apontadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. Para Hayek, as origens dessas crises, estavam circunscritas a dois fenômenos associados ao momento histórico anterior: o poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que corroeram as bases de acumulação capitalista com as pressões sobre o aumento dos salários e exigiam que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. O remédio Hayekiano era claro: criar um Estado forte, manter a estabilidade monetária, defender a disciplina orçamentária (incluindo a contenção dos gastos com bem-estar), restaurar a taxa "natural" de desemprego para quebrar o

---

10 Rejeitando a hipótese de origem essencialmente econômica do desmantelamento do Estado de Bem-Estar, em Costa (2002), as modificações de ordem estrutural fornecem uma compreensão das transformações desse modelo, que, ressalta-se, não implicou em falência do cerne do arranjo original do sistema de proteção social. Para o autor, os sistemas de bem estar social foram construídos para atender a uma economia dominada pela produção industrial de massa, à época do keynesiano, quando não era explícito o dilema entre seguridade social versus crescimento econômico e entre igualdade versus eficiência.

poder dos sindicatos, e realizar reformas fiscais. Já Friedman, especialmente na obra “Capitalismo e Liberdade”, de acordo com Höfling (2001), restringe ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e à manutenção dos contratos privados. Destacando os riscos decorrentes da intervenção estatal, o autor enfoca a importância do capitalismo competitivo (por meio de empresas privadas, em regime de livre mercado) como um sistema que exercita a liberdade econômica.

De forma geral, na visão de Höfling (2001), para os neoliberais, as políticas sociais - ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, são consideradas um dos maiores entraves ao desenvolvimento. Constituem-se, assim, em uma ameaça aos interesses e liberdades individuais; inibem a livre iniciativa e a concorrência; e, podem bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Portanto, as concepções políticas liberais concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade (HÖFLING, 2001).

Como salienta Fiori (1996) a partir da década de 1970 as idéias neoconservadoras mostraram-se politicamente vitoriosas, difundindo-se por todo o mundo capitalista a partir do eixo anglo-saxão, embasando projetos neoliberais de reforma dos Estados que acabam modificando significativamente os Estados de Bem Estar, desacelerando sua expansão ou desativando muitos de seus projetos. Segundo Marques (1997), seja pelos impasses colocados aos Estados nacionais no processo de globalização econômica, seja pelo ataque neoliberal às estruturas do Estado de Bem Estar e consequente valorização de posturas pró-mercado, uma das principais questões debatidas no campo teórico e ideológico dizem respeito ao Estado e seu papel na condução das políticas.

Sem negar a influência neoliberal nas últimas décadas, mais recentemente, parece estar se fomentando uma crescente volta aos ideais desenvolvimentistas em alguns países da América Latina, com a ascensão de governos com plataformas contrárias à ortodoxia liberal. Partindo do pressuposto que nenhum país latino-americano conseguiu crescer com equidade social, essa retomada dos ideais keynesiana e estruturalistas parece estar emergindo, de forma mais explícita em alguns países e mais sutil, em outros. Essa reorientação da atuação estatal e do processo de desenvolvimento – o neodesenvolvimentismo é definido por Boschi e Gaitán (2008, p. 306), como “um modelo ainda em formação, que postula a construção de um espaço de coordenação entre as esferas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem estar social.” Para Bresser-Pereira (2006, p.12), “É um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos”.

Mas o que difere essa estratégia do antigo desenvolvimentismo? O Quadro 1 resume as principais diferenças por meio da comparação entre as duas estratégias.

Quadro 1 – Antigo e novo desenvolvimentismo.

ANTIGO DESENVOLVIMENTISMO	NOVO DESENVOLVIMENTISMO
Estado tem papel central em poupança forçada e investimento em empresas	Estado tem papel subsidiário, mas importante em ambas as atividades
Protecionista e pessimista	Exportador e realista
Certa frouxidão fiscal	Disciplina fiscal
Certa complacência com inflação	Nenhuma complacência com inflação

Fonte: Bresser-Pereira (2006)

Segundo essa nova visão, a alternativa ao desenvolvimentismo é a constituição de: um Estado forte, capaz de regular a economia e de permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas (que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais) ou expansionistas (que são as medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos); um mercado forte, que seja estimulado pela concorrência e guiado pela inovação por parte dos empresários que tentam maximizar seus lucros; e, um sistema financeiro funcional, que seja voltado para o financiamento e não para a atividade especulativa (SICSÚ *et. al.*, 2006).

Conseqüentemente, a periferia do sistema capitalista sofre influência de todas essas transformações e os reflexos vão sendo delineados a partir da compreensão ampla dos fatores políticos, sociais e econômicos, que irão orientar a atuação do Estado e de outros atores no campo das políticas públicas, ao longo dos diversos períodos. Além de considerar os fatores externos, a compreensão do conteúdo e da constituição das políticas públicas, passa, necessariamente, pela análise do contexto particular que passa a influenciar cada política, a ser abordado em tópico específico, que se dedica a breve detalhamento das interpretações correntes da literatura acadêmica brasileira sobre as políticas públicas urbanas, especialmente a partir dos anos 1970.

### 1.1.2 A desigualdade e a cidade: enfoques de análise sobre as políticas públicas em espaços periféricos

A entrada do tema urbano na sociologia brasileira, nos anos 1970, origina-se a partir da discussão do chamado “desenvolvimento dependente” como uma crítica à teoria da convergência, vigente à época<sup>11</sup>. Encontrando ressonância na literatura internacional, especialmente na vertente marxista, essa literatura brasileira se estruturava a partir da interpretação de que as populações da periferia representariam, na verdade, um extenso contingente industrial de reserva necessário para permitir o processo de exploração da força de trabalho para manutenção do padrão de acumulação capitalista dependente (MARQUES; TORRES, 2005). Ou seja, estava, em seu nascedouro, associado à tentativa de enquadrar a análise dos fenômenos da metropolização a um tipo de capitalismo periférico e dependente em um regime político autoritário, que não produzia apenas o

---

11 De acordo com Marques e Torres (2005), segundo a visão predominante à época, a existência da pobreza urbana, associada a um enorme mercado informal de trabalho, era resultado de elevados ritmos de migração do rural ao urbano, superiores à geração de postos de trabalho promovidos pela industrialização.

desenvolvimento, mas também pobreza e espoliação<sup>12</sup>. Essa espoliação, produzidas na periferia, construídas e reconstruídas pelo Estado e pela própria dinâmica da acumulação, era entendida como a sistemática exclusão das camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo (MARQUES; BICHIR, 2001).

Um dos principais desenvolvimentos temáticos da referida literatura dedicou-se à análise dos processos de produção dos espaços periféricos das grandes cidades brasileiras, priorizados os estudos dos espaços habitados pela população de baixa renda. Segundo Marques e Torres (2005), o primeiro e possivelmente mais importante objeto de estudo foi a própria periferia, entendida como espaço de reprodução da força de trabalho no interior da lógica capitalista periférica e subordinada. Além disso, também eram enfocados os processos específicos de produção desses espaços periféricos, vistos a partir de uma conjunção de fatores: produção de loteamentos, ausência de presença estatal, favelização, autoconstrução e moradia da força de trabalho da metrópole.

Portanto, conforme destacam Marques e Bichir (2001), na literatura acadêmica dos estudos urbanos no Brasil durante a década de 1970 e início dos 1980, apesar do consenso acerca das precariedades urbanas, o debate em torno dos processos que as produziam foi objeto de descrições diversificadas e nem sempre compatíveis. Motivados por divergências de referencial analítico das diversas abordagens, as áreas periféricas das cidades, em termos sociais e urbanos, eram analisadas sob o ponto de vista da ausência do Estado, seja causada por razões estruturais, como resultado de uma dinâmica mais geral do sistema econômico capitalista, pelo favorecimento do aparelho estatal para as camadas de maior renda ou, ainda, por pressões imobiliárias (MARQUES; BICHIR, 2001).

De forma geral, nesse modelo teórico hegemônico, o Estado era visto como o principal ator responsável pela reprodução da dinâmica capitalista, fazendo-o por meio da realização de investimentos produtivos que auxiliassem a acumulação<sup>13</sup> e, ao mesmo tempo, através de gastos públicos para legitimar a sociedade capitalista, ocultando o seu caráter classista. Para Marques e Bichir (2001), de certa forma, todas essas vertentes da literatura sociológica mobilizavam mecanismos estruturais e/ou de natureza econômica para explicar a conformação da cidade e as políticas estatais. No que tange ao Estado e sua influência sob as políticas públicas, essa literatura brasileira ateve-se à análise das macro-características do Estado brasileiro e do seu papel na promoção do desenvolvimento da nação, relegando a segundo plano o estudo do funcionamento do aparelho estatal e de suas relações com o sistema político (MARQUES; BICHIR, 2001).

Em seguida, na década de 1980, a literatura brasileira passou a focar também as manifestações de ações coletivas em torno de melhores condições de vida e moradia que se desenvolviam na periferia, refletindo uma complexificação e dinamização da análise dos espaços periféricos. Para Marques e Torres (2005), esse conjunto de pesquisas sobre as ações coletivas

---

12 Exponentes desse pensamento foram: L. Kowarick, nas obras "Capitalismo e marginalidade na América Latina e "A espoliação urbana" e F. Oliveira, em "O Estado e o urbano no Brasil" (MARQUES; TORRES, 2005).

13 As políticas públicas urbanas se incluíam nesses investimentos produtivos, uma vez que serviriam como auxílio à reprodução da força de trabalho, viabilizada através do provimento dos bens (ou equipamentos) de consumo coletivo (MARQUES; BICHIR, 2001).



desenvolveu uma linha de trabalho rica e detalhada sobre os atores, visões e cotidiano da periferia, mas que, como um efeito secundário, gerou uma tendência à produção de uma grande quantidade de estudos localizados e pontuais. Concomitantemente, especialmente no campo do urbanismo, estudos continuaram a tematizar a produção do espaço e se desenvolviam análises sobre temas mais específicos, como os efeitos dos instrumentos de regulação na cidade e da terra urbana e a dinâmica da economia urbana considerando, em particular, a influência do capital imobiliário (MARQUES; TORRES, 2005).

Grande parte dessa produção acadêmica se absteve de descrever e aprofundar a análise, na visão de Marques e Torres (2005), dentre outras questões, da atuação do Estado como ator de suma importância na produção do espaço urbano. Ou seja, embora inúmeras facetas do Estado e de suas políticas tenham sido objeto de análise ao longo das últimas décadas, contraditoriamente, pouco conhecimento foi gerado acerca dos detalhes do seu funcionamento. Quase sempre de inspiração marxista, a literatura dominante via o Estado de forma única, abstrata e monolítica, pressupondo uma ação estatal orientada à satisfação dos interesses do capital, dos capitalistas interessados na construção da cidade ou dos grupos sociais mais abastados. No entanto, não clarificava quais os processos e mecanismos que eventualmente poderiam levar esse conjunto de organizações dotado de poder – o Estado a se comportar como mero cumpridor de interesses burgueses (MARQUES; TORRES, 2005).

Somente a partir da década de 1980 se observam esforços significativos nos estudos de políticas sociais que levam em consideração o legado político e histórico, especialmente do Estado Novo e do Regime Militar, trazendo à tona os interesses e processos presentes em cada política (MARQUES, 2004). A partir daí, realizaram-se análises que trouxeram à luz características, interesses e processos presentes em cada política, possibilitando o desenvolvimento de um substancial conhecimento sobre o padrão brasileiro de produção de políticas públicas, especialmente sociais. Entretanto, em raros casos as dinâmicas internas ao Estado e associadas diretamente à constituição e ao processamento das políticas foram objeto de análise (MARQUES, 2006).

Também recentemente, diversos estudos têm destacado questões ligadas aos aspectos culturais e sociais para explicar a pobreza urbana, com destaque à herança histórica das relações sociais e das instituições brasileiras, mas também aspectos direcionados à análise dos atores e agentes sociais de cada política (TORRES *et. al.*; 2006; MARQUES; BICHIR, 2005; MARQUES, 2000).

Em resumo, Marques e Torres (2005) identificam quatro grandes correntes explicativas na literatura que se dedica à análise do espaço urbano e das desigualdades: i) as que privilegiam as estruturas econômicas, o mercado de trabalho e a organização social, que tendem a considerar que o padrão de produção da cidade explica-se a partir dos interesses do capitalismo, especialmente do capital espoliativo e de baixos salários, já citado anteriormente; ii) as que privilegiam a dinâmica do mercado de terras e das atividades econômicas da cidade (incorporação imobiliária e da indústria da construção), que tenderiam a promover a segregação dos pobres pela competição e valorização da terra urbana; iii) as que privilegiam o Estado e as políticas públicas na promoção das desigualdades urbanas, que gera segregação por meio do poder regulatório do Estado sobre a cidade ou por suas

ações, sejam diretas (expulsão de certos grupos de baixa renda para a construção de obras públicas ou por meio da remoção de favelas) ou indiretas (elevação do preço da terra como resultado de investimentos públicos, homogeneizando o espaço); e, iv) as que privilegiam a ordem jurídica brasileira e as relações com a sociedade, com enfoque às dimensões do tradicionalismo, hierarquia social, heranças coloniais e preconceito<sup>14</sup>.

No âmbito das discussões que envolvem a temática da desigualdade de acesso às políticas sociais, Torres *et. al.* (2006) identificam quatro vertentes teóricas que guiaram o desenvolvimento de pesquisas que justificavam ou negavam o acesso dos grupos de baixa renda às políticas públicas.

Para a primeira abordagem, a dimensão espacial, entendida como a distribuição da população no território urbano não foi tratada como um elemento de análise relevante. A vertente discutiu essencialmente as características socioeconômicas das famílias ou dos indivíduos como condicionantes do acesso a determinados serviços.

A segunda vertente interpretativa trata, essencialmente, do papel do Estado, de suas dinâmicas e seus interesses em fornecer ou não serviços às camadas mais pobres da população. Para os autores, essa abordagem se desdobra em duas variantes alternativas explicativas: a primeira, ligada, sobretudo, a estudos de inspiração marxista das décadas de 1970 e 1980, caracterizava as áreas periféricas como desprovidas de investimentos públicos, marcadas por diversas precariedades e pela ausência do Estado; na segunda fase, que emerge no debate acadêmico principalmente partir dos anos 1980, observam-se estudos com forte embasamento empírico e maior proximidade com o nível local. Incluem-se nessas pesquisas, segundo Torres *et. al.* (2006) explicações ligadas às relações entre os investimentos públicos e os ciclos eleitorais, à lógica burocrática e à inércia do setor público.

Nessa segunda vertente, insere-se a tese da “seletividade hierárquica” das políticas, entendida como “conjunto de idéias, crenças e visões da sociedade, explícitas ou implícitas compartilhadas pela maior parte dos membros da comunidade profissional de políticas urbanas” (MARQUES; BICHIR, 2005, p.73). Para os autores, a “seletividade hierárquica” influencia as políticas públicas e constitui-se em elemento balizador da cultura técnica da comunidade profissional. Destacam, ainda, que essa crença não se origina nas estruturas da sociedade, como argumenta a vertente marxista estruturalista da “seletividade estrutural do Estado”, mas no “referencial” presente no setor. Esse referencial, reforçado durante o Regime Militar, predominaria entre os engenheiros do setor de infraestrutura urbana e impulsionaria a crença de que as prioridades estatais devem ser guiadas pela estrutura social para oferecer melhores serviços para os grupos mais ricos e escolarizados (MARQUES; BICHIR, 2005).

---

14 Nessas análises, caracterização frequente é que mesmo com elevadas taxa de urbanização, o universo urbano não superou algumas características associadas aos períodos do Brasil Império e Colônia, marcados pela disparidade social, pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo e pela aplicação arbitrária da lei (MARICATO, 2003). Ao destacar o papel do arcabouço legal para manutenção de poder concentrado e privilégios nas cidades, para a autora, a estrutura urbana reflete, ao mesmo tempo em que promove a desigualdade social e a segregação territorial no ambiente urbano.

A terceira linha de argumentação trata da emergência dos movimentos sociais como grupos de pressão organizados e decisivos para alterar o direcionamento dos investimentos estatais para as áreas mais pobres da cidade (TORRES *et. al.*, 2006). Nessa vertente, incluem-se estudos associados às teorias sobre o capital social, que enfatizam a existência das relações comunitárias e das práticas associativas como mecanismos importantes de pressão sob o poder público.

A última vertente, segundo Torres *et. al.* (2006) destaca a questão da segregação residencial como quarta alternativa explicativa para o acesso aos serviços públicos. Nessa perspectiva, a questão central não é somente reafirmar a existência de diferenciais sócio-econômicos no espaço, mas de reconhecer que há uma dimensão espacial que interfere nos resultados das políticas públicas.

## 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: LINHAS TEÓRICAS E MODELOS DE ANÁLISE

Assim como diversas temáticas no campo das ciências sociais, o termo política pública encerra diversas acepções que incluem desde visões minimalistas até concepções mais gerais que refletem o embate em torno de idéias, propostas, interesses e atores na arena política na busca por influenciar as estruturas decisórias. Considerando-se o propósito dessa revisão teórica, a despeito da polissemia do termo e da variedade de interpretações que podem ser encontrados na literatura<sup>15</sup>, optou-se por priorizar uma conceitualização de políticas públicas circunscrita à compreensão do que os governos decidem fazer ou deixam de fazer. As políticas públicas podem, então, ser caracterizadas por um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma realidade por meio da definição de objetivos, estratégias de ação e alocação de recursos (SARAVIA, 2006). Ou seja, o resultado da própria atividade política na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos. Para Heidemann (2009), em uma acepção operacional e pragmática, podem ser percebidas como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo para disciplinar questões ou resolver problemas sociais.

As fases de uma política pública têm sido caracterizadas e identificadas de variadas formas pelos autores. Segundo Heidemann:

“O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade” (HEIDEMANN, 2009, p.34).

---

15 Para Heidemann (2009), a perspectiva de política pública vai além da esfera governamental, na medida em que o governo, com sua estrutura burocrático-administrativa, não é a única instituição que serve à comunidade política e que promove políticas públicas. Por isso, em perspectiva ampliada, as políticas públicas também podem ser caracterizadas por um conjunto específico de ações que englobam percepções ou interpretações sobre um determinado problema, compreendido por vários agentes que participam do processo decisório e que irão produzir determinados efeitos (WILSON, 2000 apud COSTA, 2003).

Seguindo a mesma lógica, uma caracterização com relativa frequência na literatura é descrita por Frey (2000), que qualifica o ciclo da política em termos procedimentais, circunscritos às seguintes etapas: percepção e definição dos problemas; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e, avaliação e eventual correção da ação. No entanto, é importante mencionar que essa divisão por etapas é uma esquematização teórica que, na prática, raramente ocorre de forma estanque. Especialmente na realidade latino-americana, a caracterização dessas etapas deve ser interpretada com cautela, uma vez que possuem algumas especificidades. Segundo Saravia (2006), uma delas é a necessidade de distinção entre a implementação e a execução propriamente dita: para o autor, enquanto a implementação pode ser considerada a preparação para a execução e inclui a elaboração de planos, programas e projetos, a execução significa pôr em prática a decisão política materializada em um conjunto de ações destinadas a alcançar os objetivos da política.

A percepção, identificação do problema ou fase de formulação da política é o momento em que se constitui a agenda, conforma-se o campo de interesses e explicitam-se as alternativas disponíveis para uma intervenção na realidade (SILVA, 1999). Segundo Costa (2003), a partir da identificação do problema que se pretende resolver, alternativas de políticas são construídas na tentativa de solução ou mitigação de uma questão e, dentre as possibilidades de intervenção, toma-se a decisão pela mais adequada.

Portanto, em acepção ampla, a formulação da política inclui a proposição de meios para a resolução das necessidades sociais, que envolvem a identificação e definição das opções disponíveis para solução de uma situação-problema (HOWLETT; RAMESH, 2003). Ou ainda, a formulação de políticas públicas constitui-se “no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p.26).

A fase de implementação pode ser entendida como um conjunto de atividades pelas quais se pretende que os objetivos sejam alcançados (SILVA, 1999). Embora possa ocorrer coincidência entre os atores que formulam e que implementam a política, especialmente na tradição política e cultural da América Latina, para Silva (1999) a implementação pode ser vista como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (os implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que lhe são alheias, de acordo com uma atuação considerada a mais adequada pelos agentes formuladores, mas não necessariamente por quem vai implementá-los (MITNICK; BACKOFF, 1984 *apud* SILVA 1999).

No decorrer da evolução dos estudos sobre a implementação de políticas públicas têm destaque dois modelos analíticos: *top-down* e *bottom-up*. Na visão clássica da ação governamental, a implementação constitui umas das fases do ciclo da política (*policy cycle*), entendida, fundamentalmente “como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top-down*)” (SILVA, 1999, p.3). Vale ressaltar que a perspectiva *top-down*, que se origina no modelo de estágios ou etapas de políticas públicas, pressupõe uma divisão clara entre as etapas de formulação e implementação de políticas (HILL, 2004). Segundo essa interpretação, a fase de implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de

metas definidas no processo de formulação das políticas (SILVA, 1999). A implementação é, então, vista como uma ação direcionada à consecução de objetivos e metas previamente estipulados por decisões políticas anteriores<sup>16</sup>.

Em reação a essa perspectiva, por vezes considerada demasiado simplista da realidade social, na abordagem *bottom-up*, a formulação e a implementação de políticas são vistas como parte de um processo (SILVA, 1999). Portanto, na tentativa de fugir da visão normativa de como deveria ser o processo perfeito de implementação, esses estudos buscam encontrar a melhor explicação que reflete a complexidade e a dinâmica das relações entre indivíduos e grupos, com enfoque nos atores, agências e relações, mas também condicionados por aspectos ligados à dominação política por funcionários e responsáveis pela implementação (HILL, 2004). Segundo Silva (1999), as vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação estão associadas, segundo essa perspectiva de análise, a problemas de natureza variada. Elementos como a capacidade institucional dos agentes implementadores, problemas de natureza política na implementação das políticas, resistências e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política (em muitos casos, por setores da própria máquina administrativa estatal) são fatores cruciais para a análise da implementação das políticas (SILVA, 1999).

Nessas análises, que passam a considerar as especificidades das políticas, enfocar os atores, as agências, os contextos em que são executados e as dinâmicas das relações entre os grupos, indivíduos e organizações, observa-se uma nova postura em relação à fase de implementação, que passa a ser analisada como processo autônomo em que são tomadas (e não só executadas) decisões cruciais. São incorporadas questões críticas, como a viabilidade política das decisões, conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais e os problemas de coordenação dentro das organizações (HILL, 2004).

Por fim, a fase de avaliação é caracterizada pelo estudo sistemático dos processos e/ou dos resultados de uma política ou programa de forma a identificar seus resultados, contribuir para seu aprimoramento, determinar o valor, o mérito ou a importância das intervenções frente às necessidades dos beneficiários (WEISS, 1998). É o exame de certos objetos que têm por base alguns procedimentos científicos de coleta e análise de informação sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultado e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou qualquer intervenção planejada na realidade.

As avaliações de resultado se concentram, prioritariamente, nos efeitos obtidos a partir de uma intervenção, na tentativa de dimensionar a magnitude da modificação de uma condição social, identificar em que medida e quais segmentos foram afetados; e, identificar as contribuições dos distintos componentes da política para lograr os seus objetivos. Enfatizam, portanto, o que acontece com os beneficiários de uma intervenção após a sua implementação. Trata-se de objetivos bastante ambiciosos: o primeiro consiste em constatar se houve alterações em uma situação diagnosticada

---

16 Para Silva (1999) essa noção de implementação como uma etapa racional subsequente à formulação, em que podem ser asseguradas a fidelidade e perfeição ao desenho inicialmente proposto, pressupõe uma visão ingênua e irrealista da administração pública, tida como um mecanismo perfeito, coordenado, racional e sem conflitos.

como um problema após uma intervenção; o segundo seria estabelecer uma relação de causalidade entre as alterações observadas e as intervenções implementadas (SANTONI, 2010).

Já as avaliações de processos buscam a compreensão sobre a forma de funcionamento e condução das ações, ao examinar o que está acontecendo por dentro de um programa, associados a dois objetivos: aferir a adequação entre meios propostos e os fins alcançados e servir de guia para o aprimoramento do programa. Assim, nas avaliações de processos, na tentativa de melhorar o funcionamento do programa, busca-se coletar e processar dados sobre as atividades que envolvem a operacionalização do programa (SILVA, 1999). Segundo Worthen *et. al.* (2004) uma avaliação de processos tem como objetivo identificar os defeitos do programa, dos procedimentos ou da forma de implementação.

Silva (1999) identifica a preocupação com a efetividade das intervenções como motivo primordial para a realização desses estudos. Esse objetivo estaria ligado, portanto, à necessidade de auferir os diversos resultados, esperados e não-esperados, alcançados pelos programas depois de sua implementação. A segunda motivação para a realização de uma avaliação envolve a tentativa de entender o modo, ou o processo específico pelo qual os programas alcançam (ou não) determinados resultados. Nesses casos, a importância das avaliações está relacionada à compreensão da dinâmica e do processo de funcionamento da intervenção estatal, relevantes para a análise dos resultados pretendidos pelas intervenções. Outro conjunto de interesses associados diretamente aos estudos avaliativos estaria relacionado à dinâmica do aprendizado organizacional das instituições públicas sobre suas atividades; a questões de tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas; e, ainda na busca de maior transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos (SILVA, 1999).

Quanto ao momento da avaliação, os estudos podem ser realizados *ex-ante*, quando realizados antes do início do programa ou projeto, ou *ex-post*, se conduzidos ao longo da fase de execução ou após a conclusão da implementação e, normalmente, pretende apoiar decisões pela manutenção ou reformulação dos desenhos dos programas (COTTA, 1998).

Por fim, é importante reiterar que, ao se discutir políticas públicas, há de se considerar que o termo pode ser empregado de diversas maneiras, definidos subjetivamente segundo as visões adotadas e os objetivos perseguidos. Em razão da complexidade da delimitação conceitual, os autores têm procurado elaborar referenciais analíticos capazes de captar as diversas dimensões que envolvem a política. A fim de interpretar essa complexidade, uma opção metodológica que tem sido largamente utilizada é o estudo da política a partir de suas etapas, quais sejam, de formulação, implementação e avaliação. Assim, mesmo que na realidade política essas fases se mostrem entrelaçadas e se influenciem mutuamente, é uma caracterização importante para orientar a análise das políticas.

Consequentemente, a análise das políticas públicas também pode se desenrolar com diversos enfoques, que dependem, essencialmente, do objetivo da pesquisa, mas também das características da política estudada. Ou seja, tendo em vista que o estudo das políticas públicas se dá a partir de uma série de pressupostos, algumas vezes, de difícil verificação empírica, a próxima seção do capítulo trata, essencialmente, dos quadros conceituais e interpretativos que guiam o estudo das

políticas públicas. Na tentativa de resgatar aspectos teórico-metodológicos referentes à análise de políticas públicas, buscar-se-á, em seguida, aproximá-los do universo urbano, o que ficará mais evidente parte seguinte do capítulo.

O campo de estudo das políticas públicas é normalmente associado a um desenvolvimento teórico recente, especialmente ligado aos estudos das áreas de conhecimento associadas às disciplinas da ciência política, da administração pública e da economia política, desenvolvidos com maior ênfase na tradição acadêmica norte-americana, principalmente a partir da década de 1970. Embora seja objeto de pesquisa que recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, conforme destaca Dye (2005), mesmo que os referenciais analíticos não tenham sido formulados com a finalidade de estudar política pública, cada modelo de análise enfoca aspectos distintos da política, oferecendo uma maneira diferenciada de refletir sobre a política pública. Ou seja, estudar políticas públicas implica em considerar que uma variedade de perspectivas analíticas, com diferentes enfoques teóricos, está disponível para orientar a compreensão das políticas estudadas e, especialmente, para interpretar as causas e consequências das ações e estruturas governamentais.

Mas o que se estuda na análise de políticas públicas? Para Hogwood e Gunn (1981 *apud* SARAVIA, 2006) diversos aspectos podem ser o foco de análise de uma política pública, com destaque a: a) estudos de conteúdos políticos, em que o objetivo é a descrição e explicação da gênese e do desenvolvimento de políticas específicas; b) estudos do processo das políticas, em que o analista dedica atenção às etapas às quais são submetidos determinados temas e procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento do assunto; c) estudos dos produtos de uma política, que buscam explicação para a variação dos níveis de despesa ou para o fornecimento de serviços entre as áreas; d) estudos de avaliação, em que se analisa o mérito de uma intervenção; e) estudos para subsidiar a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a optar por determinado curso de ação; f) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; e, g) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de idéias ou opções específicas.

Em revisão de literatura sobre a evolução desse campo de conhecimento, segundo Souza (2006), quatro estudos clássicos inauguram e servem de orientação para os desdobramentos seguintes do estudo das políticas públicas: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965).

Segundo a autora, é Laswell (1936) que introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com as ações empíricas governamentais. Já a Simon (1957) é creditado o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), em que são incorporadas as premissas de que limitações de diversas naturezas (informacional, autointeresse dos atores, tempo para tomada de decisão) impactam nos resultados políticos, mas que, todavia, poderiam ser minimizadas “pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrem o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios” (SOUZA, 2006, p.23). Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a inclusão de outras variáveis, como o papel das

eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, à análise de políticas públicas. Por fim, a contribuição de Easton (1965) é a definição da política pública como um sistema, ou seja, entendida como uma relação entre a formulação, os resultados e o ambiente em que ela se desenvolve.

Ao longo dos anos de amadurecimento acadêmico, a ciência política dedicou-se ao desenvolvimento de uma série de modelos para ajudar na compreensão de aspectos da vida política. Dye (2005) mapeia e revisa os modelos comumente utilizados para orientar a compreensão e análise de políticas públicas encontrados na literatura especializada, especialmente das ciências sociais. Assim, o autor examina as políticas públicas a partir da ótica dos seguintes modelos: institucional; de processo; de grupo; de elite; racional; incremental; da teoria de jogos; da opção pública (ou escolha pública); e, sistêmico.

Bobrow e Dryzek (1987) destacam a importância dos quadros de referência como guia para a análise, interpretação, explicação, previsão e avaliação das políticas públicas. Para os autores, é importante a escolha de um quadro teórico uma vez que cada diferente abordagem dá ênfase a questionamentos, pressupostos e instrumentos políticos diversos. Além disso, diferentes referenciais teóricos adotam uma concepção de mundo e de sociedade que podem tornar algumas causas sociais mais legítimas do que outras.

Na obra citada, cinco quadros teóricos são trabalhados pelos autores: a) a economia do bem-estar, que inclui o maior número de adeptos, tem larga aplicação em técnicas de análises custo-benefício e custo-efetividade; b) a escolha pública, que desenvolve ao máximo a microeconomia, a ciência política e a administração pública, é bastante utilizada nas análises e desenhos de estruturas decisórias; c) a estrutura social, que tem raízes na tradição sociológica, apresenta subdivisões importantes a depender do foco de análise – características do grupo ou individuais; d) o processamento de informação, que tem uma visão menos otimista sobre as capacidades do indivíduo do que a economia de bem-estar e a escolha pública, busca relacionar as capacidades individuais e organizacionais à formulação de políticas públicas; e, e) a filosofia política, que adiciona questões éticas ao conteúdo e ao processo político, se fundamenta na idéia de que a preponderância de direitos morais básicos devem pautar a análise das políticas.

Em uma classificação mais tradicional, Howlett e Ramesh (1996) propõem diversas formas de abordagem de uma política pública, que dependem, essencialmente, do referencial analítico adotado, mas também das características da política estudada. Os autores fazem referência ao enfoque no indivíduo, nos grupos ou nas instituições e sugerem dois métodos para construção analítica da teoria: o método dedutivo e o método indutivo<sup>17</sup>. Ao se considerar a temática proposta pelo estudo, destaca-se, dentre as dimensões teóricas disponíveis propostas por Howlett e Ramesh (1996), três perspectivas que são aplicadas em maior escala nos estudos de política públicas de desenvolvimento

---

17 As abordagens dedutivas partem de proposições gerais acerca do funcionamento da sociedade para aplicá-la a um caso específico, a política pública. Já as abordagens indutivas partem da observação de fenômenos específicos ou estudo de casos particulares para formular proposições genéricas desses fatos na forma de proposições teóricas, que podem, eventualmente, compor uma teoria mais geral sobre o funcionamento de uma sociedade (HOWLETT; RAMESH, 1996).



urbano: a escolha pública, o marxismo e o neoinstitucionalismo, que serão brevemente abordados em tópicos específicos.

### 1.2.1 Escolha pública

A escolha pública trata-se de uma corrente de pensamento com origem em princípios econômicos que, em essência, considera que os motivos pelos quais as pessoas participam e realizam transações no mercado são os mesmos pelos quais elas se associam no campo da política. A corrente aplica, em larga medida, alguns conceitos econômicos (especialmente a idéia da racionalidade humana e da busca por maior satisfação dos seus interesses próprios) para explicar objetos que, tradicionalmente, são estudados pela ciência política e pela economia, como partidos políticos, processos eleitorais e decisórios e grupos de interesses. Assim, a escolha pública examina o que acontece quando o *homo economicus* se retira um pouco do mercado e decide obter vantagens através das estruturas de decisão (BOBROW; DRYZEK, 1987). Procura, portanto, explicações sobre a forma como os grupos buscam alcançar o consenso sobre quais e como os bens públicos serão oferecidos à sociedade (AGUIRRE; MORAES, 1997).

As concepções teóricas que servem de orientação à escolha pública vinculam-se ao debate político que se constitui como uma crítica às teorias econômicas do bem estar social que defendiam um Estado potencialmente capaz de intervir nas decisões econômicas. O modelo do bem estar supõe que existe um agente central perfeitamente racional e benevolente, que tem a sua disposição todas as informações relevantes para conhecer o que seus cidadãos desejam, além da legitimidade de implementar políticas. Portanto, nessa perspectiva, ao governo cabe maximizar o bem estar social tendo em vista as preferências dos cidadãos e a existência de situações de falhas de mercado justifica as políticas públicas.

Diferentemente da abordagem da economia do bem estar, na escolha pública o governo é visto como um conjunto de mecanismos através dos quais os indivíduos buscam o autointeresse, que, portanto, nunca poderá ser benevolente, unitário e dotado de incondicional espírito público (BOBROW; DRYZEK, 1987). Para Pereira (1997, p.421) “enquanto esta se centrava na análise dos ‘fracassos de mercado’ que justificavam a intervenção correctora do Estado, a teoria da escolha pública veio clarificar os ‘fracassos do governo’ e os limites da intervenção desse mesmo Estado”.

Na constituição dos estudos da vertente acadêmica associada à escolha pública, destacam-se os clássicos de Arrow (1951), Buchanan (1962), Olson (1965), e Downs (1957).

Para Arrow (1951) os atores políticos, que se comportam como os econômicos, agem racionalmente para maximizar suas utilidades. No campo das políticas públicas, essencialmente, os burocratas também são vistos como atores que têm seus próprios interesses (prestígio, salários, orçamento, poder ou jurisdição, dentre outros) e agem em busca de sua maximização. A visão de uma burocracia tradicional, inspirada na concepção weberiana, idealizada como um grupo hierarquicamente organizado, orientado por princípios regidos pela impessoalidade e pelo interesse público, cede lugar a estudos associados ao paradigma da Escolha Pública, que tendem a considerar

que as burocracias detêm recursos específicos de poder que lhe permitem exercer uma influência superior ao preconizado pelos enfoques teóricos tradicionais.

Na visão de Niskanen (1990), ao abordar o oportunismo da burocracia, é latente a idéia de que os burocratas não são agentes neutros; ao contrário, são atores autointeressados e capazes de mobilizar recursos políticos. Assim, o comportamento burocrático é analisado a partir do paradigma do principal-agente, que discute a interação entre a agência (aquela que oferta os serviços, em geral ineficiente), que tem por objetivo aumentar seus benefícios, e o principal (aquele que compra os serviços), que está em desvantagem em relação ao principal em função da assimetria de informações.

A atuação dos grupos de interesse no processo democrático também tem sido problema de pesquisa comum nos estudos das políticas públicas<sup>18</sup>. No escopo teórico que advém da escolha pública, na literatura desenvolvida a partir dos anos 1980, é corrente a percepção dos indivíduos que agem à procura de rendas (*rent seeking*). Tradicional expoente da vertente foi Buchanan (1962), para quem as decisões sobre alocação dos bens públicos em ambientes democráticos dependem dos arranjos políticos e institucionais que se formam em cada país, muito mais do que por critérios puramente econômicos. O autor analisa a crise do Estado contemporâneo a partir de uma visão da *rent seeking society* em que se supõe que todos os indivíduos e dentre eles, o próprio Governo, agem no sentido de maximizar suas utilidades e reduzir seus custos (AGUIRRE; MORAES, 1997).

Olson (1982), nas discussões sobre a permeabilidade estatal, contraria o argumento de que interesses individuais comuns em um grupo social são transformados em ação coletiva. Consequentemente, as definições sobre políticas públicas são questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos que requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas (SOUZA, 2003).

Por fim, conforme destaca Pereira (1997) a teoria da escolha pública, em oposição a uma visão romântica das competências e da benevolência das ações governamentais, veio clarificar alguns dos problemas relativos à tomada de decisão e à gestão governamental, como: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, rigidez institucional, permeabilidade, atuação dos grupos de interesse, financiamento ilegal de partidos políticos, dentre outros. De forma geral, ainda que simplificada, pode-se considerar que, para a escolha pública, as políticas públicas resultam da confrontação de atores e interesses divergentes e que a tomada de decisões (ou a não decisão) é, muitas vezes, resultado de problemas informacionais, pressão dos grupos de interesse e desordem administrativa. Ainda, a teoria vê com ceticismo a capacidade dos governos de formularem políticas públicas devido a situações como autointeresse e captura das agências governamentais por interesses particularistas (SOUZA, 2003).

---

18 Para estudo clássico dos grupos de interesse e da ação coletiva, ver Olson (1982).

## 1.2.2 Marxismo

Nas análises das políticas públicas, o enfoque marxista tem sido o referencial orientador de uma diversidade de estudos. Associados a essa perspectiva, na literatura internacional, para autores como Castells (1996) e Harvey (1996), a análise do espaço urbano deve ser guiada a partir de uma perspectiva dinâmica de acumulação capitalista, com destaque ao Estado como ator central dos interesses de classe. Contrapondo-se à perspectiva da distribuição espacial da sociedade como elemento neutro e autônomo à organização social, segundo a corrente teórica, a estruturação do espaço se conforma como parte do processo econômico e social da organização da sociedade.

Grande parte dos estudos identificados com variações no campo do marxismo destaca questões de ordem estrutural, ligada à dinâmica mais geral do sistema capitalista ou de natureza econômica para explicar a configuração da cidade, que é tida como resultado da manifestação espacial dos conflitos de interesses dos diversos agentes presentes no processo de desenvolvimento capitalista. As políticas estatais são vistas, nessas abordagens, como relacionadas ao modo de produção do capital (influenciada, sobretudo, pelo marxismo estruturalista) ou associadas ao comportamento econômico de agentes sociais.

Em Castells (1996) a interpretação sobre a urbanização no capitalismo se dá de forma abrangente, considerando tanto as dimensões econômicas, como políticas e ideológicas. As dinâmicas da cidade seriam reflexo de lógicas e processos associados ao funcionamento mais geral do sistema capitalista. A cidade é analisada como espaço da vida cotidiana e do consumo coletivo e a configuração urbana, por sua vez, reflete o processo de reprodução social da força de trabalho. Para Arantes (2009), o consumo da coletividade em Castells se realiza econômica e socialmente por meio do Estado e de suas políticas públicas (e não por meio do mercado). Ou seja, o consumo coletivo, que não pode ser suprido exclusivamente pelo mercado, exige uma intervenção do Estado, que é incumbido da produção dos meios essenciais de reprodução da força de trabalho, por meio das políticas públicas (ARANTES, 2009).

Já para Gottdiener (1997), a análise urbana deve incluir uma perspectiva mais ampla que inclua as transformações no espaço urbano, abrangendo o exame das relações entre o Estado e a economia, bem como a intersecção espacial dos processos políticos e econômicos. Para o autor, é imprescindível a superação de alguns paradigmas das teorias urbanas convencionais que se mostram insuficientes para explicar a complexidade da organização espacial contemporânea. Propõe, assim, a substituição do enfoque tradicional pela perspectiva da produção social do espaço, por entender que a dispersão regional, a estrutura e a dinâmica intra-urbana dependem também das forças sociais que influenciam os padrões internos de diferenciação funcional no ambiente urbano. Portanto, Gottdiener (1997) discute os limites das abordagens teóricas inspiradas em vertentes da ecologia, da geografia e da economia política marxista sobre a questão urbana, que, em sua acepção, mesmo adequadas para interpretar os padrões de desenvolvimento urbano, têm sido reduzidos ao fenômeno do espaço de assentamento (GOTTDIENER, 1997).

De forma geral, para a literatura de inspiração marxista, as relações de classe se constituem no instrumento analítico essencial para a interpretação das transformações sociais e políticas, que são

caracterizadas, essencialmente, por relações de dominação. A análise das políticas públicas, nesse ínterim, tende a considerar que a formulação e implementação de uma política pública particular servem essencialmente aos interesses do capital e o Estado, por sua vez, age como promotor de um conjunto de interesses privados dominantes.

### 1.2.3 Neoinstitucionalismo

As instituições têm sido o enfoque analítico central e paradigma hegemônico da ciência política desde os seus primeiros anos de desenvolvimento acadêmico. Tradicionalmente, a abordagem institucional se dedicou à descrição de instituições governamentais específicas – organização, estrutura, atribuições e funções, sem indagar qual o impacto dessas características nos resultados das políticas (DYE, 2005). Para Peres (2008), esses primeiros estudos, de natureza formal, estavam mais preocupados com a formulação de modelos prescritivos voltados para o desenho normativo, sob uma ótica do que deveria ser a política, do que discutir questões objetivas, com base em dados empíricos, da dinâmica real dos atores e dos comportamentos. Segundo Marques (1997), um segundo enfoque analítico também era conferido às comparações estáticas de estruturas institucionais e jurídicas em diferentes países e estados norte-americanos.

Apesar da limitação dessa fase inicial, o institucionalismo legou importante contribuição à análise do papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos. Assim, para a vertente analítica, as instituições governamentais têm uma relação muito íntima com as políticas públicas, uma vez que uma política não se transforma em política pública antes que seja formulada e/ou implementada por alguma instituição governamental (DYE, 2005).

O conceito de instituição pode ser sintetizado, de forma geral e bastante simplificada, como as “regras do jogo” de uma sociedade (NORTH, 1990). Essas instituições são vistas como o conjunto de regras informais (costumes, códigos de comportamento e convenções em geral) e formais (procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas, leis, regras e normativos) que determinam os comportamentos na arena política, conformam as atividades e modelam a interpretação dos problemas e das interações humanas. Ao destacar a organização da vida política e seus reflexos na estrutura social, o pressuposto assumido pelo neoinstitucionalismo é de que os fenômenos políticos, dentre eles, as políticas públicas, são resultados das interações entre as instituições (HOWLETT; RAMESH, 1996). Para o neoinstitucionalismo, portanto, as estruturas institucionais devem ser entendidas como *building blocks* da vida social e política e como condicionantes sistêmicos dos resultados das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH, 1996).

A maior reação acadêmica ao institucionalismo teve origem no movimento cunhado de comportamentalista, uma ampliação do *behaviorismo*, cuja formulação e repercussão teórica no meio intelectual se desenvolvem, principalmente, na psicologia norte-americana, durante os anos 1950 e 1960. Segundo Peres (2008, p.53), a seguinte indagação resume, sobremaneira, o embate em torno dessa demarcação teórica na ciência política nos primeiros decênios do século XX: “o comportamento dos atores é determinado por alguma racionalidade endógena ou, de maneira inversa, por algum tipo de restrição exógena, configurada pelo arranjo institucional que delimita o

contexto da tomada de decisão?” Após algumas décadas de embate entre as duas correntes, de acordo com Peres (2008), o comportamentalismo perdeu forças no final dos anos de 1960 e início da década seguinte, legando diversas contribuições teóricas aos desenvolvimentos subsequentes da teoria política.

Em meados da década de 1980, reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates políticos e econômicos, torna-se, na literatura internacional, bastante difundida a abordagem neo-institucionalista de análise de políticas públicas. A perspectiva mantém a centralidade analítica conferida às instituições, mas incorpora algumas preocupações que caracterizaram o comportamentalismo com relação ao rigor científico: método dedutivo, intrínseco ao individualismo metodológico da teoria da escolha racional e a orientação empírica da pesquisa, com a aplicação de testes quantitativos (PERES, 2008). Para Marques (1997), com uma postura teórica bastante aberta, o neoinstitucionalismo trata-se de um ferramental analítico (e não uma teoria) de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas e largamente utilizado pelos estudiosos descontentes com os enfoques tradicionais de suas disciplinas.

O neoinstitucionalismo, no entanto, não se constitui numa corrente teórica homogênea. Para Rocha (2005), em uma primeira vertente, denominada *state-centered*, o Estado é o foco analítico privilegiado e passa a explicar a natureza das políticas governamentais. Num segundo momento, os estudos neo-institucionalistas buscam o equilíbrio entre o papel do Estado e da sociedade. Nessa fase, cunhada de *polity-centered analysis* (SKOCPOL, 1995 *apud* ROCHA, 2005), o Estado não é considerado, a priori, ator dotado de poder interior para gerar políticas, conforme seus interesses ou concepções; possivelmente, ele é influenciado pela sociedade. Rocha (2005) destaca que esses estudos passam a abranger instituições governamentais, níveis de governos periféricos, regras eleitorais, partidos políticos, políticas públicas anteriores, interesses dos funcionários estatais e dos atores sociais, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos.

Em outra classificação de caráter substancial, pelo menos três métodos de análise são identificados por Hall e Taylor (2003), que discutem, por ângulos diferenciados, o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Para Théret (2003), essa distinção analítica se realiza a partir da compreensão de duas questões, vistas de formas por vezes distintas por cada uma das perspectivas teóricas: a relação entre as instituições e os comportamentos individuais e o processo de formação e transformação das instituições.

O institucionalismo da escolha racional compartilha pressupostos associados à teoria da escolha racional, ao enfatizar o caráter instrumental e estratégico do comportamento humano. Para Hall e Taylor (2003), os teóricos da escola tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva e as ações humanas guiadas por fins utilitaristas de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências. Segundo essa vertente, as instituições têm sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros, como uma solução para os problemas de coordenação. Correspondem, portanto, aos "planos

morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação", ou seja, pela visão de mundo do ator na interpretação de situações (THÉRET, 2003, p.228).

Segundo Hall e Taylor (2003), essa perspectiva teve grande influência em estudos sobre o poder legislativo americano e êxito na tentativa de explicar a adoção de certos tipos de regulamentos por congressistas. Insere-se nessa perspectiva, também, uma série de estudos que explicam o comportamento das coalizões entre os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos.

No institucionalismo histórico, a perspectiva de conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política. Discordando da vertente da escolha racional, que considera que os atores são maximizadores de interesses, a corrente afirma que os agentes tendem, na maior parte do tempo, a seguir regras e normas sociais sem pensar no seu próprio interesse (MARQUES, 1997). Isso não quer dizer que não haja situações em que os atores calculariam com base no autointeresse. Ou seja, deve-se considerar que eles possuem diferentes percepções das coisas que os cercam, correspondentes às suas posições e contextos sociais. Isso implica em considerar que os interesses não são previamente dados, mas construídos politicamente e dependente do contexto (THÉRET, 2003). De forma geral, as instituições, para essa vertente, são os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, abrangendo, inclusive, os procedimentos habituais de funcionamento de uma organização (HALL; TAYLOR, 2003),

Conforme ressalta Souza (2006), para as vertentes apoiadas no institucionalismo histórico, as instituições moldam as definições das decisões, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento do seu autointeresse. Segundo a autora, essas vertentes tendem a considerar que a ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas consequências e avaliações dos possíveis resultados, dentro de uma percepção mais ampla das regras, papéis, identidades e idéias. Assim, "a visão mais comum da teoria da escolha pública, de que o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu autointeresse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo autointeresse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas idéias e por processos gerados pela história de cada país" (SOUZA, 2006, p.37).

Na vertente histórica, ao estudarem o conflito nas organizações institucionais da comunidade política e nas estruturas econômicas, os teóricos dedicaram-se a analisar as situações políticas nacionais conferindo especial atenção, em particular, à distribuição desigual de poder e de recursos (HALL; TAYLOR, 2003). Dada essa assimetria de poder, as instituições, incluindo aí procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais, funcionam como uma forma de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder e não como uma solução para problemas de coordenação (THÉRET, 2003).

O institucionalismo sociológico teve forte influência da teoria das organizações, movimento que, no final dos anos 70, foi caracterizado pela contestação, por parte de alguns sociólogos, da distinção tradicional entre o mundo social, visto como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins

e meios (nos moldes burocráticos) e as dimensões influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2003). Ou seja, a relação entre instituições e comportamento são compreendidas a partir de um enfoque cultural. Segundo Hall e Taylor (2003), os neo-institucionalistas passaram a defender que muitas das formas e dos procedimentos adotados pelas organizações não eram adotadas simplesmente por serem as mais eficazes (em termos de fins e meios) tendo em vista as tarefas a cumprir, mas deveriam ser analisadas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

Conforme observado, apesar do neoinstitucionalismo apresentar uma série de variantes, segundo Souza (2006) a grande contribuição do neoinstitucionalismo advém da percepção de que a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação das políticas públicas. Ao considerar que essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas, as instituições se tornam elementos importantes para entender porque alguns grupos sociais podem ser privilegiados em detrimento de outros. Apesar de reconhecer que as instituições sozinhas não desempenham todos os papéis, o essencial para a análise de políticas é o reconhecimento de que há, por trás das decisões, interesses, como identifica a vertente da escolha racional, idéias, como enfatiza o institucionalismo histórico, e a história, como afirma o institucionalismo histórico (SOUZA, 2006). Por isso, o conjunto de regras, desenhos organizacionais e incentivos que compõe o contexto institucional em que se desenvolve determinada política confere importância central às organizações estatais como atores políticos potenciais, que são dotados de interesses próprios e instrumentos de poder específicos.

Segundo Dye (2005) o enfoque nas instituições é essencial para a compreensão de alguns efeitos políticos, uma vez que elas podem ser configuradas para facilitarem certas consequências e obstruírem outras; ou seja, certos indivíduos ou grupos podem ter maior acesso ao poder governamental em um conjunto de características estruturais do que em outros. O autor ressalta, entretanto, que a avaliação do impacto da estrutura sobre as políticas deve ser analisada com certa cautela, pois:

“Talvez descubramos que tanto a estrutura quanto as políticas são em grande parte determinadas por forças econômicas e sociais, e os diferentes arranjos institucionais terão pouco impacto independente sobre as políticas, se as forças subjacentes permanecerem constantes” (DYE, 2005, p.103).

Por fim, a pesquisa bibliográfica permitiu reunir o extenso referencial que forneceu sustentação teórica ao desenvolvimento da pesquisa. Por meio da análise dos modelos, conceitos e abordagens priorizadas, é possível delinear um quadro teórico sintético que proporcionou a estruturação conceitual que serviu de orientação à análise do tema e do problema de pesquisa. Apesar da amplitude dos temas que fizeram parte dessa revisão de literatura, esse esforço de sintetizar o enfoque teórico realizado a seguir serve, sobretudo, para elucidar os delineamentos propostos para a dissertação e solucionar ambiguidades que porventura se tenha fomentado.

### 1.3 DELIMITAÇÃO TEÓRICA ADOTADA

Compreendidas as políticas públicas como um fluxo de decisões públicas, percebidas como ações, práticas, diretrizes políticas empreendidas como funções de Estado por um governo para disciplinar assuntos ou resolver problemas da sociedade, prioriza-se a análise da fase de implementação da política, ou seja, a etapa em que, conceitualmente, as atividades previstas durante a fase da formulação são transformadas em práticas, na forma de ações/projetos/programas. No entanto, a priori, destaca-se que as fases de formulação e implementação de políticas são vistas como parte de um processo, que se relacionam e se influenciam mutuamente. Ou seja, apesar da utilidade dessa decomposição conceitual, ressalta-se que na realidade política essas etapas estão entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Em consequência, para uma análise adequada do problema não há como olvidar a compreensão de aspectos que remetem à etapa em que a política foi formulada.

A respeito da abrangência do referencial teórico balizador disponível para análise dos problemas urbanos, considera-se que a abordagem neoinstitucional fornece elementos importantes para o enfoque do estudo proposto, bem como priorização à questão das instituições, vistas como restrições (ou normas) que estruturam a interação social, econômica e política, que podem ter caráter informal (códigos de comportamento e convenções em geral) ou formal (procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas, leis, regras e normativos). Trata-se, portanto, de uma definição abrangente que culmina na possibilidade de incluir diversas formas de interação social na análise de uma questão. Para a discussão proposta, as instituições são vistas como as regras do jogo impostas a todos os agentes sociais da política, ou seja, consideram-se instituições aquelas que contêm um aspecto informal, legal, normativo ou que repousam em uma estrutura relativamente clara de implementação de decisões (LEVY, 1991 *apud* MARQUES, 1997).

Conforme se pôde se observar, a forma como instituições influenciam o processo político são definidas em termos diferenciados, nem sempre convergentes, por cada uma das sub-correntes que compõem o neoinstitucionalismo. Ou seja, o neoinstitucionalismo não é uma corrente teórica unitária, mas uma abordagem para qual têm convergido teóricos e estudiosos de diversos matizes e origens disciplinares, desde a economia neoclássica até as abordagens de inspiração marxista (MARQUES, 1997). A tradição institucionalista trouxe novos conceitos e prioridades, sem, entretanto, romper com abordagens largamente utilizadas para análise de políticas públicas, especialmente urbanas. Ou seja, salientam alguns autores, a compatibilidade do neoinstitucionalismo com o pensamento marxista permanece, em muitos aspectos, sustentável.

No entanto, embora venha atraindo a simpatia de autores de correntes marxistas, especialmente na sua vertente histórica, há uma tendência a encarar de forma crítica a literatura marxista sobre o Estado. Isso porque, segundo afirmam os neo-institucionalistas, os marxistas priorizaram estudos centrados apenas na sociedade, desconhecendo o papel primordial das instituições e dos atores estatais na esfera política. Sem negar a importância das classes sociais e dos grupos de interesse presentes na cena política, o neoinstitucionalismo histórico chama a atenção para o fato de que as relações entre as instituições e a sociedade ocorrem em ambos os sentidos, de forma que a explicação dos fenômenos políticos deve ser organizada para identificar as inúmeras



variáveis que se estruturam entre si (MARQUES, 1997). Ou seja, para explicar políticas públicas a análise não deve se limitar à atuação do Estado, mas também incluir a compreensão de como são construídas as normas, regulamentos, formatos institucionais e organizacionais.

Salienta-se que, apesar das diferentes vertentes do modelo, a corrente teórica proporciona uma variedade de conceitos e ferramentas analíticas que viabilizam a análise das políticas públicas a partir das instituições sociais, políticas e econômicas, conferindo importância central ao Estado, à burocracia e às instituições. Ou seja, conforme destacou Dye (2005) o enfoque nas instituições, sem menosprezar o poder das forças econômicas e sociais, é prioritário para entender os resultados das políticas, já que elas podem estar desenhadas para facilitarem o acesso ao poder governamental a certos grupos de interesses. Portanto, assumindo que uma política pública envolve e se constitui a partir de um aglomerado de arranjos institucionais e, ao considerar não apenas aspectos internos da política, mas também aqueles relacionados aos fatores externos e aos interesses dos atores envolvidos, a corrente eleva o papel dos condicionantes sistêmicos na análise dos resultados políticos.

Em perspectiva histórica, o contexto de intenso debate ideológico e político vivenciado no último século se traduziu na forma de disputas perceptíveis em praticamente todas as esferas das políticas públicas, resultando na transformação das relações entre o Estado, políticas públicas e sociedade, tanto em dimensões econômicas, como também institucionais. Por isso, no capítulo teórico considerou-se importante identificar como as principais ideologias que discutem o papel do Estado e das políticas sociais - o marxismo e o liberalismo, se traduziram em práticas políticas. Ou seja, a partir de uma contextualização histórica dessas transformações, buscou-se compreender de forma ampla como se dá o potencial rebatimento dessas idéias nas arenas das políticas públicas.

Por fim, resumem-se alguns pressupostos analíticos construídos a partir da análise do modelo neo-institucionalista: as instituições - e não indivíduos ou classes, são os elementos centrais da vida política; é preciso compreender os marcos institucionais dentro dos quais os indivíduos e organizações pautam suas ações; e, não somente as instituições importam nas explicações dos fenômenos políticos, mas são as variáveis mais importantes para compreensão da maior parte dos resultados políticos. Conforme se depreende da perspectiva neo-institucionalista, assume-se, como princípio teórico balizador das interpretações sobre as políticas públicas, que as ações políticas ocorrem no interior de instituições e, em virtude disso, torna-se decisivo compreender como se estruturam, como agem, como foram moldados esses aparatos e como influenciam o comportamento dos indivíduos para a compreensão dos resultados das políticas públicas.

Em sintonia com a discussão teórica, o próximo capítulo analisa as configurações institucionais que conformaram a política de saneamento, principalmente nos anos 1970, no contexto do desenvolvimentismo promovido pelos Regimes Militares, originando grande parte das características organizacionais atuais do setor de saneamento no Brasil.

## **2 DESENVOLVIMENTISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES (1970 – 1985)**

O objetivo do capítulo é identificar os principais condicionantes políticos, socioeconômicos e institucionais que influenciaram a formulação e implementação da política de saneamento básico dos anos 1970 até meados da década de 1980. No âmbito da política de saneamento, para compreender grande parte das características organizacionais e políticas no período recente, não há como olvidar que os antecedentes, que remontam à época de implantação do modelo PLANASA, no contexto de desenvolvimento econômico proporcionado à época do Regime Militar influenciam, sobremaneira, a atual organização do setor. Assim, o capítulo dedica-se à breve descrição da estruturação desse modelo organizacional, de sua formação e de características constitutivas, nos anos 1970 e de seu desmonte, em meados da década de 1980.

Inicialmente, o capítulo aborda as transformações mundiais ocorridas no período, interpretando-as como ponto de partida para a compreensão do rebatimento desse cenário nas políticas públicas, especialmente de saneamento básico, no contexto brasileiro. Para a política urbana em geral, como consequência do projeto desenvolvimentista orientado à promoção acelerada da industrialização, destacam-se as mudanças no perfil populacional brasileiro resultantes do acelerado processo de migração do campo para as cidades. Saliencia-se que, por considerar que esse modelo foi suficientemente estudado nos últimos anos<sup>19</sup>, optou-se por realizar breve caracterização do PLANASA, conferindo especial atenção para a questão da construção do modelo de financiamento da política de saneamento e da sustentabilidade econômica e financeira dos sistemas de saneamento preconizada pelo modelo, bem como para a utilização dos subsídios cruzados como mecanismos idealizados para possibilitar a ampliação dos serviços de saneamento em áreas carentes. Por fim, apresentam-se alguns resultados das políticas implementadas no período, especialmente no que se refere ao acesso aos serviços de saneamento básico e à ausência de incentivos à melhoria da eficiência da prestação dos serviços.

### **2.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO, POLÍTICO E IDEOLÓGICO**

Os anos 1970 foram marcados pela desestabilização econômica internacional, depois de deflagradas as crises do petróleo de 1973 e 1979, com reflexos importantes na economia brasileira. O ambiente econômico e político foi caracterizado pela ascensão dos governos militares ao poder, estratégias orientadas ao desenvolvimento econômico, forte intervencionismo estatal, expansão e posterior retração do crescimento econômico e grandes movimentos migratórios do campo para as cidades.

---

<sup>19</sup> Para uma caracterização do modelo PLANASA, ver: "A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa", dissertação de mestrado de Judith Fizon e "Análise histórica do saneamento no Brasil", dissertação de mestrado de André Monteiro da Costa.

Para Low-Beer (2002), ao analisar a trajetória do Estado e das políticas públicas no Brasil no século XX e XXI, é explícito que o Estado brasileiro quase sempre manifestou uma orientação intervencionista e/ou estadista, com um papel ativo na formulação das diretrizes econômicas, estruturadas de forma a viabilizar o capitalismo industrial e financeiro. Duas fases distintas na histórica recente da evolução das políticas do país são caracterizadas por Low-Beer (2002): a primeira, que vai dos anos 1930 até o final da década de 60, seria marcada por um Estado de caráter desenvolvimentista; e, a segunda, que vai do início dos anos 1970 até o final dos anos 80, seria caracterizada por uma atuação estatal de cunho fortemente intervencionista.

Durante os dois períodos citados, a atuação do Estado brasileiro teria demonstrado uma orientação com vistas à promoção do desenvolvimento, por meio da melhoria da infraestrutura, proteção a determinados ramos industriais e incentivos ao modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). Em um primeiro momento, segundo Cidade *et al.* (2008) os países que adotaram esse modelo de industrialização, tiveram menos condições de absorver o modelo fordista<sup>20</sup> que se desenvolvia principalmente em países do capitalismo avançado. Entretanto, a partir dos anos 1970, frente ao esgotamento do fordismo nos países cênicos, os países da periferia constituíram-se em novos mercados propícios para o desenvolvimento desse modelo. Para os autores, o fordismo periférico, “um dos agentes de reprodução de desigualdades sociais e regionais” emerge a “partir de diferentes configurações políticas, que incluíram regimes ditatoriais em diversos países”, “produto da aliança entre capitais privados nacionais e o capital internacional”. (CIDADE *et al.*, 2008, p. 25).

No âmbito das políticas sociais, se destacava o papel do Estado na provisão dos serviços públicos, especialmente para a parcela da população com menor renda. Segundo Low-Beer (2002), o governo utilizava os investimentos nos setores habitacional e de infraestrutura urbana nos momentos em que as crises econômicas exigiam a ativação do setor da construção civil de forma a conferir novo dinamismo econômico e, paralelamente, legitimar-se junto à população, com o objetivo de superar as crises de credibilidade política.

No campo econômico, o período entre 1968 e 1973, marcado por altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), rápido desenvolvimento e dinamização da economia, aumento do investimento do capital estrangeiro e instalação de multinacionais, ficou conhecido como o de “milagre econômico”. As elevadas taxas de crescimento vieram acompanhadas pelo aumento significativo do endividamento externo. A dívida externa, que se manteve constante durante a década de 60, em função do elevado número de empréstimos realizados, elevou-se de US\$ 3,3 bilhões em 1967 para US\$ 12,6 bilhões em 1973 (BAER, 1989).

Ainda sob impulso do milagre, o país conseguiu postergar os efeitos da primeira crise do petróleo com a utilização de reservas cambiais e dos empréstimos internacionais para equilibrar a

---

20 Segundo Cidade *et al.* (2008), essa fase de acumulação capitalista ao longo do século XX, identificado, em sua expressão socioeconômica, pelo fordismo ou regime de acumulação intensiva, tinha como uma das principais bases do sistema, o taylorismo e sua proposta de administração científica, que se desdobrou na linha de montagem, essencial para a produção em larga escala e para o consumo de massas, que se tornaram grandes responsáveis pela expansão econômica dos países da Europa Ocidental e do Japão a partir dos anos 1950.

balança comercial<sup>21</sup>. Portanto, de 1974 a 1978, houve desaceleração da economia em relação ao período anterior, embora o PIB tenha apresentado taxas de crescimento ainda elevadas em alguns anos, situando-se entre 4,6% e 9,8% (BASTOS, 1995).

Com o advento do segundo choque do petróleo em 1979 e da alta dos juros internacionais que a ele se seguiu, os bancos comerciais reduziram rápida e drasticamente as concessões de empréstimos aos países em desenvolvimento e aumentaram os juros, revelando a vulnerabilidade da economia brasileira às oscilações da economia mundial e a fragilidade do crescimento que se promovia. Com a indisponibilidade de novos financiamentos externos, elevados déficits públicos e desequilíbrios da balança comercial, associado a um desempenho pífio da agricultura no início da década de 1980, era imperioso realizar um processo de ajustamento externo. Esse processo se baseava na contenção da demanda interna agregada (política ortodoxa de “ajustamento voluntário”), redução dos gastos públicos, aumento da taxa de juros interna, aumento da oferta monetária (emissão de títulos do governo), restrição ao crédito, dentre outras medidas<sup>22</sup>.

As estratégias de desenvolvimento, que privilegiaram o crescimento econômico de curto prazo, adotadas durante o regime militar resultaram no agravamento das questões urbanas, em função do êxodo rural e do acelerado crescimento populacional. Segundo Rezende (2002) as cidades de maior porte populacional, objetos de maciços investimentos por parte do grande capital, passaram a exercer uma forte atração sobre a população rural, desassistida e abandonada, em razão da ausência de políticas voltadas para a melhoria das condições sociais e econômicas das áreas rurais.

Em função das migrações internas, o perfil populacional se modificou significativamente nos anos 1970. Segundo dados do IBGE, o acréscimo de 49 milhões de habitantes urbanos resultou em rápido aumento do grau de urbanização, que passou de 44,7% nos anos 1960, para 67,6% nos anos 1980, com forte tendência de fluxos migratórios do campo para a cidade, conforme os dados da Tabela 1. Em duas décadas, enquanto o crescimento da população urbana foi de 156%, a população rural ficou praticamente estagnada.

---

21 Após o primeiro choque do petróleo os bancos internacionais, motivados pela abundância dos petrodólares, faziam empréstimos a taxas de juros relativamente baixas (taxas flexíveis), incentivando os países periféricos a realizarem grandes empréstimos.

22 Com as medidas de estabilização, em 1984, constatou-se a retomada do crescimento da produção industrial em cerca de 7% comparado ao ano anterior e o PIB, impulsionado pela retomada da atividade industrial, cresceu 5,7%. Como resultado, observou-se uma reviravolta na balança comercial, passando de um déficit em 1980 para superávits de cerca de US\$ 6,5 bilhões em 1983 e US\$ 13 bilhões em 1984 (VASCONCELLOS; GREMAUD; JÚNIOR, 2006)

Tabela 1 – Brasil - População total, urbana e rural de 1940 a 1996.

Ano	Pop. total	Pop. urbana	Pop. rural	Pop. urbana/total (%)
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133	31,24
1950	51.944.397	18.782.891	33.161.506	36,16
1960	70.070.457	31.303.034	38.767.423	44,67
1970	93.139.037	52.084.984	41.054.053	55,92
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297	67,59
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485	75,59
1996	157.070.163	123.076.831	33.993.332	78,36

Fonte: elaborado a partir de: Estatísticas Históricas do Brasil/volume 3 - Rio de Janeiro: IBGE, 1987; Anuário Estatístico do Brasil/IBGE - Rio de Janeiro, volume 56, 1996; Contagem da População 1996/ Rio de Janeiro: IBGE, 1997, volume 1.

A partir da década de 1960, o processo de urbanização no Brasil tornou-se cada vez mais acelerado, associados, sobretudo, a intensificação do processo de industrialização brasileiro, que, mesmo dependente, desmentia a vocação agrária do país (HELLER, REZENDE, 2008). Portanto, o Brasil deixa de ser um país tipicamente rural rumo às características de um país mais urbanizado, quando a expansão do parque industrial do Sudeste, particularmente do Estado de São Paulo passa a atrair uma grande massa de população migrante originária de áreas de estagnação econômica do Nordeste (IBGE, 2000). Entretanto, salienta-se que as elevadas taxas de urbanização das cidades brasileiras estiveram, quase sempre, associadas a uma ocupação de forma totalmente desordenada do território urbano e, relacionadas, sobretudo, ao crescimento exponencial da população pobre residente em áreas vulneráveis, desprovida do acesso aos serviços de infraestrutura.

## 2.2 POLÍTICA DE SANEAMENTO: ANTECEDENTES

O Estado brasileiro funcionava, até as primeiras décadas do século XX, como poder concedente na incumbência de apoiar a formação de empresas dedicadas à construção das primeiras ações de infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Segundo Soares *et. al.* (2003), embora tenha proporcionado neste período a construção de diversos sistemas nas áreas urbanas mais populosas, o modelo de concessão à iniciativa privada adotado não apresentou resultados satisfatórios, uma vez que o atendimento era bastante restrito e a ênfase recaía no abastecimento de água em áreas centrais de poucos núcleos urbanos. Fatores ligados ao crescimento urbano, aos reduzidos índices de atendimento frente às demandas e à má qualidade dos serviços levaram o Estado a, progressivamente, intervir no setor nos anos seguintes (COSTA, 1994). A partir da década de 1930, o contexto de crise econômica mundial, associado às tendências de centralização do poder decisório, revelou-se o momento propício e o ambiente político favorável para ampliação da autonomia do governo central na formulação de políticas sociais de âmbito nacional direcionadas às áreas urbanas (SOARES *et. al.*, 2003).

De forma geral, as políticas governamentais para o setor, principalmente até a década de 1960, foram caracterizadas por medidas esporádicas, dispersas e pontuais, com baixos níveis de integração e coordenação. À época, inspirado pelo modelo adotado pela estrutura sanitária no Estado

de São Paulo, os órgãos federais assumiam a implantação dos sistemas e depois repassavam a operação à administração dos municípios (HELLER; REZENDE, 2008). Portanto, consoante às premissas da Constituição de 1934, que determinava ser de competência do ente municipal a organização dos serviços de caráter local, mesmo que não estivessem preparados para assumir a tarefa, os serviços recém construídos com apoio federal eram repassados para que a operação fosse conduzida pelos próprios municípios. Entretanto, essa prática mostrou-se frágil e dispendiosa, uma vez que diversos municípios apresentaram problemas de ordem técnica, financeira e administrativa para operar os sistemas, permitindo a rápida deterioração dos sistemas (ARAÚJO FILHO *et. al.*, 2009; HELLER; REZENDE, 2008).

Criou-se, em 1942, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), vinculado ao Ministério da Saúde, como o principal órgão da política de saneamento no período. Foram assinados convênios com os municípios para construção, financiamento e operação dos sistemas de saneamento, cujo modelo já preconizava o futuro retorno das aplicações financeiras por intermédio das tarifas ou da receita municipal (SOARES *et. al.*, 2003). Em 1945, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), inicialmente instituído a partir de uma perspectiva de atuação contra a seca no Nordeste e com vistas à promoção da integração regional, teve suas atribuições ampliadas e passou a abranger todas as ações de saneamento, não somente aquelas voltadas à drenagem e controle de inundações (HELLER; REZENDE, 2008).

Nos anos 1950, segundo Heller e Rezende (2008) novas diretrizes passam a influenciar a organização do setor. No início da década, a gestão do setor de saneamento pela administração direta municipal começou a ser duramente criticada pela burocracia central, que defendia que, com o adensamento e crescimento populacional e expansão das atividades industriais, era necessário modernizar o setor para conferir mais autonomia e eficiência para os serviços. Para Costa (2003) essa autonomia possibilitaria maior racionalidade administrativa e, junto a outros elementos, fazia parte de antigas reivindicações de técnicos e profissionais do setor, como o financiamento com recursos onerosos, amortização dos investimentos via receita tarifária e subsídio via progressão do valor das tarifas de acordo com a faixa de consumo.

É fato que, como reflexo das orientações do projeto modernizante e do rearranjo das formas administrativas do Estado, já havia, desde o início da década, movimentos no sentido de organizar a prestação dos serviços por meio de formas autárquicas. Essa tendência foi observada não só para o setor de saneamento, mas emerge como resultado de uma tentativa governamental de empreender transformações das formas jurídicas do aparato estatal, para que fossem, por um lado, dotadas de maior independência em relação ao núcleo político do Estado, mas também, que passassem a orbitar em torno de interesses empresariais (ARAÚJO FILHO *et. al.*, 2009).

Nos anos 1960, auge do movimento nacional-desenvolvimentista, com a urbanização acelerada decorrente da intensificação dos fluxos migratórios e da industrialização, ampliaram-se as reivindicações por parte da população e as pressões de representantes da indústria e comércio por maiores investimentos no setor de saneamento. Progressivamente, o setor passou por um processo de regulamentação e centralização decisória, conduzido pelo Governo Federal, que assumiu a política de saneamento como uma responsabilidade do Estado, a partir da percepção de que as

condições de infraestrutura urbana precisariam modificar-se para dar suporte ao projeto nacional de desenvolvimento e de modernização proposto pelo regime (ALMEIDA, 1977 *apud* COSTA, 2003). Para Heller e Rezende (2008), a reformulação que ocorre no setor a partir dos anos 1960 é fruto também de pressões exercidas por parte dos organismos financiadores, quando diferentes modelos de gestão foram experimentados, tornando-se patente o uso da tarifa como instrumento para custear os serviços e garantir a autonomia dos sistemas.

Formalmente instituído no ano em que se instaura o Governo Militar, em 1964, com o objetivo de implantar uma política para o desenvolvimento urbano do país, segundo Turolla (2002), o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi incumbido de exercer a coordenação da atuação estatal no setor e de centralizar a aplicação dos recursos federais. Com a instituição do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), o financiamento aos municípios passou a ser realizado pelo BNH em conjunto com os governos estaduais, exigindo-se contrapartida municipal e obrigando-os a organizar os serviços na forma de autarquia ou de sociedade de economia mista (TUROLLA, 2002).

### 2.3 POLÍTICA DE SANEAMENTO: INSTITUIÇÃO E DESMONTE DO PLANASA

A provisão pública de serviços de saneamento básico em larga escala começou apenas a partir da década de 1970, época em que país passou a ser predominantemente urbano. Foi nesse período que uma política mais incisiva foi implantada para o setor de saneamento, definindo o modelo institucional de prestação dos serviços que ainda hoje é dominante no setor. Segundo Turolla (2002), o Governo Militar elegeu o saneamento como uma das prioridades explanadas nos planos de desenvolvimento implementados no período. Segundo Costa (2003), o PLANASA, enquanto política social, proveu sustentação ao projeto de desenvolvimento econômico dos governos militares e constituiu-se na primeira iniciativa institucionalizada e com alicerce centralizador do governo federal para intervenção no setor de saneamento.

Foi no início da década de 1970 que se deu início à implantação do Sistema Nacional de Saneamento (SNS), integrado pelo: Plano Nacional de Saneamento (PLANASA); Banco Nacional da Habitação (BNH); Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e, pelas Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs)<sup>23</sup>, agências executivas da política de saneamento, em cada um dos Estados da Federação. As metas iniciais do PLANASA foram: atingir uma cobertura de 80% da população urbana com abastecimento de água em 1980 e de 90% em 1990; ampliar a cobertura de redes de esgotamento sanitário das regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte, até 1980, e atender 65% da população urbana até 1990 (REZENDE, 2005).

Concebido sob orientação de um modelo de política social universalista, com controle decisório e econômico centralizado e vertical, o Plano foi implementado com base nos princípios de um Estado unitário e tinha o BNH como agência formuladora da política, banco de fomento e agência gestora dos recursos do FGTS (ARRETCHE, 1999). Salienta-se que, muito embora o BNH estivesse

---

23 De acordo com Costa (1994), as Companhias Estaduais de Saneamento Básico eram, em sua maioria, preexistentes ao PLANASA, criadas a partir de 1962.

vinculado ao Ministério do Interior, o poder político e técnico-gerencial do saneamento estava concentrado no banco (COSTA, 1994). A ele competia realizar a gestão do SFS, responsável pela distribuição dos recursos entre os Estados e entre os serviços de saneamento.

Para viabilização do modelo PLANASA, a opção governamental foi pela criação das CESBs (ou empresas estaduais de saneamento) em cada Unidade da Federação (UF), para que operassem os serviços nos municípios por meio de contratos de concessão. No entanto, como a Constituição de 1967 conferia a titularidade dos serviços de saneamento aos municípios, o Governo Federal elaborou uma estratégia baseada no estrangulamento financeiro para que os mesmos concedessem os serviços de saneamento básico para as CESBs, excluindo-os do acesso às fontes de financiamento do Plano. Ou seja, embora a responsabilidade para organização da prestação dos serviços de saneamento fosse municipal, para se obter empréstimos do FGTS, os municípios foram compelidos a repassar a prestação dos serviços para as recém criadas CESBs. Para viabilizar o sistema, segundo Araújo Filho *et. al.* (2009), o Plano não apenas excluiu os municípios do acesso aos recursos do SFS, mas ainda exigiu que os vários órgãos estaduais de saneamento fossem unificados em uma única Companhia Estadual.

Como consequência do estrangulamento financeiro promovido à época, sem acesso aos empréstimos federais e estaduais e com baixa capacidade de endividamento, só restava aos municípios conceder os serviços às CESBs. No entanto, nem todos os municípios aderiram ao PLANASA. Cerca de 900 municípios - um quarto do total, concentrados em sua maioria nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, se mantiveram autônomos, operando com empresas municipais (ARRETCHE, 1999). Ou seja, a administração municipal continuou responsável pelo provimento dos serviços por meio de um órgão da administração direta ou de uma entidade autônoma. Em outros locais, foi mantida uma autonomia parcial, por meio de convênios com o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), atual Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), autarquia ligada ao Ministério da Saúde.

Para Costa (2003) alguns dos elementos constitutivos do Plano não foram determinados pelo macro, mas pelo micro-contexto, ou seja, foram referenciados no próprio setor e na sua burocracia. No aspecto do financiamento embora alguns autores creditem ao PLANASA a proposta de instauração de alguns requisitos, como a autossustentação tarifária, gestão em bases empresariais e a organização dos serviços de forma autônoma, Costa (1994) defende que esses elementos não se explicam a partir de uma política excludente proposta pelo modelo arquitetado pelo Regime Militar, mas que emergiram como reivindicações do próprio setor de saneamento.

Seguindo a mesma interpretação, Araújo Filho *et. al.* (2009) destaca que o surgimento desse modelo expressa tendências políticas que emergiam desde a década de 50. Assim, essa proposta de centralização político-administrativa arquitetada pelos militares apenas deu forma jurídica e político-institucional a alguns ensejos que já eram quase consensuais entre os gestores federais (ARRETCHE, 1999; COSTA, 2003). Segundo Araújo Filho *et.al.* (2009), o problema da (in) sustentabilidade financeira e da desorganização administrativa dos prestadores municipais era o cerne da reação de segmentos administrativos do governo em defesa de um perfil centralizado e autossustentável para os serviços.



Mas quais motivos sustentavam as propostas pela centralização dos serviços em empresas estaduais? Um dos motivos, expressos por Cançado e Costa (2002), era que essas decisões eram fruto, em alguma medida, da percepção de que as municipalidades tinham reduzida capacidade financeira e administrativa para organizar os serviços de forma eficiente. Além da questão da capacidade administrativa dos municípios, a viabilidade dos serviços de saneamento em municípios de reduzido porte populacional sempre foi uma das questões recorrentes no debate sobre a gestão dos serviços de saneamento básico. Isso se dá porque o setor de saneamento, em particular os serviços da rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, caracteriza-se por um monopólio natural, que atuam como condicionantes econômicos da prestação dos serviços de saneamento. Ou seja, os operadores dos serviços de saneamento básico são considerados monopolistas em sua área de atuação, seja no plano local, microrregional ou regional (BRASIL, 2004). Isso implica em considerar alguns aspectos característicos dos monopólios naturais.

As estruturas físicas dos monopólios dos serviços de saneamento caracterizam-se por investimentos indivisíveis de larga escala e de longa maturação<sup>24</sup>. Ou seja, são investimentos com custos afundados ou *sunk costs* (valor de revenda dos ativos se reduz substancialmente após a realização do investimento) e com ganhos de escala e de densidade (custos declinantes com o nível de operação e o adensamento dos usuários) que justificariam a presença de uma única operadora em determinado mercado (SEROA DA MOTTA, 2007).

Ao incentivar o modelo regionalizado de prestação dos serviços, como justificativa, argumentava-se que, com a existência de uma única empresa, seriam obtidos ganhos de escala que possibilitariam a redução de custos global para os serviços. Para garantir maior equidade à prestação dos serviços, propunha-se a utilização de subsídios cruzados<sup>25</sup>. Portanto, segundo Ferreira, dois objetivos econômicos eram associados à concentração da prestação dos serviços em empresas estaduais: melhor administração dos riscos mediante o agrupamento, possibilitando a captura das economias de produção dos monopólios naturais e o estabelecimento de subsídios cruzados, com áreas mais rentáveis financiando as de menor rentabilidade (1995 *apud* TUROLLA, 2002). Assim, em virtude do elevado investimento necessário para a implantação dos serviços (incluído aí, para os serviços de água, os processos de captação, tratamento e distribuição e, para os de esgotos, a coleta, afastamento e tratamento) em locais menores, a tarifa tenderia a ser mais alta pela menor escala e em função da menor possibilidade de diluição dos custos fixos de manutenção, o que

---

24 Também associado à idéia do monopólio natural, a característica da indústria do saneamento é a presença de custos fixos elevados em capital altamente específico, que tem como consequência o baixo incentivo ao investimento, o que faz com que, em grande parte dos países do mundo, os serviços sejam oferecidos, predominantemente, pelo poder público (TUROLLA, 2002).

25 A aplicação de subsídios é um dos instrumentos econômicos utilizados para ajustar as limitações orçamentárias dos consumidores. Um subsídio é, portanto, o oposto de um imposto. Assim, por meio do mecanismo, aumenta-se o valor da tarifa para alguns tipos de consumidores (normalmente aqueles com maior rendimento) o que permite uma tarifa diferenciada para as populações com menor capacidade de pagamento. A prática do subsídio cruzado pode ser realizada de diversas formas: (i) entre categorias de consumo: as categorias comercial e industrial teriam valores mais elevados, por exemplo, financiando as faixas residenciais mais baixas; (ii) entre faixas de consumo: quem consome mais paga mais pelo metro cúbico; (iii) entre regiões: algumas áreas metropolitanas, por exemplo, pela escala, subsidiam grande parte das pequenas cidades do litoral e do interior.

poderia ser minimizado com a adoção de subsídios cruzados. De fato, a adoção dos mecanismos de subsídio cruzado possibilitaria às empresas o atendimento a áreas e municípios com um perfil bastante variado. Uma mesma empresa poderia atender a regiões mais pobres, em que, geralmente os custos para implantação dos sistemas seriam mais elevados, a capacidade de pagamento da população seria reduzida e em consequência, a inadimplência esperada seria também maior (BRASIL, 2004), até as regiões mais ricas e de elevado adensamento populacional, proporcionando rendimentos superavitários.

Em resumo, tendo em vista o caráter social e essencial dos serviços, o modelo foi idealizado para reduzir o risco dos investimentos, propiciar maior eficiência e economicidade ao sistema, assegurando a utilização dos subsídios cruzados, que possibilitariam àqueles que contassem com menores recursos econômicos fossem subsidiados pelos mais ricos garantindo os serviços mesmo àqueles que não poderiam pagar inteiramente por seus custos.

## 2.4 FINANCIAMENTO: A CONSTRUÇÃO DO MODELO

O financiamento da política de saneamento começou a ser formulado e implementado antes mesmo de instituído o PLANASA, com a criação, em 1968, do Programa de Financiamento do Saneamento (FINANSA), no âmbito do BNH, quando foi definida a estrutura operacional para o financiamento do setor (critérios para empréstimos, agentes financeiros e órgãos) concomitantemente à criação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), ambas as iniciativas posteriormente incorporadas pelo PLANASA (COSTA, 2003).

Segundo Araújo Filho *et. al.* (2008), ainda no início de 1968, o BNH passou a induzir a criação de fundos intermunicipais, estaduais e regionais de saneamento, que deram origem aos Fundos de Financiamento para Água e Esgotos (FAE) em cada UF, compostos pelo *superávit* tarifário e recursos dos orçamentos estaduais. Posteriormente, a partir de 1969, foi autorizada a utilização dos recursos do FGTS<sup>26</sup> pelo BNH, através do SFS, que ampliou, consideravelmente, o volume dos investimentos destinados ao desenvolvimento urbano, constituindo-se na principal fonte de recursos do saneamento nos anos 1970 e 1980. Adicionalmente, nesse arranjo financeiro para investimentos em saneamento através do SFS existiam também fontes orçamentárias de Estados, municípios e do Governo Federal para a aplicação a fundo perdido; empréstimos externos contratados junto a agências multilaterais de fomento; e, recursos derivados do retorno das aplicações do SFS.

No desenho inicial do PLANASA, previa-se, segundo Turolla (2002), a redução gradual do papel de financiamento exercido pelo BNH, à medida que os fundos estaduais fossem, progressivamente, dotados de autonomia financeira com recursos oriundos do retorno dos investimentos realizados mediante o pagamento das tarifas. Portanto, no aspecto da sustentabilidade econômica do modelo, que tinha na autossustentação tarifária o princípio organizador e estruturante

---

26 O Fundo, formado por contribuições compulsórias dos trabalhadores (8% sobre a folha salarial), foi destinado a três objetivos principais: i) seguro social para o trabalhador; ii) eficiência alocativa do mercado de trabalho; e iii) fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento básico e de infra-estrutura urbana (CARVALHO; PINHEIRO, 1999).

do sistema, além dos recursos do FGTS, o modelo de financiamento da política de saneamento previa o fortalecimento dos FAEs cujos recursos, entretanto, também só poderiam ser acessados pelas empresas estaduais (CANÇADO; COSTA, 2002).

Assim, o princípio de sustentabilidade da prestação dos serviços deveria se viabilizar por meio de receitas advindas via pagamento de tarifas, que cobririam inclusive os serviços das dívidas contraídas junto ao SFS. Segundo esse modelo, as receitas tarifárias se constituíam em importante fonte de recursos para o setor, pois poderiam amortizar integral ou parcialmente os empréstimos. Daí a importância da prática do chamado “realismo tarifário”, de forma que o valor das tarifas deveria ser necessário para cobrir os custos de operação e manutenção dos serviços, bem como de depreciação e amortização dos empréstimos<sup>27</sup>. Portanto, o PLANASA, em médio prazo, ancorava-se em um plano de financiamento que preconizava o retorno dos investimentos pagos, com juros e correção monetária de forma a constituir um fundo independente do erário público, cujas estruturas eram baseadas nas CESBs (CYNAMON, 1988).

De forma geral, a questão da viabilidade econômico e financeira das CESBs era considerada essencial para a consecução dos objetivos e metas do Plano. Algumas dessas empresas, criadas com o apoio de recursos de empréstimos, sobretudo estrangeiros, foram arquitetadas a partir de princípios ligados à eficiência das ações, em que a importância de recuperação dos investimentos realizados prevalecia sobre o atendimento dos interesses sociais (COSTA, 1994; SOARES *et. al.*, 2003)

Quanto à composição do investimento, segundo Araújo Filho *et. al.* (2003), na fase inicial do PLANASA, o BNH financiava 37,5% dos investimentos realizados pelas CESBs através do SFS, os governos estaduais aportavam através dos FAEs outros 37,5% e os municípios deveriam ser responsáveis pelos 25% restantes dos investimentos. No entanto, a não aderência de vários municípios de grande e médio porte do Sul e Sudeste ao Plano, somado à crise macroeconômica dos anos 80, impediram a integralização dos recursos necessários aos FAEs. Assim, segundo Costa (2003), houve progressiva ampliação da participação dos recursos do FGTS no financiamento da política, inicialmente previsto para ser de 50%. De 1971 a 1975 houve significativa participação dos recursos orçamentários alocados pelo diretamente no SFS. Por sua vez, os recursos do OGU que a União aportava ao SFS deixaram de existir entre 1974 e 1975, quando foram utilizados recursos provenientes de empréstimos externos (COSTA, 2003). Segundo Moraes [s.d.], de 1968 a 1975 a maior parte dos financiamentos originários do OGU foram direcionados para o SFS e aplicados via PLANASA. De 1975 até 1988 as alocações do OGU para saneamento foram pequenas se comparadas com os recursos do FGTS. Os investimentos em saneamento com recursos do OGU somente foram impulsionados a partir de 1989, devido à retomada da possibilidade de apresentar

---

27 Muito embora a realidade tarifária possa parecer um pressuposto não inclusivo, para Costa (2003), um aspecto que concorre contra uma concepção de exclusão social gerada pelo PLANASA, esse realismo tarifário, mesmo que tenha sido aplicado com rigor, deixou de sê-lo a partir de 1978, quando foi editada Lei que definiu as tarifas sociais que deveriam atender aos usuários de menor consumo. Entretanto o estabelecimento da tarifa social para os usuários com base no critério de consumo e não na situação social pode ser socialmente injusto. Não necessariamente aquele que gasta pouco é pobre e vice-versa.

emendas ao OGU por parte dos parlamentares, prerrogativa facultada pela Constituição de 1988 (MORAIS, [s.d.]).

Segundo Costa (1998 *apud* Costa, 2003), os investimentos médios anuais realizados durante a vigência do PLANASA nos anos 1970 foram de US\$ 800 milhões. Já nos anos 1980, houve uma redução nos aportes anuais, decorrente da crise econômica de 1981, que restringiu os recursos líquidos do FGTS a serem aplicados em saneamento, especialmente nos anos de 1983 e 1984. Entre 1980-1983, os valores médios investidos foram de US\$ 1,44 bilhão (em valores de dólar do ano de 1993) e entre 1984 e 1987 a média foi de US\$ 1,14 bilhão, também em preços de 1993. Segundo Morais [s.d], entre 1980 e 1993 o Governo Federal aplicou US\$ 1,7 bilhão em saneamento, com recursos a fundo perdido provenientes do OGU, sendo US\$ 163 milhões (9,6%) em esgotamento sanitário, US\$ 534,3 milhões (31,3%) em abastecimento de água e US\$ 1 bilhão (59,1%) em saneamento geral.

## 2.5 RESULTADOS: AMPLIAÇÃO DESIGUAL DOS SERVIÇOS

O modelo de intervenção estatal consolidado pelo PLANASA, ao disponibilizar recursos abundantes para a construção dos sistemas de saneamento básico, viabilizou a ampliação da oferta dos serviços, permitindo notável aumento da cobertura, especialmente de abastecimento de água, em um contexto de expansão demográfica e de elevadas taxas de urbanização (TUROLLA, 2002). Os investimentos realizados promoveram significativa expansão dos serviços de abastecimento de água, quase alcançado a meta prevista inicialmente para esse serviço. O acesso a água por rede geral evoluiu de 60% da população urbana em 1970 para 86% em 1990. Já para os esgotos, a meta estabelecida ficou longe de ser alcançada. O acesso a esgotamento sanitário por rede coletora evoluiu de 9% da população urbana em 1971 a 33,6% em 1991, segundo os dados dos Censos Demográficos. A capacitação de recursos humanos, sobretudo nas áreas de projetos foi outro fator importante de avanço, segundo Costa (2003).

Como quadro geral, o Plano não foi capaz de superar as carências em saneamento por uma série de fatores que convergiram para justificar os resultados apresentados pela política de saneamento.

Apesar do aumento significativo da cobertura dos serviços, especialmente de abastecimento de água, a partir da análise dos dados da evolução da cobertura dos serviços nas PNADs por faixa de renda e por macrorregião, Araújo Filho *et. al.* (2009), conclui que a política do PLANASA foi socialmente regressiva, tanto do ponto de vista social, quanto regional. Segundo o autor o perfil dos investimentos realizados durante a vigência do PLANASA está em grande parte na origem desse quadro regressivo, enquanto o poderio econômico e seus reflexos políticos parecem explicar os motivos. Entre 1968 e 1984 a Região Sudeste, que contava com 44% da população em 1984, recebeu 62% dos recursos do Plano, enquanto nesse mesmo período, a região Nordeste, que tinha com 29% da população em 1984, recebeu cerca de 21,3% dos recursos (COSTA 1994 *apud* ARAÚJO FILHO *et. al.* 2009).

Para Heller e Rezende (2008) a canalização dos recursos para as CESBs com vistas a torná-las autossustentáveis por intermédio da cobrança de tarifas penalizou as populações de áreas periféricas dos centros urbanos e dos municípios que não concederam a prestação dos serviços às Companhias. A lógica da autossustentação tarifária induziu as empresas a aplicarem seus recursos preponderantemente nas áreas e serviços mais rentáveis (ARAÚJO FILHO *et. al.*, 2009). Como legado, o Plano deixou enorme passivo concentrado em áreas das periferias dos grandes centros. Ou seja, durante os anos em que vigorou o modelo, a expansão da cobertura e o acesso aos serviços ocorreram de modo desigual, com reflexos até os dias atuais: priorizaram-se os investimentos em abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário e a maior parte dos investimentos realizados foi direcionada às áreas de aglomerados urbanos em que residiam os segmentos populacionais de mais elevada renda.

Desde o nascedouro, para Rezende (2002), o sistema de financiamento implantado para o saneamento já apresentava aparente contradição: apesar dos fundos serem obtidos a partir dos depósitos dos trabalhadores, o financiamento acabou servindo para garantir o acesso aos serviços às classes mais favorecidas, relegando as áreas carentes.

Além disso, os investimentos promovidos pelo PLANASA concentravam-se basicamente na construção dos sistemas, relegando, a segundo plano, aspectos relacionados à gestão dos serviços e operação dos sistemas construídos. Para Costa (2003), essas são algumas heranças do Plano, que geram reflexos até os dias atuais: inadequação e ineficiência dos serviços e pouca preocupação com as condições de gestão, operação e manutenção dos sistemas.

Para Zveibil (2003), os municípios que concederam os serviços perderam o controle sobre sua execução e em relação aos aspectos básicos de uma política de saneamento, como a definição de prioridades para investimentos, das soluções técnicas adequadas e da política tarifária. Isso, segundo Rezende (2002), contribuiu para distanciar a esfera municipal do PLANASA. Ou seja, a centralização decisória acarretou em uma política seletiva que privilegiava e fortalecia as grandes empresas estaduais em detrimento dos interesses municipais. Com a centralização, os titulares dos serviços perderam totalmente ou parcialmente a autonomia e a capacidade decisória sobre os serviços, delegando às CEBs a operação e a gestão dos serviços. Essas empresas passaram a atuar como agentes promotores e executores do PLANASA, que, além da gestão, tinham a incumbência de planejar e executar os investimentos federais no âmbito dos estados (ARAÚJO FILHO *et. al.*, 2009).

Constata-se que o subsídio cruzado, como mecanismo idealizado para possibilitar o acesso aos serviços por parte da população de baixa renda mostrou-se pouco efetivo e não resultou em equidade social. Ou seja, observa-se que, mesmo com a utilização desse mecanismo, grande parte da população que não tinha capacidade de remuneração dos serviços mediante pagamento de tarifas ficou à margem dos benefícios gerados pelo modelo (BRASIL, 2004). Diversos fatores podem estar associados ao desvirtuamento da aplicação dos subsídios cruzados: a falta de controle social (GALVÃO JUNIOR, 2009), a ausência de transparência na distribuição dos subsídios (SEROA DA MOTTA, 2007), a prerrogativa dada ao prestador de serviços quanto à definição dos critérios de

repartição desses recursos (SEROA DA MOTTA, 2007) e a ineficiência operativa (KELMAN, 2002)<sup>28</sup>. A respeito dos subsídios, apesar de fatores essenciais para a superação das carências em saneamento, é certo que não se pode atribuir a problemática da falta de equidade das políticas à questão da reduzida efetividade dos subsídios cruzados como mecanismos de inclusão social, resultantes do PLANASA. Uma série de fatores, associados às transformações na política externa e interna, à ausência de marco regulatório para o setor de saneamento básico, a desorganização institucional que se seguiu ao Plano e à crise e desestabilização econômica mundial, ocorridas com maior intensidade a partir da década de 1990, discutidos a seguir, servem como balizadores para uma interpretação sistêmica da conjuntura que influencia os resultados das políticas de saneamento.

Para Arretche (1999) a implantação do PLANASA foi possível porque os executores da política federal de saneamento contavam com condições político-institucionais favoráveis à subordinação dos governos locais, garantidos pela fragilidade financeira dos municípios e pelos mecanismos de submissão política pelos quais eram alinhados. A partir de meados dos anos 1980 modificaram-se significativamente as estruturas que haviam sido montadas sob a égide do modelo, deflagrando uma fase marcada pela instabilidade institucional, regulatória e financeira do setor. Dois fatores são essenciais para a compreensão da falência do modelo instituído pelo Plano: i) crise econômica, especialmente relacionado à crise econômica mundial e ao esgotamento das fontes de recursos do Governo Federal a partir da segunda metade dos anos 80, e ii) as mudanças no quadro jurídico e político-institucional do país, com o fim do Regime Militar e retomada do processo de redemocratização, que culminou com a aprovação da Constituição de 1988.

---

28 Na avaliação de Kelman (2002), na realidade, parte dos subsídios serviu para favorecer empreiteiros de grandes obras, reduzir os custos dos serviços para os mais ricos, compensar a ineficiência operativa de algumas empresas e conceder vantagens a algumas corporações de empregados.

### **3 NEOLIBERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES (1986 - 2002)**

O objetivo principal do capítulo é discutir o papel do contexto político, socioeconômico e institucional na trajetória recente da política de saneamento básico, buscando identificar quais os principais condicionantes que influenciaram a formulação e implementação da política pública no Brasil, de meados dos anos 1980 até 2002, correspondendo ainda à primeira questão de pesquisa no que se refere ao intervalo de tempo considerado. No contexto político, é indiscutível a influência da descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988. Assumindo que, ao analisar o processo histórico em que se desenvolve a política, não só as características socioeconômicas e institucionais influenciam as políticas, mas também alguns matizes ideológicos sustentam e justificam a adoção de determinados cursos de ação, neste capítulo é essencial discutir aspectos relacionados à influência neoliberal sob a estruturação das instituições políticas de saneamento no Brasil. A partir dessa contextualização, será factível observar que, anos 1990, diante do impulso dos processos pautados pelos movimentos liberalizantes da Reforma do Estado, uma grande reorientação política se deu no setor de saneamento básico no Brasil, também concebido então como serviços que deveriam ser prestados em bases de mercado e abertos à participação do setor privado (COSTA, 2003).

Portanto, busca-se recuperar os grandes temas associados à retomada dos ideais neoliberais e do movimento a favor da Reforma do Estado que emolduram o cenário construído no país ao longo da década de 1990 e condicionam os debates e as políticas públicas no campo do saneamento. Portanto, privilegia-se, sob um ponto de vista histórico e analítico, o estudo do desenvolvimento da política de saneamento no Brasil, com ênfase no período pós-redemocratização, com o término do PLANASA, em meados da década de 1980, até 2002, ano em que as questões urbanas – aí incluído o setor de saneamento, ao menos no âmbito institucional e administrativo, adquirem maior importância política com a criação do Ministério das Cidades.

Como resultado das políticas desenvolvidas no período, observa-se a redução substantiva dos investimentos públicos na primeira metade da década de 1990, especialmente de recursos oriundos de empréstimos, a instabilidade institucional gerada com a ausência de um lócus decisório para a política federal de saneamento e a manutenção de significativas desigualdades no acesso aos serviços de saneamento básico.

#### **3.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO, POLÍTICO E IDEOLÓGICO**

Nos anos 1970, o Brasil apresentou taxas de crescimento bastante elevadas, ao mesmo tempo em que o endividamento externo sofreu forte expansão. Além do crescimento da dívida externa, o déficit em transações foi crescente ao longo da década, fruto do pagamento de altos juros aos credores externos. A fragilidade desse crescimento tornou-se evidente em 1982, após a moratória

mexicana, quando os credores passaram a exigir o pagamento dos empréstimos concedidos aos países periféricos na década anterior.

Segundo Bresser-Pereira (1993), na década de 1980, quase todos os países latino-americanos estiveram sujeitos aos efeitos da crise econômica: a renda per capita caiu em média 10%, as taxas de inflação dispararam, os salários reais e os padrões de consumo se reduziram, as poupanças e o investimento caíram. A princípio, entre 1982 e 1984, a crise foi minimizada, considerada pelos credores internacionais apenas como uma crise de liquidez. Numa segunda fase, que teve início por volta de 1985, a crise passou a ser encarada com maior preocupação. Admitiu-se que a dívida externa era um problema grave, o que exigia uma série de medidas destinadas à sua solução (BRESSER-PEREIRA, 1993).

No período, as evidências do colapso do sistema financeiro internacional traduziram-se em pressões das agências internacionais em prol das políticas de estabilização nos países da periferia do sistema capitalista (DINIZ, 1995). Os bancos privados reduziram drasticamente novos créditos para os países devedores, inviabilizando assim a continuidade da rolagem “espontânea” da dívida externa. Tem início, então, um processo de reprogramação e refinanciamento das dívidas externas, sob supervisão do Fundo Monetário Internacional - FMI, a quem cabia assegurar o pagamento integral da dívida, buscando, em curto prazo, gerar divisas para honrar o serviço da dívida, a partir de superávits comerciais (GONÇALVES; POMAR, 2001).

Portanto, após a eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que centralizou a atenção do meio tecnocrático das políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1995). Visto de outra forma, os governos dos países periféricos foram pressionados a seguir as orientações preconizadas pelas instituições multilaterais de crédito, que passaram a influenciar as decisões de alocação dos recursos em função dos interesses alheios às demandas por políticas públicas da sociedade.

Um conjunto de medidas foi formulado ao final de 1989 pelo FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em encontro promovido para discutir políticas econômicas para a América Latina em busca do ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento, conhecido como “Consenso de Washington”. Segundo Zveibil (2003), as medidas condensam o receituário neoliberal experimentado pelos países centrais, indicando-o como referência para as crises econômicas dos países periféricos, que se constituíram em exigências básicas para renegociação das dívidas externas e readmissão no sistema financeiro internacional. As 10 regras básicas, segundo o autor, podem ser agrupadas em três conjuntos de medidas: i) políticas macroeconômicas - recomendavam a austeridade fiscal e disciplina monetária, com exigência de programas de corte de gastos e de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais; ii) reformas micro-econômicas - orientavam a desregulamentação e a abertura dos mercados dos países periféricos para expor as empresas à competição internacional, eliminar políticas de proteção e subsídio e aumentar a competitividade do capital; e, iii) reformas estruturais e institucionais - destinavam-se à desregulamentação dos mercados financeiros e do trabalho, privatização das



empresas e dos serviços públicos, abertura comercial e garantia do direito de propriedade dos estrangeiros.

A década de 1980 foi, então, marcada por intensas mudanças de cunho ideológico, mas principalmente, de caráter pragmático nas políticas públicas em grande parte dos campos de atuação governamental. Desde meados da década, o país dedicou-se à busca pelo ajuste fiscal, liberalização do comércio, privatização e desregulamentação, implicando em novas relações entre o setor público e privado e novas formas de gestão dos serviços e da infraestrutura.

A crise do setor público, tanto em sua dimensão fiscal, bem como administrativa, foi diagnosticada como um dos principais problemas a serem enfrentados em face do que preconizava a ordem internacional em mutação. Ao mesmo tempo, a ascensão de governos conservadores nos Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, tornou propício o afloramento de soluções neoliberais, ao defenderem que o gigantismo estatal e o excesso de gastos seriam o grande mal a ser combatido, cuja solução era além da drástica redução do tamanho do Estado, a instauração da primazia do livre mercado nas decisões relativas às alocações de recursos (DINIZ, 2005).

No âmbito geral da administração pública, a influência externa do modelo de administração pública gerencial, especialmente com a ascensão de governos conservadores, origem da vertente tecnocrática que deriva o movimento de Reforma do Estado no Brasil, relaciona-se a esse contexto em que imperava a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990 (PAULA, 2005). Segundo a autora, as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro tornaram o ambiente favorável para um consenso de ideários liberais e propostas de reforma orientadas para o mercado. Foi nesse contexto que as teses neoliberais retomam força, defendendo o desmonte das políticas intervencionistas. Segundo Hirsch (1996 *apud* MORAES, 2009), a noção de Estado do Bem-Estar Social, dá lugar ao Estado competitivo, que privilegia a regulação da relação capital-trabalho e limita a ação direta do Estado no campo social.

Para Diniz, essa reorientação da agenda não pode ser explicada exclusivamente em função da estruturação de uma nova ordem mundial, uma vez que “É preciso também considerar os processos internos que, ao longo do tempo, contribuíram para o desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista sob cuja égide evoluiria a industrialização por substituição de importações (DINIZ, 1995, p.13). Portanto, a agenda pública brasileira passou por redefinições, impulsionada não somente por fatores exógenos, associados à crise econômica internacional, mas também por processos internos. Para Diniz (1995), a prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais, ou seja, a importância atribuída ao controle da inflação foi acompanhada do abandono dos projetos de atenuação das desigualdades.

No aspecto político, os anos finais da década de 1980 e início dos anos 1990 foram marcados por mudanças decorrentes do rearranjo institucional e tributário promovido pela aprovação da Constituição Federal de 1988, que implicou em uma transferência de receita e poder decisório para os municípios. A ênfase na defesa de princípios ligados à descentralização das atividades

governamentais trouxe de volta a responsabilidade das políticas públicas ao poder local. Do ponto de vista das estruturas institucionais, com a redemocratização, o contexto das políticas sociais foi influenciado pelo fortalecimento de movimentos em busca de ampliação da participação popular, do controle social, bem como em defesa de modelos inovadores de organização das políticas públicas<sup>29</sup>.

Como resultado da crise econômica, com a recessão, o governo federal já não dispunha de recursos financeiros disponíveis em abundância à época do milagre econômico, que viabilizaram a implantação do PLANASA. No período, a crise fiscal é apresentada com a principal restrição da agenda das políticas sociais, impedindo que o Estado viesse a responder ao conjunto de demandas dos movimentos sociais, o que justificava a busca, pelos atores estatais, de recursos privados. Essas transformações constituíram um novo modelo de participação estatal na economia, caracterizado pela limitação das atribuições estatais como provedor direto de bens e serviços e priorização da função regulatória e de mediação das relações entre o capital privado e a sociedade (COSTA, 2003).

Assim, a combinação da crise econômica e da retomada dos poderes decisórios locais (e consequente redução da capacidade de comando do Governo Federal), aliados à influência do contexto externo orientado pelas tendências de desestatização e privatização dos serviços públicos, explica a origem de grande parte das mudanças na orientação governamental e das novas medidas adotadas para o setor de saneamento.

A partir da Constituição Federal de 1988 e em anos subsequentes, frente às restrições fiscais, está bastante evidente o debate acerca do orçamento público para as políticas públicas, assim como das instituições e regras que os regem. Buscando analisar de forma integrada os resultados dos processos políticos gerados pela forma como são alocados os recursos para as políticas públicas de saneamento via orçamento público, é importante discutir o sistema orçamentário brasileiro sob a ótica das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil para o melhor entendimento dos processos políticos e decisórios que ocorrem em políticas públicas específicas.

### 3.2 AS RELAÇÕES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Ao longo da trajetória democrática do Brasil, o problema da distribuição de poderes entre o Executivo e o Legislativo ressurgiu periodicamente, refletindo as divergências, os conflitos e as negociações no processo decisório da alocação dos recursos constantes do Orçamento Geral da União (OGU). Em consonância com o argumento de Souza (2003), considera-se que embora as decisões sobre políticas públicas e alocação de recursos orçamentários estejam, em geral, sujeitas a conflitos, o sistema político brasileiro institucionalizou um arranjo que tem sido implementado nos últimos anos, cujo principal protagonista é o Poder Executivo, produzindo incentivos à redução dos conflitos gerados por demandas antagônicas nas disputas pelo orçamento. Assim, segundo a autora,

---

29 Destacam-se, por exemplo, a instituição das leis orgânicas municipais, das constituições estaduais, a emergência de tendências de organização do planejamento municipal embasados em planos diretores de desenvolvimento urbano, o fortalecimento do orçamento participativo e dos conselhos municipais, etc. (BRASIL, 2004).

a partir da “Constituição Federal de 1988, o Congresso readquiriu a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei orçamentária encaminhada pelo Executivo...” (SOUSA, 2003, p. 352-353).

Esse arranjo institucional singular do sistema político brasileiro é formado por uma combinação de sistema presidencialista, multipartidarismo e representação proporcional, que resulta na organização do apoio ao Executivo com base em grandes coalizões<sup>30</sup> (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2003). Esses traços peculiares da organização política brasileira dão origem ao chamado “presidencialismo de coalizão”, que faz com que o Executivo, para a implementação da sua agenda, distribua benefícios, pastas ministeriais e cargos importantes do governo entre os membros dos partidos, esperando obter, em troca, o apoio do Congresso na aprovação de suas propostas. Portanto, o presidencialismo de coalizão emerge como alternativa institucional para induzir os parlamentares a atitudes cooperativas no Parlamento e garantir a formação de maiorias, mas gera também reflexos na alocação de recursos para as políticas públicas no OGU. Para compreensão desse arcabouço, é importante descrever brevemente alguns aspectos da elaboração e execução do orçamento, relacionando-o aos incentivos gerados pelo modelo de presidencialismo de coalizão.

O OGU é elaborado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão central do sistema orçamentário federal, ligado ao MPOG. Sua elaboração tem início no Poder Executivo e posteriormente é encaminhado ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em Lei. Ressalta-se que a participação do Congresso no planejamento e alocação de recursos para as políticas públicas tem início com a proposição de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), que é encaminhado pelo Executivo ao Congresso anualmente, cuja tramitação na Casa inclui a apreciação do relatório final pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), integrada por deputados e senadores. Segundo Souza (2003), a CMO funciona no processo orçamentário como uma fase intermediária entre duas outras etapas que são lideradas pelo Governo Federal. A primeira fase envolve a negociação entre parlamentares, governadores, prefeitos, grupos de pressão e o Governo Federal, para a inclusão, no PLOA, de projetos que atendam a seus interesses. A segunda, que é capitaneado pela CMO, ocorre quando as emendas são apresentadas pelos parlamentares já quando o PLOA está em tramitação no Congresso. Após a aprovação da LOA, por fim, a terceira, e mais significativa sob a ótica do resultado final do orçamento - ou seja, a sua execução, se dá novamente no âmbito decisório do Governo Federal, com a liberação dos recursos para as emendas. Adicionalmente, é importante destacar que os recursos de emendas parlamentares, mesmo depois de aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA), são condicionados à liberação do Poder Executivo, normalmente, sujeitos a contingenciamentos orçamentários e financeiros e à discricionariedade do mesmo. Ou seja, o processo de negociação de emendas parlamentares que culmina com a aprovação do PLOA, transformado em LOA, não garante

---

30 A frequência do recurso a amplas coalizões tem sido uma constante na história política do país e reflete razões de sustentação partidário-parlamentar ou de apoio regional, já que, em função das opções institucionais do país, é improvável a emergência e manutenção de governos apoiados por um só partido majoritário (ABRANCHES, 1998).

a execução das emendas, uma vez que cabe ao Executivo determinar quais emendas terão (ou não) seus recursos liberados.

Na fase de execução do orçamento, o Executivo usa de extrema discricionariedade ao decidir sobre quais emendas serão de fato executadas. Segundo Pereira e Muller (2002), o Presidente da República age estrategicamente com arbítrio na negociação com os parlamentares, recompensando os que sistematicamente votam a favor de projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune aqueles que votam contrariamente a esses projetos, não executando as emendas propostas por eles. Assim, existem basicamente dois recursos disponíveis no processo decisório do presidencialismo de coalizão considerados fundamentais para a manutenção das coalizões e centrais para garantir o apoio parlamentar à agenda do Executivo: a utilização da patronagem; e, o poder de agenda garantido ao Executivo pela Constituição (SANTOS, 2003). Portanto, a dinâmica produzida pela utilização estratégica da patronagem pelo Executivo consiste nos processos de negociação entre o Legislativo e o Executivo em busca de apoio no Congresso, em que os parlamentares dão apoio político às propostas do Executivo, em troca de cargos políticos ou liberação de emendas parlamentares (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2003).

Dessa forma, o presidencialismo de coalizão emerge como alternativa institucional para induzir os parlamentares a atitudes cooperativas no Parlamento e garantir a formação de maiorias. A dificuldade de formação de maiorias, fato que tornaria o processo político lento, difícil e custoso, podendo vir a comprometer o sucesso das medidas propostas pelo Executivo e dificultar a governabilidade, foi atestada por grande parte da literatura sobre as instituições brasileiras. No Brasil, diversos autores argumentam que a legislação eleitoral proporciona incentivos para os políticos se comportarem de forma paroquial, individualista e não cooperativa (PEREIRA; MUELLER, 2003; NICOLAU, 2003)

Assim, é usual, nas interpretações da literatura que se dedica ao estudo do processo orçamentário brasileiro, que as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil tomam a forma de barganha entre aquele que precisa de apoio no Congresso e “legisladores desejosos de orientar as políticas públicas para o atendimento dos interesses particulares e imediatos de suas clientelas eleitorais” (FIQUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.304). Ou seja, para essa vertente de análise do processo orçamentário, em grande medida importando pressupostos analíticos da academia norteamericana, a ação legislativa converge em torno de um pressuposto comportamental único: de que os legisladores atuam visando à satisfação de seus interesses eleitorais individuais e imediatos. Portanto, uma vasta literatura (SOUZA, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MULLER, 2002), inspirada na escolha pública e em parte da teoria da escolha racional, considera que parlamentares interessados em prolongar suas carreiras políticas tendem a atuar como representantes dos interesses de grupos de pressão e das suas clientelas locais, em detrimento de políticas de âmbito nacional, focando-se estritamente nos seus redutos eleitorais, em políticas clientelistas ou de caráter *pork barrel*<sup>31</sup>. Portanto, essas análises adotam como premissa de que as

---

31 Segundo Souza (2003), o *pork barrel* se caracteriza pela apropriação de recursos federais para projetos ineficientes, que beneficiam os distritos específicos dos congressistas, mas que pouco beneficiam a nação como um todo. O maior incentivo

instituições brasileiras, aí compreendidas as regras do sistema político brasileiro, geram incentivos para que os agentes políticos ajam voltados para seus interesses pessoais, patrocinando políticas que atendam primordialmente ao seu autointeresse, em detrimento de um projeto político mais amplo.

Segundo Souza (2003), esse comportamento *pork barrel*, tem sido associado no Brasil a práticas de fisiologismo e/ou clientelismo. Na literatura nacional, Nunes (1997) é um dos autores de referência que desenvolve sua tese das “quatro gramáticas” a partir da combinação de quatro padrões institucionalizados de relações que interagem entre si durante vários períodos do desenvolvimento da sociedade brasileira e estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Não cabe aqui descrever em detalhes todos esses padrões discutidos pelo autor, entretanto, dadas a prática de emendar o orçamento um fenômeno contemporâneo e corriqueiro das políticas brasileiras, muitas vezes associada à práticas clientelistas (também conhecida como patrimonialistas ou fisiologistas), aborda-se brevemente uma descrição do padrão. Ressalta-se que o clientelismo se apresenta como dos mais elásticos e amplos conceitos, mas que serão abordados aqui tendo-se como referência a obra de Nunes (1997).

O clientelismo, segundo Nunes (1997) é uma prática associada ao atraso de uma sociedade e faz parte da tradição política secular brasileira, como origem nas relações entre os proprietários da terra – os patrões, e aqueles sem posse – os clientes, que dependiam dos primeiros para obter benesses. O fenômeno é definido pelo autor como um sistema informal de controle do fluxo de recursos materiais, troca de favores e de intermediação de interesses e privilégios baseados em relações pessoais que aparece interligado a redes personalistas, presentes principalmente em países de capitalismo periférico (NUNES, 1997). Esses privilégios são muitas vezes viabilizados através do próprio aparelho do Estado, pois as instituições já foram impregnadas pelo “jeitinho brasileiro”. Ou seja, o clientelismo no Brasil extrapola as relações pessoais e se enraizou também na relação entre representantes (políticos) e representados (sociedade). Por fim, é válido ressaltar que os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema, mediante apropriação do que é público pelos políticos para ser distribuído ao seu reduto eleitoral como se fosse privado e do reconhecimento como tal pela sociedade.

### 3.3 POLÍTICA DE SANEAMENTO: INSTABILIDADE INSTITUCIONAL

Para a política urbana, o novo momento que se instalou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 modificou consideravelmente a conjuntura em que se desenvolveu o PLANASA. A Constituição Federal de 1988 apontou em direção à competência municipal para a gestão dos serviços locais<sup>32</sup> e ao fortalecimento municipal no pacto federativo. Portanto, especialmente ao final da década de 1980, alteraram-se as condições econômicas, mas, sobretudo, políticas, sob as quais

---

para que um parlamentar opere uma política *pork barrel* está na oportunidade que ele passa a ter para cobrar votos na próxima eleição (SHEPSLE; BONCHEK, 1997 *apud* SOUZA, 2003).

32 Ainda persistem imbróglis não resolvidos acerca da titularidade para o exercício e delegação dos serviços de saneamento básico em Regiões Metropolitanas, ainda em discussão no Supremo Tribunal Federal.

foi possível ao governo federal exercer algum poder de comando sobre a gestão da política de saneamento (ARRETCHÉ, 1999). Como lembra Arretche (1999), com a recuperação das bases da federação brasileira, a atuação do governo federal na política de saneamento tornou-se bastante restrita, já que os prestadores de serviços passaram a ser empresas públicas e/ou Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAEs)/Departamentos de Água e/ou Esgoto (DAEs), vinculados a governos estaduais ou municipais. Assim, com a progressiva desarticulação dos mecanismos institucionais que viabilizavam o comando federal da política de saneamento, a possibilidade de ingerência federal nas decisões das empresas estaduais de saneamento tornou-se bem mais limitada (ARRETCHÉ, 2000).

No plano institucional e administrativo da gestão federal do saneamento, desde a falência do PLANASA, não foi adotada nenhuma política para o setor de saneamento básico. As iniciativas governamentais podem ser caracterizadas como “pontuais e desarticuladas” com um “padrão comum, caracterizado pela ênfase na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços” (TUROLLA, 2002, p. 13-4).

Em 1985, o governo realizou uma reforma ministerial que transferiu do Ministério do Interior para o Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU) a responsabilidade pela condução da política (COSTA; MELAMED, 1993). O BNH foi extinto em 1986 e transferiu-se a responsabilidade de operador dos recursos do FGTS para a Caixa Econômica Federal (CEF) que, no entanto, não incorporou a herança regulatória assumida pelo BNH (BRASIL, 2004). Em 1987, o MDU teve suas competências reformuladas, transformando-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), incorporando a Caixa Econômica Federal. O MHU coordenou a política de saneamento até 1988, quando foi transformado em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MHBS). Em 1989, época em que a gestão da política de saneamento foi transferida para o Ministério da Saúde, a CEF voltou a estar vinculada à Fazenda.

O Governo Collor (1990-1992), comprometido com a redução da intervenção estatal preconizada nas recomendações do FMI, extinguiu o Ministério do Interior e outros órgãos que desenvolviam ações de saneamento transferindo suas funções para a Secretaria do Saneamento, vinculado ao novo Ministério da Ação Social (MAS). O MAS passou a ser o órgão gestor do FGTS e a Secretaria de Saneamento, a centralizar a formulação da política para o setor. Acentua-se, no período, a dispersão de recursos resultado de uma política de troca de interesses exercida por diversos ministérios com a manutenção das estruturas que abrigavam as práticas clientelísticas montadas pelo PLANASA (BRASIL, 2004).

Em 1993, já na gestão de Itamar Franco (1993-1994), o Ministério da Ação Social, ao qual a Secretaria de Saneamento estava subordinada, foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social (MBES). Em 1995, durante o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994-1998), foi extinto o MBES e as competências para a formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano passam à responsabilidade do recém-criado Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Na estrutura do MPO, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) foi o órgão responsável pela política até a criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, SEDU, ligada diretamente à Presidência da República, em 1999. O impulso inicial para a

tentativa de implantação de novo modelo governamental para o setor de saneamento foi dado com a criação do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), em 1995. O Programa foi instituído a partir de uma parceria entre o Banco Mundial e o Governo Federal, através da SEPURB, inicialmente e com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Segundo Zveibil (2003, p. 90) “Esse programa buscou trazer para a área do saneamento, os conceitos associados à Reforma do Estado, de eficiência, transparência, sustentabilidade financeira, flexibilização da prestação dos serviços através da redução do papel do setor público e atração do interesse privado para a exploração dos serviços, refletindo as diretrizes orientadoras do Plano Diretor da Reforma do Estado [...] e as posições do Banco Mundial sobre o tema”.

No aspecto legal, após duas décadas sem marco regulatório, os princípios jurídicos da política de saneamento no Brasil vinham se delineando com forte influência das propostas políticas democratizantes da Carta de 1988 (BORJA; MORAES, 2005). As tentativas de superação do vazio institucional e legal em que se inseria o setor de saneamento iniciaram-se em 1991, com a proposição de um Projeto de Lei que dispunha sobre a Política Nacional de Saneamento (Projeto de Lei da Câmara - PLC Nº 53, de 1991). Em 1993, tendo como referência o PLC 53, o Congresso Nacional discutia o PLC Nº 199, de 1993, que previa o acesso ao saneamento de forma universal e igualitária, a participação da população, a descentralização das ações nos três níveis de governo, a integração interinstitucional, além de considerar o saneamento como um direito e dever de todos e obrigação do Estado (BORJA; MORAES, 2005).

As propostas do PLC 199 foram produto de ampla discussão e negociação de diversos segmentos da sociedade ligados ao saneamento por mais de dois anos. Segundo Costa (2003), o projeto contava com o apoio das diversas entidades do setor e da Secretaria Nacional de Saneamento, mas tinha no Programa de Modernização do Saneamento (PMSS) e, portanto, no Banco Mundial, uma posição contrária à sua sanção. Mesmo após tramitar por cerca de quatro anos e ser aprovado nas duas Casas Legislativas, como desdobramento das estratégias empreendidas pelo PMSS e Banco Mundial, o então recém eleito Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) vetou integralmente o projeto, favorecendo a manutenção do cenário legal para dar continuidade à reestruturação do setor com ênfase na privatização dos serviços.

Segundo Arretche (2002), foi no Governo FHC que houve uma tentativa de mudança no paradigma da política de saneamento, com a implementação de uma agenda de reformas com vistas a modificar o modelo de política anterior, cujas medidas objetivavam a descentralização da alocação dos recursos federais<sup>33</sup> e a introdução de princípios de mercado na provisão de serviços, abrindo espaço para participação do setor privado. Segundo Turolla (2002), em 1995, sob a gestão do

---

33 Segundo Arretche (2002) em 1995, sob a gestão do então ministro José Serra no MPO, os governos estaduais foram contemplados com a possibilidade de ter significativa autoridade sobre a alocação de suas respectivas parcelas do FGTS. Segundo decisões anteriores do Conselho Curador do FGTS, os recursos do Fundo deveriam ser aplicados de modo a destinar 40% para as áreas de saneamento básico e infra-estrutura urbana e 60% para habitação popular. Segundo os critérios, cada unidade da federação deveria ter um orçamento anual, calculado com base na arrecadação líquida do Fundo e em critérios de distribuição entre os estados (com pesos segundo as variáveis arrecadação do FGTS, a população urbana e o déficit habitacional e de água e esgoto). Este orçamento estabelecia o valor máximo que poderia ser emprestado para cada estado anualmente (ARRETCHE, 2002).

Governo FHC, o Programa Nacional de Desestatização (PND) sofreu mudanças em suas diretrizes, passando a focar o setor de infraestrutura, fornecendo uma base legal para diversas concessões de serviços públicos, ampliando os incentivos à reorganização setorial com ênfase no princípio da desestatização dos serviços. Segundo a visão governamental na época, o Estado não tinha recursos para investir no longo prazo e a solução de privatizar o saneamento não tinha como objetivo gerar caixa para o Governo, mas permitir fontes alternativas de investimentos e universalizar o sistema (REZENDE, 2002).

Até o final da década de 1990, como estratégia de fomento à privatização, o Governo Federal utilizou diversos meios burocráticos para restringir o acesso do setor público aos recursos disponíveis do FGTS. A política governamental de contenção do endividamento público e promoção do ajuste fiscal provocou severa redução no nível dos investimentos para o setor de saneamento, praticamente suspendendo a contratação de novos projetos nos últimos anos da década. Paralelamente, no discurso governamental, o governo federal argumentava que o FGTS estava sofrendo as consequências do desemprego e do baixo nível dos salários. Essa instabilidade da arrecadação inviabilizaria a universalização dos serviços exclusivamente com base nos recursos do fundo, sendo necessário, portanto “atrair recursos do setor privado, abrindo as empresas estatais – particularmente as de saneamento – a formas de terceirização e privatização dos serviços” (ARRETCHE, 2002, p.437).

Em resumo, duas principais justificativas foram utilizadas em favor da lógica da privatização: a escassez de recursos públicos e a possibilidade de obter maior eficiência com a transferência dos serviços para a iniciativa privada, cabendo ao Estado apenas as tarefas relacionadas à regulação e à fiscalização.

Com a abertura econômica, ampliação dos empréstimos e entrada de novos investidores (como o FMI, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD), as agências multilaterais de fomento tiveram papel importante no financiamento do setor e passaram a influenciar a condução da política. Esse modelo, desenhado com a ajuda de agências multilaterais, defendia a alocação de recursos fiscais apenas para os grupos mais carentes da sociedade e estimulava, para aqueles que têm capacidade contributiva, o financiamento privado (COSTA, 2003). No bojo desse desenho estava posta a defesa da focalização das políticas sociais, que deveriam deixar de ser universalistas, assumindo caráter compensatório com intuito de atender às populações vulneráveis (COSTA, 2003).

Claramente, a orientação estatal para o setor era no sentido de “mobilizar o aporte de novos recursos financeiros, particularmente do setor privado, e assegurar o equilíbrio econômico e financeiro dos operadores” (PENA; ABICALIL, 1999, p.15). Destaca-se a disseminação de novas práticas, técnicas e instrumentos de gestão que incorporavam a lógica da eficiência e da sustentabilidade econômico-financeira das ações públicas e o reforço do pressuposto de que tarifa deveria ser o principal instrumento de financiamento dos serviços. Como destaca Arretche (2002), grande parte dessa nova orientação também buscava enfrentar problemas relativos à gestão, pois o Executivo federal considerava que o modelo anterior gerava incentivos à ineficiência das prestadoras estaduais e municipais. Segundo a autora, a facilidade de captação de recursos que viabilizaram o



sucesso do PLANASA permitiu que a oferta de serviços de saneamento básico no Brasil fosse caracterizada por elevados indicadores de ineficiência e pela ausência de incentivos à introdução de padrões mais eficientes de gestão.

Dentre as medidas implementadas no período, orientadas pela diretriz de ampliar a entrada do capital privado no controle das operadoras do setor, três assumem destaque especial: a edição de um decreto presidencial que autorizava o BNDES a conceder empréstimos a grupos estrangeiros; a criação, em 1997, de uma linha de crédito com recursos do FGTS exclusivamente para empresas privadas, o Programa Financiamento para Concessionários Privados de Saneamento - FCP-SAN; e, a suspensão da concessão de operações de crédito do FGTS ao setor público.

No âmbito institucional, o quadro de atuação federal no setor de saneamento era caótico, caracterizado por uma multiplicidade de agentes intervenientes do Governo fomentando intervenções de saneamento de forma totalmente desarticulada. Havia, segundo Machado Filho (2003), no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) 2000 – 2003, 23 programas promovendo ações diretas ou indiretas de saneamento, em 11 órgãos envolvidos no setor, contemplando 125 ações orçamentárias.

No âmbito legal, no início de 2001, em consonância com a estratégia de desestatização, o Governo FHC enviou o Projeto de Lei - PL Nº 4.147 à Câmara, que instituía as diretrizes nacionais para o saneamento básico, contemplando parte significativa das ações propostas por uma missão do BIRD, sistematizadas no documento intitulado “Regulação do Setor Saneamento no Brasil: prioridades imediatas”, de abril de 1999 (BRASIL, 2004). O conteúdo do PL 4.147 gerou forte embate entre os governistas os movimentos organizados formados por diversas entidades do setor, refletindo as dificuldades de se alcançar consenso em torno do projeto. No entanto, a tramitação do PL 4.147 ficou paralisada a partir de 2003, evidenciando que a orientação proposta perdeu base política e significado institucional com o novo Governo que se instalou em 2003, quando novas diretrizes são propostas ao setor, no sentido de fortalecimento da gestão pública (BRASIL, 2004).

Em síntese, essa mudança de orientação governamental na década rumo ao modelo de participação privada, revelou-se fracassada em virtude de diversos fatores associados à instabilidade regulatória, institucional e financeira do setor. Entre as razões que podem explicitar as dificuldades de institucionalização dessa abordagem de reforma do Estado para o saneamento reunidas por Zveibil (2003) incluem: a dispersão, descontinuidade e fragilidade dos órgãos federais encarregados da gestão federal do saneamento; as características intrínsecas à indústria do saneamento, que exige elevados investimentos em capital fixo; a incapacidade governamental de fomentar as alianças entre os atores relevantes do setor na direção das reformas pretendidas; e, os conflitos de competências para gestão e sobre o poder de concessão dos serviços de saneamento. Portanto, a ausência de um marco regulatório além de conferir instabilidade aos investimentos, fomentava as contendas em torno da definição da titularidade dos serviços de saneamento, especialmente em áreas metropolitanas, o “filão” das empresas privadas. Sob outro aspecto, pode-se considerar que o modelo de privatização para o setor no Brasil, por si só, era marcado por evidente paradoxo, corroborado a partir da análise do perfil da demanda pelos serviços. Ou seja, considerando que o perfil do déficit é comprovadamente marcado pela exclusão social, com demanda concentrada não atendida em áreas

carentes, que interesse teria uma empresa privada em assumir esse enorme passivo social? (BRASIL, 2004).

### 3.4 FINANCIAMENTO: RESTRIÇÃO DE CRÉDITO E ÊNFASE NO CLIENTELISMO

Com o término do PLANASA, as alterações institucionais e administrativas promovidas nos anos 1990 não significaram o fim do modelo implantado nos anos 1970, na medida em que tiveram pequeno ou nenhum impacto na forma de condução da política de saneamento sob a ótica do financiamento federal. Os recursos do FGTS continuaram a ser os principais instrumentos de financiamento da política federal de saneamento básico do período, responsáveis por cerca de 50% dos investimentos federais contratados pelos órgãos gestores à época. Seguindo a tendência induzida pelo PLANASA, o acesso dos municípios aos recursos do FGTS continuou pouco significativo. A recessão econômica do período acarretou em severas restrições ao endividamento público e no endurecimento das regras para acesso aos empréstimos para o setor público. Ao mesmo tempo, foram concedidos recursos do FGTS para prestadores privados de saneamento foram criados incentivos à entrada de capitais estrangeiros, seja por meio da privatização dos prestadores de serviços ou da concessão de empréstimos.

No âmbito dos empréstimos, com a Constituição Federal de 1988, foi instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT<sup>34</sup>, fundo de natureza contábil-financeira, associado ao seguro desemprego, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que também passou a financiar ações de saneamento e de desenvolvimento urbano.

Adicionalmente, no âmbito dos recursos não onerosos, junto às mudanças da nova ordem constitucional de 1988, havia sido restabelecida a atribuição do Legislativo como co-decisor na alocação de recursos federais, por meio da proposição de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Executivo (PLOA). Ressalta-se que nos orçamentos públicos os recursos para os investimentos podem ser discricionários (desvinculados), que têm origem na própria programação dos órgãos, ou provenientes de emendas parlamentares<sup>35</sup>. Os recursos discricionários são considerados de livre alocação, utilizados para implementar as políticas públicas que estão sob a governabilidade dos órgãos setoriais. Já as emendas parlamentares ao orçamento têm vinculação específica e destinatário determinado pelos autores das emendas. Muito embora tenha se observado a ampliação da participação dos recursos orçamentários, grande parte foi destinada por emendas parlamentares no período analisado.

Como reflexo da estrutura organizacional dos órgãos gestores da política urbana à época, a SEDU, do Ministério do Planejamento e, posteriormente, a SEPURB, ligada à Presidência da

---

34 A regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego e do abono ocorreu com a publicação Lei nº 7.998, de 1990, que também instituiu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

35 Vale destacar que esses recursos constantes do Orçamento estão organizados na forma de programas, contemplando ações e/ou projetos específicos, que concretizam e orientam a ação governamental para atendimento das demandas sociais. É essencialmente por meio deles que o Governo Federal planeja as intervenções e promove a alocação dos recursos federais no orçamento federal.

República, persiste a dificuldade de individualização dos programas de saneamento em relação aos demais, especialmente os habitacionais, também geridos pelos mesmos órgãos, conforme salientou Costa (2003). A configuração dos programas aqui apresentados pode não se referir unicamente a programas com ações exclusivas de saneamento, englobando inclusive programas que contemplam ações voltadas à redução do déficit habitacional e melhoria da infraestrutura urbana em geral, que fazem parte de um espectro mais amplo. No entanto, a partir da análise da literatura, no esforço de contabilizar somente os investimentos realizados em ações típicas de saneamento realizadas à época, considerou-se nesta seção do capítulo, os seguintes programas e ações<sup>36</sup>: i) com recursos de empréstimos do FGTS, o Pró-Saneamento (inclusive na modalidade PROSANEAR); o PRONURB; o Programa Financiamento para Concessionários Privados de Saneamento - FCP/SAN; e, a as ações apoiadas com recursos do FAT; ii) com recursos orçamentários, estão incluídos o Morar Melhor; o Programa de Ação Social em Saneamento - PASS; o Pró-infra; o Saneamento é Vida; o Urbanização de Assentamentos Precários; e, o PROGEST<sup>37</sup>. Adicionalmente, como o período em questão não está incluído no foco principal desta pesquisa, os investimentos contratados serão abordados apenas de forma superficial e não exaustiva, com o intuito único de garantir a comparabilidade entre os demais períodos analisados.

Assim, de 1988 a 2002, foram contratados investimentos federais totais de R\$ 8,65 bilhões para o setor de saneamento, uma média de R\$ 551 milhões por ano, com significativas variações entre os anos, conforme se pode observar a partir dos dados da Tabela 2. A Tabela, que detalha em valores históricos os investimentos públicos contratados pelos órgãos gestores federais que antecederam o MCidades, a SEPURB/MPOG e a SEDU/PR, por ano de contratação, mostra que os recursos de empréstimos foram os principais instrumentos de financiamento da política federal de saneamento básico do período, responsáveis por 66,6% dos investimentos contratados.

---

36 No Apêndice A, estão descritos os procedimentos realizados para identificação e individualização dos investimentos a partir dos bancos de dados consultados.

37 Descrição detalhada da concepção, objetivos e resultados dos programas implementados à época pode ser obtida em Costa (2003).

Tabela 2 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão da SEPURB/MPOG e SEDU/PR para o saneamento básico, em valores históricos, de 1988 a 2002.

INVESTIMENTOS CONTRATADOS POR FONTE (Em R\$ milhões)					
ANO	OGU (1)	EMPRÉSTIMOS			TOTAL
		FAT/ BNDES	FGTS/ CAIXA	TOTAL	
1988	-	-	129,14	129,14	129,14
1989	-	-	35,39	35,39	35,39
1990	-	-	250,50	250,50	250,50
1991	-	-	1.854,47	1.854,47	1.854,47
1992	-	-	4,28	4,28	4,28
1993	-	-	-	-	-
1994	-	-	31,34	31,34	31,34
1995	-	-	121,54	121,54	121,54
1996	350,28	140,85	479,58	620,44	970,72
1997	574,28	97,28	288,31	385,59	959,86
1998	371,08	38,97	668,94	707,91	1.078,99
1999	318,26	55,77	2,38	58,15	376,41
2000	306,60	137,21	30,91	168,13	474,73
2001	589,42	60,95	-	60,95	650,37
2002	250,55	854,35	222,95	1.077,30	1.327,85
<b>TOTAL</b>	<b>2.760,46</b>	<b>1.385,39</b>	<b>4.119,74</b>	<b>5.505,13</b>	<b>8.265,59</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
 (1) Desde 1996 a CAIXA é o órgão contratado pelo Governo Federal para administração das operações com recursos OGU, quando da assinatura do primeiro Contrato de Prestação de Serviços com o então Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO

No âmbito dos recursos de empréstimos, conforme quadro acima, a partir da análise das contratações anuais, observa-se a súbita interrupção dos empréstimos do FGTS destinados ao setor em 1992. Segundo Costa (2003), as contratações realizadas pelo órgão gestor, à época, o Ministério da Assistência Social, eram baseados em critérios clientelistas e políticos, efetivadas em troca de apoio político no Congresso Nacional, durante o processo de *impeachment* do Presidente Collor. Em função disso, resolução do Conselho Curador do FGTS, suspendeu, em 1992, novas contratações, retomadas apenas em 1995, já durante o Governo FHC (COSTA, 2003).

A nova orientação conferida ao setor durante o Governo FHC, segundo Arretche (1999), buscava enfrentar problemas relativos à eficiência da prestação dos serviços, uma vez que as condições institucionais que viabilizaram o sucesso do PLANASA possibilitaram que a oferta de serviços fosse caracterizada simultaneamente por elevados indicadores de ineficiência e pela ausência de incentivos à introdução de padrões mais eficientes de gestão. Assim, apesar da disponibilidade de recursos, com as novas exigências federais para concessão de empréstimos, “a capacidade de endividamento dos solicitantes passou a ser uma condição *sine qua non* para que uma dada Companhia ou administração local tenha acesso aos recursos do fundo” (ARRETCHÉ, 1999, p. 85). Adicionalmente, o Ministério do Planejamento e Orçamento e a CEF também passaram a exigir que programas específicos de desenvolvimento operacional, destinados a reduzir as taxas de perdas dos sistemas, fossem obrigatoriamente incluídos nos projetos de solicitação de empréstimos (ARRETCHÉ, 1999). A partir desse período, com o endurecimento das regras para acesso aos empréstimos, o FGTS acumulou um saldo significativamente elevado de recursos não aplicados, que chegava a R\$ 9,5 bilhões em 1997 (PINHEIRO, 1998 *apud* ARRETCHÉ, 2002).

Posteriormente, segundo Turolla (2002), a redução da oferta de recursos dos fundos federais para o setor de saneamento foi provocada por três medidas de ajuste fiscal do Governo FHC tomadas em 1997 e em 1998: a Resolução nº 2.444, do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 24/11/1997, que suspendeu o Pró-Saneamento; a Resolução nº 2.521, de 1998, que estabeleceu o contingenciamento de crédito ao setor público; e, a Resolução nº 2.653/1999, que consolidou e definiu as regras do contingenciamento. De acordo com Calmon *et. al.* (1999), o acesso aos recursos do OGU e de financiamentos externos também sofreram restrições no período. Além da limitação aos recursos orçamentários disponíveis, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF tornou mais rigorosa as normas de finanças públicas, atingindo, inclusive os contratos de financiamento com entidades financeiras internacionais. Portanto, como estratégia para incentivar a privatização do saneamento, foi restringido o acesso do setor público aos recursos disponíveis do FGTS, reduzindo, significativamente a contratação de novos projetos nos últimos anos da década de 1990. Além dos Estados e municípios não terem conseguido cumprir os limites e condições legais exigidos, a realização de operações de crédito de todas as instituições do sistema financeiro nacional foram limitadas a 45% do seu patrimônio líquido (CALMON *et. al.*, 1999) pelas resoluções do CMN.

Com a extinção do BNH<sup>38</sup>, a desarticulação da atuação governamental no setor e a influência das orientações emanadas pelas agências internacionais, a ação federal no setor de saneamento foi orientada por duas estratégias: desenvolvimento de programas voltados à modernização e ao desenvolvimento institucional do setor; e, estabelecimento de políticas compensatórias orientadas para as áreas ocupadas por populações de baixa renda em áreas de precária habitabilidade e que apresentavam baixos índices de cobertura dos serviços de água e esgotos.

Quanto aos programas existentes, em conformidade com as orientações de caráter neoliberal, no primeiro grupo de programas, citado acima, com o objetivo também de induzir a participação do setor privado e aumentar a eficiência dos prestadores de serviços, estão incluídos: o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)<sup>39</sup>, financiado com recursos de empréstimos do Banco Mundial; o Programa de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA), também financiado com recursos do Banco Mundial; e o Programa de Apoio à Gestão dos Sistemas de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos (PROGEST), financiado com recursos orçamentários (BRASIL, [s.d]). Além desses, segundo Costa (2003), o CCFGTS criou, em 1997, o programa de financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN), utilizando, pela primeira vez, recursos do FGTS para financiar as empresas privadas concessionárias de serviços de água e esgotos, em um ambiente notadamente marcado pelo contingenciamento de recursos de empréstimos aos prestadores públicos, determinado pelo CMN.

Em outra vertente, o segundo grupo de programas incluía ações com o objetivo de ampliar a oferta dos serviços especialmente aos segmentos de baixa renda em áreas de favelas e de periferias

---

38 Decreto-Lei Nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

39 O PMSS foi concebido para realizar ações e estudos setoriais para fornecer subsídios à modernização institucional do saneamento, a partir de princípios ligados à reorganização institucional, sustentabilidade econômica, aumento da eficiência, competição por recursos públicos e regulação. Segundo Costa (2003), essas medidas apontavam, definitivamente, para um novo caminho: a privatização dos serviços, em conformidade com o contexto das políticas neoliberais.

urbanas, que, segundo Turolla (2002), visava a redução das desigualdades socioeconômicas e privilegiava sistemas sem viabilidade econômico-financeira, focalizando os grupos sociais vulneráveis em áreas urbanas periféricas. Dentre os programas destacam-se: o Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (PROSANEAR)<sup>40</sup>, criado em 1985, com recursos do BIRD e do FGTS; o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), instituído em 1996<sup>41</sup>, inicialmente com recursos orçamentários e, posteriormente utilizando-se de recursos do BID; o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB), criado em 1992, viabilizado com recursos do FGTS; o Programa Social de Emergência e Geração de Emprego (PROSEGE), também criado em 1992 (Decreto Nº 481, de 1992), contava com 70% dos recursos do BID e o restante de contrapartidas, voltado para a realização de obras de esgotamento sanitário e geração de empregos (CALMON, 1999); e, o Programa Morar Melhor, iniciado em 2000, substituindo as ações do PASS, no que se refere à utilização dos recursos orçamentários, mas, que segundo Costa (2003), instituiu mudanças na forma de atuação, englobando ações típicas de saneamento junto às intervenções integradas em áreas de precária urbanização. Com o PRONURB E PROSANEAR, segundo Araújo Filho *et. al.* (2009), pela primeira vez eram contemplados sistemas de esgotamento sanitário como serviço prioritário nas periferias das grandes cidades e estimulava-se a participação social no processo de implementação, muito embora esta orientação apresentasse mais um caráter formal, fruto das reivindicações em prol da ampliação do controle social na implementação das políticas públicas.

Em 1995, foi criado o programa Pró-Saneamento, utilizando-se de recursos do FGTS, (Resolução Nº 179, de 1995, do CCFGTS) direcionado para famílias com até 12 salários mínimos, que se constituiu no principal programa da política de saneamento do período, segundo Costa (2003). Destaca-se que, com a criação desse programa, foi revogada a Resolução Nº 76/92, que criou o PRONURB e regulamentou o PROSANEAR. Assim, o PROSANEAR passou a ser uma modalidade de financiamento do Pró-Saneamento, assim como o PASS, em 1996. No entanto, o limite de atendimento no PROSANEAR foi reduzido para beneficiar famílias com até três salários mínimos e passou a contar, segundo Costa (2003), com metade dos recursos de empréstimos provenientes do Banco Mundial, além dos recursos do FGTS<sup>42</sup>. Ainda em relação ao Pró-Saneamento, seguindo a lógica do incentivo à eficiência dos prestadores a partir do condicionamento do acesso ao crédito, um dos aspectos importantes da formulação do programa foi que, a partir de 1997, os prestadores dos serviços obrigaram-se a, previamente à contratação, assinarem um Acordo de Melhoria de Desempenho (AMD), que os obrigava a cumprir metas de desempenho a partir de indicadores pré-estabelecidos durante a contratação (COSTA, 2003).

---

40 Os recursos destinados ao PAT PROSANEAR eram de trinta milhões de dólares, oriundos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, sem obrigação de retorno.

41 Segundo Costa (2003), o PASS foi extinto em 1999, e o PASS/BID dá continuidade ao PASS, utilizando, para tanto, recursos captados junto ao BID e repassados sem ônus aos mutuários.

42 Segundo Costa (2003), até a década de 1980, a política de saneamento apenas financiava ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. A partir de 1985, com o PROSANEAR, essa abordagem começa a mudar, sendo incluídas ações integradas em áreas de precária urbanização, onde se concentravam os grupos sociais mais vulneráveis.

Assim, a Tabela 3 detalha a alocação dos recursos do período 1988 – 2002 por programa, orçamentários e não orçamentários. Destaca-se que, no que tange à disponibilização de recursos para investimentos em saneamento, o Pró-Saneamento foi o programa mais expressivo do período, responsável por 30,3% das contratações totais. É possível observar também a expressiva concentração dos recursos orçamentários no programa Pró-Infra, que financiava exclusivamente emendas parlamentares, responsável por mais de 18,1% das contratações realizadas no período.

Tabela 3 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão da SEPURB/MPOG e SEDU/PR para o saneamento básico, em valores históricos, por programa, de 1988 a 2002.

INVESTIMENTOS CONTRATADOS POR ANO E POR PROGRAMA (Em R\$ milhões)																
PROGRAMA	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total	%/Total
Morar Melhor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	131,7	172,9	0,2	304,8	3,7
PASS	-	-	-	-	-	-	-	219,6	383,0	201,2	134,7	-	-	-	938,4	11,4
PROGEST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,6	2,6	0
Pró-Infra	-	-	-	-	-	-	-	130,7	191,3	169,9	183,6	174,9	416,5	225,0	1.492,0	18,1
Saneamento é Vida	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22,7	22,7	0,3
<b>TOTAL</b>	-	-	-	-	-	-	-	350,3	574,3	371,1	318,3	306,6	589,4	250,5	2.760,5	33,04
PRONURB	129,1	35,4	250,5	1.854,5	4,3	31,3	45,9	24,9	4,0	111,6	-	14,3	-	-	2.505,8	30,3
Pró-Saneamento	-	-	-	-	-	-	75,6	454,7	284,3	552,5	-	16,7	-	203,9	1.587,7	9,2
FCP-SAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,8	2,4	-	-	19,1	26,3	0,3
FAT	-	-	-	-	-	-	-	140,7	97,3	39,0	55,8	137,2	60,9	854,3	1.385,4	16,8
<b>TOTAL</b>	129,1	35,4	250,5	1.854,5	4,3	31,3	121,5	620,4	385,6	707,9	58,1	168,1	60,9	1.077,3	5.505,1	66,6

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

(1) Desde 1996 a CAIXA é o órgão contratado pelo Governo Federal para administração das operações com recursos OGU, quando da assinatura do primeiro Contrato de Prestação de Serviços com o então Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO

A Tabela 4 detalha os investimentos realizados no período por Região. Observa-se que os recursos orçamentários e de empréstimos revelam um padrão concentrado. Enquanto cerca de 40% dos recursos orçamentários foram destinados ao Nordeste, aproximadamente 41% dos recursos dos empréstimos foram destinados a Estados e municípios da Região Sudeste. Na análise dos dados por Unidade da Federação, disponíveis no Apêndice B, observa-se que os Estados que receberam maior aporte de recursos orçamentários foram: Goiás (9,41%), Bahia (8,84%), Santa Catarina (6,90%), São Paulo (6,50%) e Pernambuco (5,03%). No âmbito dos recursos de empréstimos, fica ainda mais evidente o perfil concentrador dos recursos: mais de 60% dos recursos onerosos foram destinados a cinco Estados: São Paulo (14,95%); Rio de Janeiro (18,70%), Paraná (11,13%), Rondônia (10,38%)<sup>43</sup> e Minas Gerais (6,06%).

43 No estado de Rondônia, o empréstimo de R\$ 560 milhões realizado no âmbito do PRONURB, em 1991, para o abastecimento de água do município de Ji-Paraná, teve, até hoje, menos de 0,26% de desembolso.

Tabela 4 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão da SEPURB/MPOG e SEDU/PR para o saneamento básico, em valores históricos, de 1988 a 2002, por Região.

REGIÃO	OGU		EMPRÉSTIMOS		TOTAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Centro-Oeste	519,85	18,8	650,10	11,8	1.169,95	14,2
Nordeste	1.071,08	38,8	981,53	17,8	2.052,61	24,8
Norte	343,19	12,4	794,78	14,4	1.137,97	13,8
Sudeste	520,75	18,9	2.250,55	40,9	2.771,29	33,5
Sul	305,59	11,1	828,17	15,0	1.133,77	13,7
<b>TOTAL</b>	<b>2.760,46</b>	<b>100</b>	<b>4.119,74</b>	<b>100</b>	<b>5.505,13</b>	<b>100</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

Na análise da distribuição dos recursos por modalidade, disponível na Tabela 5, observa-se que, no âmbito dos recursos orçamentários, as intervenções aqui classificadas como Pró-infra, enquadrados como uma modalidade específica por contemplarem diversas pequenas intervenções de infraestrutura urbana, oriundos de emendas parlamentares são responsáveis por mais de 50% das contratações. Já com recursos de empréstimos, as modalidades que prevalecem são as destinadas a prover o abastecimento de água (35,5%), seguido do esgotamento sanitário (30,2%).

Tabela 5 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por modalidade, em valores históricos, de 1988 a 2002.

Modalidade	OGU		EMPRÉSTIMOS		TOTAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Abastecimento de água	467,65	16,9	1.952,46	35,5	2.420,12	29,3
Esgotamento sanitário	533,31	19,3	1.664,07	30,2	2.197,37	26,6
Resíduos sólidos	96,37	3,5	853,86	15,5	950,23	11,5
Drenagem urbana	-	-	519,00	9,4	519,00	6,3
Pró-Infra	1.491,96	54,0	-	-	1.491,96	18,1
Estudos, projetos e desenvolvimento institucional	0,60	0,0	145,37	2,6	145,97	1,8
Saneamento Integrado*	170,58	6,2	370,36	6,7	540,94	6,5
<b>TOTAL</b>	<b>2.760,46</b>	<b>100</b>	<b>5.505,13</b>	<b>100</b>	<b>8.265,59</b>	<b>100</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

\* Mais de uma modalidade de saneamento em uma mesma base territorial.

### 3.5 RESULTADOS: INSTABILIDADE INSTITUCIONAL E MANUTENÇÃO DAS DESIGUALDADES

No âmbito institucional, na década de 1990, a condução da política nacional de saneamento esteve a cargo de diversos órgãos federais encarregados da gestão urbana, que na avaliação de Costa e Melamed (1993) marcou uma fase de fragmentações institucionais que prejudicaram a gestão financeira do setor, bem como a implementação de novas propostas políticas. Segundo Turolla (2002, p. 15) "as políticas públicas relativas ao saneamento na década de 1990 apresentaram um padrão comum, caracterizado pela ênfase na modernização e na ampliação marginal da cobertura dos serviços. Essas características foram intensificadas nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)". A ênfase na modernização referida acima é consubstanciada pelos estudos do PMSS, que buscavam, no reordenamento institucional, conferir ao setor uma nova orientação, voltada ao equilíbrio econômico da prestação dos serviços de saneamento, remuneração adequada dos investimentos e dos custos operacionais e na exploração dos serviços como bem de mercado (ZVEIBIL, 2003).



Portanto, a incorporação de algumas atividades realizadas pelo BNH à CEF, que embora não assumisse a herança regulatória e de gestão do BNH, reflete a ausência de uma proposta federal para a questão urbana. Muito embora ainda que considerada uma agência financeira de vocação social, a Caixa Econômica Federal possui, como é natural, segundo Azevedo (2007), alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno do capital aplicado, dentre outros. Sendo assim, dada a ausência de um órgão gestor para a política, com um corpo técnico setorial, permanentemente envolvido com os processos de melhoria da política pública, torna-se difícil emplacar paradigmas alternativos que promovam uma mudança na concepção de política que se praticava.

No que tange à prestação dos serviços, segundo os dados das PNADs de 1984 a 2002, a cobertura da rede de água passou de 85,6% para 91,9% dos domicílios urbanos, representando um incremento de 19 milhões de domicílios à rede. Já a rede de esgotamento sanitário, que alcançava 39% dos domicílios urbanos em 1984, passou a cobrir 53,6% dos domicílios urbanos, um incremento de 13,5 milhões de domicílios à rede (IBGE, 1984; 2002).

Segundo os dados da Tabela 6, observa-se que acesso aos serviços é caracterizado por evidentes desequilíbrios regionais. No que tange à cobertura, para os serviços de abastecimento de água, na região Sudeste, a proporção de domicílios atendidos era de 95% em 2000, enquanto na região Norte o serviço alcançava 63% dos domicílios urbanos (IBGE, 2000). Para os serviços da rede de esgotos, o pior nível de atendimento também foi encontrado na região Norte, onde apenas 13% dos domicílios eram atendidos, seguidos da região Nordeste (35%), Centro-Oeste (38%) e Sul (36%). A região Sudeste, assim como para o abastecimento de água, tinha a melhor cobertura: 56% dos domicílios tinham acesso à rede geral de esgotos. Ao se considerar o quantitativo total de domicílios sem acesso aos serviços em áreas urbanas, tanto para a rede de água, como para os serviços da rede de esgotos, é na região Nordeste que estão concentradas as maiores carências absolutas de acesso aos serviços. Portanto, a partir dos dados da Tabela, observa-se que 32,1% do déficit urbano nacional de esgotamento sanitário e 30,6% do déficit urbano de abastecimento de água, ambos por rede geral, estão concentrados no Nordeste.

Tabela 6 – Brasil - Cobertura e concentração do déficit dos serviços da rede de água e esgotos por Região em 2000.

REGIÕES	Esgotamento sanitário por rede geral		Abastecimento de água por rede geral	
	Cobertura urbana (%)	% déficit urbano	Cobertura urbana (%)	% déficit urbano
<b>BRASIL</b>	<b>56,0</b>	<b>100,00</b>	<b>89,8</b>	<b>100,00</b>
Norte	12,9	10,69	62,5	19,80
Nordeste	34,7	32,10	85,5	30,63
Sudeste	79,4	23,60	94,6	26,69
Sul	35,6	23,46	93,4	10,28
Centro-oeste	38,0	10,59	82,4	12,92

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Censo 2000

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2000 (IBGE, 2001), 97,9% dos municípios brasileiros tinham serviços da rede de abastecimento de água. No entanto, ressalta-se que os dados dizem respeito à existência ou não da rede nos municípios, independentemente da qualidade, eficiência e do número de ligações domiciliares efetivamente

ligados à rede (IBGE, 2001). Ainda, a pesquisa revelou que 116 municípios brasileiros (cerca de 2% do total) não tinham abastecimento de água por rede geral; a maior parte deles situada nas regiões Norte e Nordeste. Para esses serviços, havia predominância da forma regionalizada de atendimento via Companhias Estaduais de Saneamento, em regime de concessão. Segundo a PNSB 2000, essa é a mais difundida forma de prestação para os serviços de abastecimento de água, responsável pelos serviços em 3.711 municípios (68,8% do total). Já os serviços municipais estavam presentes em 2.453 cidades (45,5% do total) e as empresas privadas operavam em 8,4%<sup>44</sup>.

Para o esgotamento sanitário, de acordo com a PNSB (IBGE, 2001), dos 5.507 municípios existentes no Brasil em 2000, apenas 52,2% dos municípios eram servidos pela rede de esgotamento sanitário<sup>45</sup>, e, da mesma forma que os comentários tecidos para o abastecimento de água, esse percentual independe da extensão da rede. De acordo com a PNSB, os serviços locais (ofertados pela própria Prefeitura) são a forma mais comum de prestação dos serviços. Esta forma de organização responde pela prestação dos serviços de esgotamento sanitário em 2.124 municípios (73,8% do total de municípios com acesso à rede), enquanto os serviços regionais estavam disponíveis em 769 cidades (26,7% do total com acesso à rede). Considerando-se o total de municípios brasileiros, as CESBs operavam em apenas 14,1% dos municípios; os prestadores municipais atendiam em 38,4% e as empresas privadas em 1%. A partir dessas informações, observa-se que as diretrizes instituídas na década de 1970, ao incentivar a criação das CESBs, tiveram pouco efeito na esfera administrativa das entidades prestadoras dos serviços de esgotos: os dados da PNSB 2000 mostram que a prestação desses serviços permanece primordialmente sob a responsabilidade dos entes municipais. No entanto, a prestação dos serviços de esgotamento sanitário nos maiores municípios fica a cargo, principalmente, das entidades estaduais, ou seja, os municípios de menor porte são, na sua grande maioria, servidos por entidades municipais e nos municípios com maiores concentrações populacionais predominam as entidades estaduais (IBGE 2001).

A Tabela 7 mostra o panorama das carências de acesso aos serviços de rede de água e de esgotos em áreas urbanas por porte municipal, segundo o Censo 2000. Segundo os dados, observa-se que, no universo urbano, as cidades com população superior a 100 mil habitantes, concentravam cerca de 50% do déficit absoluto de acesso aos serviços de saneamento básico (49,7% do déficit urbano de abastecimento de água e 50,2% do déficit urbano de coleta de esgotos). Considerando-se a faixa de mais elevado porte municipal (superior a 500 mil habitantes), observa-se que 21,44% do déficit de água por rede geral e 23,91% de esgotos por rede geral estão concentrados em municípios com esse perfil populacional, que absorvem 32,4% da população urbana e representam 0,5% do total de municípios do país.

---

44 A competição pela prestação dos serviços entre Estados e municípios fica evidente ao se observar que, em um mesmo município, pode haver mais de um prestador de serviços: a superposição de mais de uma forma de organização dos serviços de abastecimento de água numa mesma base territorial foi encontrada em aproximadamente 15% dos municípios pesquisados pelo IBGE em 2000. Isso explica o fato de que a soma dos percentuais ultrapassar 100%.

45 A PNSB considera "município servido" aquele que apresenta algum tipo de serviço de esgotamento sanitário, independentemente da extensão da rede coletora, do número de ligações ou de economias esgotadas.

É importante destacar que existe significativa carência localizada em pequenos municípios, especialmente de regiões economicamente menos dinâmicas. Entretanto, é importante atentar para o fato de que, conforme destacam Salles e Melamed (2009), em 2000, 48% dos municípios brasileiros tinham uma população urbana menor do que cinco mil habitantes. Isso sugere que muitos deles podem apresentar características de adensamento populacional mais próximas do perfil de municípios rurais, o que torna perfeitamente aceitável, desde que adequadamente projetados, o uso de soluções individuais de saneamento.

Tabela 7 – Brasil - Domicílios particulares urbanos permanentes, por porte municipal, segundo a situação do abastecimento de água e do esgotamento sanitário em 2000.

Porte Municipal	Abastecimento de água (rede geral)		Esgotamento sanitário (rede geral)	
	Cobertura (%)	Distribuição do déficit urbano (%)	Cobertura (%)	Distribuição do déficit urbano (%)
BRASIL	89,8	100,00	56,0	100,00
Até mil hab.	88,6	1,87	33,4	2,53
De 5.001 até 10 mil hab.	88,1	4,12	34,7	5,28
De 10.001 até 20 mil hab.	85,7	10,54	35,5	11,06
De 20.001 até 50 mil hab.	85,1	19,03	42,0	17,28
De 50.001 até 100 mil hab.	87,2	15,04	48,9	13,95
De 100.001 até 500 mil hab.	89,6	28,28	58,6	26,32
Mais de 500 mil hab.	93,7	21,44	70,0	23,91

Fonte: Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

Cabe, assim, precisar melhor que parcela da população, no território intra-urbano, não tinha acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Segundo os dados da PNAD 2001, dos 40 milhões de domicílios urbanos, 4,64 milhões não tinham acesso aos serviços de abastecimento de água e 18,94 milhões não tinham acesso aos serviços de esgotamento sanitário. Tanto a análise da distribuição do déficit por faixa de renda, como a cobertura dos serviços por faixa de renda, revela que quanto mais reduzida a renda domiciliar, menor o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A Tabela 8, que detalha a cobertura e a concentração do déficit dos serviços da rede de água e esgotos por faixa de renda, mostra que, em 2001 51% do déficit de esgotamento sanitário e 65,5% do déficit de abastecimento de água estavam concentrados na parcela da população que recebia até três salários mínimos.

Tabela 8 – Brasil - Cobertura e concentração do déficit de acesso os serviços da rede de água e esgotos por faixa de renda em 2001.

Faixa de rendimento domiciliar	Esgotamento sanitário (rede geral)		Abastecimento de água (rede geral)	
	Cobertura	% do déficit urbano	Cobertura (%)	% do déficit urbano
Até 1 salário mínimo	32,96	13,11	72,42	22,03
Mais de 1 até 3 salários mínimos	41,85	37,91	83,66	43,48
Mais de 3 salários mínimos	61,45	45,55	93,74	30,22

Fonte: elaborado a partir dos dados da PNAD 2001.

Portanto, observa-se que, de forma geral, as carências em saneamento básico no Brasil continuavam a afetar as populações de baixa renda que residiam em assentamentos precários e

irregulares, concentradas na periferia dos grandes centros urbanos, nas capitais e áreas metropolitanas, especialmente da Região Nordeste (BRASIL, 2004). Ou seja, os programas concebidos com a tentativa de reverter o perfil das carências em saneamento, embora idealizados com uma lógica incluyente, via de regra, não chegaram a moldar outro ordenamento institucional para o setor (BRASIL, 2004) e não resultaram em mudanças do perfil do déficit urbano.

Por fim, o capítulo abordou as ações resultantes da atuação dos governos no período que, fortemente influenciados por modelos de desenvolvimento pautados por propostas neoliberais, produziram mudanças importantes na estrutura econômica brasileira e, conseqüentemente, na política de saneamento. É forçoso reconhecer que no início do século XXI, o Brasil alcançou um patamar de desenvolvimento econômico sólido e estável que o projeta entre as maiores economias mundiais. Essa evolução, paradoxalmente, colocou em evidência a perpetuação da pobreza e a manutenção de reduzidos índices de acesso aos equipamentos públicos urbanos, especialmente de esgotamento sanitário por rede geral. Para a política de saneamento, além da perpetuação da desigualdade de acesso aos serviços públicos, a gestão federal foi marcada pela descontinuidade de ausência de uma estratégia para enfrentar de forma adequada o novo quadro político-institucional que se instaurava. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, quando assume um Governo, ao menos em tese, com um posicionamento significativamente mais favorável em relação à atuação estatal via promoção de políticas públicas sociais, tema que é objeto de análise do próximo capítulo, é possível observar substantivas transformações do padrão de atuação do governo federal em relação às políticas urbanas.

#### **4 NOVO DESENVOLVIMENTISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO E DESIGUALDADES (2003 - 2009)**

Nas eleições presidenciais de 2002, a vitória de Lula por uma coalizão de centro-esquerda gerou expectativas em torno de mudanças nas políticas sociais no Brasil. Seguindo uma tendência mais ou menos generalizada, em diversos países da América Latina, um claro movimento de rejeição à ortodoxia convencional parecia estar em curso. Para Boschi e Gaitán (2008), a característica distintiva das transformações vivenciadas por esses países dá-se pelo enfraquecimento do pensamento hegemônico neoclássico e por uma retomada de trajetórias de intervenção estatal na economia, observando-se uma diversidade de caminhos neodesenvolvimentistas<sup>46</sup>, como uma resposta à incapacidade do Estado neoliberal de garantir crescimento econômico com redução das desigualdades.

No âmbito da política de saneamento básico, também persistia a expectativa de ruptura com as orientações governamentais predominantes nas duas décadas anteriores, marcadas por limitações no gasto público, desorganização institucional e ausência de uma legislação que regulamentasse a política. De fato, significativas mudanças para a política de saneamento aconteceram nos últimos anos. Na tentativa de resumir em poucas palavras essas transformações, pode-se considerar que o novo governo imprime outra orientação para o setor, por meio do resgate e fortalecimento da gestão pública e da retomada progressiva dos investimentos públicos. Assim, alterações importantes se deram no período, especialmente com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a aprovação da Lei de Saneamento, em 2007 e o lançamento de um grande plano de investimentos que inclui o setor de saneamento básico - o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007.

Passados mais de sete anos e já no término do segundo mandato, qual é o balanço que se pode fazer das ações do atual Governo no tocante à política de saneamento? Para além de tentar resgatar aspectos relativos à gestão governamental no período, em específico, busca-se neste capítulo, detalhar algumas transformações ocorridas entre 2003 e 2009, especialmente no que tange à atuação do Governo Federal e aos investimentos públicos promovidos no setor. Sobre esse aspecto, está implícita a tentativa de identificar em que medida houve mudança no padrão de financiamento da política pública e no perfil dos investimentos federais com o PAC.

O capítulo, que parte de uma apresentação contextual e, em seguida, se dedica a apresentar e discutir as estruturas institucionais, administrativas e financeiras da política de saneamento durante o Governo Lula, é dividido em três seções. A primeira, que aborda o período do primeiro mandato (2003 – 2006), detalha as iniciativas específicas tomadas, em sintonia com as diretrizes gerais das políticas governamentais, no sentido de: i) promover a articulação intragovernamental no setor de saneamento, notadamente marcada pela pulverização da atuação federal em saneamento; e, ii) articular e discutir o novo marco regulatório do saneamento, que culminou com a sua aprovação no

---

46 Segundo Bresser-Pereira (2006), em 2003, Nakano sugeriu, pela primeira vez, a expressão do “novo desenvolvimentismo” para caracterizar essa alternativa de desenvolvimento econômico praticada por alguns países da América Latina, que, segundo o autor, foi aceita imediatamente.

início de 2007. A segunda seção, que abrange o período do primeiro triênio do segundo mandato do Governo Lula (2007 – 2009), apresenta as características e os mecanismos que viabilizaram a formulação e implementação do PAC, com especial destaque às estruturas institucionais criadas para o monitoramento do Programa. Aqui se observa com maior ênfase o resgate, como inspiração teórica de análise, do modelo neoinstitucionalista, como uma tentativa de descrever a organização, estrutura, atribuições e funções das instituições governamentais que conformam as atividades, modelam a interpretação dos problemas e promovem as interações humanas e organizacionais. Vale lembrar que as instituições são aqui compreendidas como o conjunto de regras informais (costumes, códigos de comportamento e convenções em geral) e formais (procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas, leis, regras e normativos) que moldam os comportamentos na arena política.

Por fim, na terceira parte é realizado o exame da alocação dos recursos públicos federais para o saneamento no primeiro mandato do Governo Lula (2003 a 2006) e no primeiro triênio do segundo mandato (2007 a 2009). Optou-se por individualizar os períodos para tornar factível a identificação da mudança do padrão dos investimentos promovidos com a implementação do PAC, que teve início em meados de 2007. Será possível observar que o Programa ampliou significativamente os recursos orçamentários disponíveis para livre alocação pelo Executivo, sem, entretanto, reverter as tendências alocatórias dos empréstimos para o setor. Adicionalmente, ainda no âmbito dos recursos orçamentários, seguindo o mesmo padrão dos períodos anteriores, mantiveram-se grande parte dos recursos destinados às emendas parlamentares. Assim, a despeito da ampliação dos investimentos, considera-se que essa reorientação da atuação governamental se deu sem promover mudanças estruturais das regras e mecanismos do financiamento da política até então vigentes.

#### 4.1 CONTEXTO SOCIOECONOMICO, POLÍTICO E IDEOLÓGICO

Na virada do século XXI, as discussões sobre os modelos de desenvolvimento voltam a ocupar uma posição central nas ciências sociais, com reflexos importantes na política latino-americana, cenário privilegiado para o aprofundamento desse debate. A Região, marcada por reduzidos índices de desenvolvimento econômico e social, comparados aos países do centro capitalista, é um dos principais focos de resistência ao modelo neoliberal cuja característica distintiva é dada pela retomada de trajetórias de intervenção estatal na economia, consolidado por vários movimentos sociais responsáveis pela ascensão ao poder de governos com propensão ideológica esquerdista, de centro-esquerda e populares na Bolívia, Peru, Equador, Venezuela, Brasil e Argentina, dentre outros.

Assumindo que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas das desigualdades sociais na região, ou seja, nenhum país logrou conciliar crescimento e equidade social, alguns economistas contemporâneos convergem em defesa, como estratégia de desenvolvimento para a América Latina, da retomada de uma perspectiva keynesiana e cepalina neoestruturalista para orientação das relações entre Estado, sociedade e mercado. Parece estar se fomentando, no ambiente político latino-americano atual, uma crescente volta aos ideais

desenvolvimentistas<sup>47</sup> que permearam os debates sobre o desenvolvimento da Região entre as décadas de 1930 e 1970. Assim, o neodesenvolvimentismo sugere uma retomada das estratégias desenvolvimentistas adotadas por alguns países da América Latina, caracterizadas pela ênfase na proteção à indústria nacional então nascente e na promoção de poupança forçada por meio do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Os eixos fundamentais dessa estratégia giram em torno do: i) fortalecimento da capacidade competitiva das empresas nacionais, por meio da adoção de uma política cambial que garanta um câmbio competitivo para as empresas nacionais, da existência de infraestrutura adequada para as necessidades empresariais, da existência de financiamento a custo baixo, da criação de incentivos para investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e da qualificação da mão-de-obra; e, ii) do fortalecimento fiscal, administrativo e político do Estado, por meio do aumento da poupança do setor público, da ampliação do investimento público em infraestrutura e na educação primária, secundária e na formação técnica da força de trabalho para a indústria e para o setor de serviços.

A eleição de Lula gerou expectativas em torno de mudanças na política econômica, o que, segundo diversos analistas, acabaram sendo frustradas. Já nos primeiros meses depois de empossado, para Sicsú (2003), o Governo Lula, orientado pela busca da credibilidade junto ao sistema financeiro, manteve o mesmo modelo de política econômica de seu antecessor, até mesmo aprofundando alguns elementos, como a elevação da taxa de juros e do superávit primário, que passou de 3,75% para 4,5% do PIB. Segundo Marques e Mendes (2006), durante os primeiros 26 meses de governo, ao invés de questionar os interesses do grande capital, em especial do financeiro, o governo sinalizou que se mantinha guardião desses interesses, elevando o superávit primário, aumentando a carga tributária e promovendo a reforma da previdência. Nem mesmo as reivindicações populares que deram vitória ao Partido dos Trabalhadores e faziam parte das tradicionais bandeiras do partido foram priorizadas, como, por exemplo, a reforma agrária e a reforma tributária.

Entretanto, ressalta-se que sinais da manutenção da política macroeconômica foram dados ainda em meados de 2002, na “Carta ao povo brasileiro”. No documento, com o intuito de sinalizar a continuidade da política econômica para o mercado, investidores e sistema financeiro, o candidato mantém a posição crítica em relação ao modelo econômico vigente, mas opta por expressões como “superação” e “transição”, que, entretanto, não se darão “num passe de mágica, de um dia para o outro” (SILVA, 2002). Para tanto, Lula afirma que o novo modelo em construção não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, mas sim fruto de ampla negociação nacional, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade e respeito aos contratos e obrigações do país.

É fato também que, durante os anos do primeiro mandato presidencial de Lula, a situação econômica internacional foi bastante favorável, garantindo o bom desempenho dos indicadores

---

47 O desenvolvimentismo foi uma estratégia que se opunha aos princípios neoclássicos que praticavam a ortodoxia convencional – ou seja, o conjunto de diagnósticos, políticas econômicas e reformas institucionais, também chamados de monetaristas, devido à ênfase que davam ao controle da oferta de moeda para controlar a inflação que os países ricos recomendavam aos países em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

econômicos e a melhoria das contas externas brasileiras em virtude do crescimento das exportações. Segundo o IPEA (2009), desde 2004, o Brasil apresenta trajetória de crescimento mais vigorosa em relação à média das duas últimas décadas, estimulado pelo aumento do preço internacional das *commodities* e pelos efeitos multiplicadores do aumento do salário mínimo e da expansão dos programas sociais. Portanto, a ampliação dos programas de caráter assistencial e os reajustes reais do salário mínimo provocaram importantes avanços nas condições gerais de vida da população brasileira. Para Marques e Mendes (2006) não há dúvida de que os programas compensatórios, com destaque ao Bolsa Família, constituem-se em um esforço sem paralelo na história do país de transferência de renda para as famílias mais pobres.

Os indicadores reforçam essa percepção. A proporção de pessoas abaixo da linha de miséria passou de 27,26%, em 2003, para 25,08%, em 2004, atingindo o nível mais baixo da série desde o lançamento da nova PNAD, em 1992, quando era de 35,87% (NÉRI, 2005). Barros *et. al.* (2007) mostram que entre 2001 e 2005 o grau de desigualdade de renda no Brasil medido pelo Índice de Gini declinou de forma acentuada (4,6%), passando de 0,593 para 0,566, atingindo, em 2005, o nível mais baixo dos últimos 30 anos. Entretanto, os autores ressaltam que, apesar do ritmo de declínio da desigualdade ser um dos mais acelerados do mundo, o grau de desigualdade do país permanece extremamente elevado (BARROS *et. al.* 2007). Segundo o Ipea [s.d], em 2007, o rendimento real médio dos ocupados com remuneração apresentou um crescimento de 3,2% (maior patamar desde 1996) e a taxa de desemprego caiu para 8,2%. Em 2008, a expectativa em torno da economia brasileira era grande: o PIB crescia a taxas superiores a 6%; a taxa de desocupação, de 7,9%, estava em queda; o número de pessoas ocupadas com emprego formal subia a cada ano; a massa salarial, que se ampliava desde 2004, expandiu-se ainda mais em 2008; o crédito expandiu-se, alcançando em dezembro de 2008, a taxa recorde de 41% do PIB; a inflação, há seis anos consecutivos, situa-se na meta estabelecida pelo Banco Central; e, a pobreza reduziu-se de 35% da população, em 2003, para 24,1%, em 2008, nas seis Regiões Metropolitanas pesquisadas pelo IBGE (IPEA, [s.d]).

Muito embora as expectativas em torno do rompimento com o modelo econômico que se praticava anteriormente não tenham se efetivado, junto à retomada do crescimento, já durante o primeiro mandato, e, de forma mais clara no segundo, observa-se significativa melhoria dos indicadores sociais do país. Dada essa constatação, cabe investigar em que medida as mudanças no cenário político e econômico do período se traduziram em transformações para a política de saneamento básico.

#### 4.2 POLÍTICA DE SANEAMENTO: CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E REGULAMENTAÇÃO

Em 2003, ano do primeiro mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades - MCidades, minimizando o vazio institucional que caracterizou o passado recente do setor e a ausência do governo federal nas discussões sobre a política urbana e de saneamento básico. Resultado de pressões dos movimentos populares que apoiaram a construção do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o MCidades tem sua criação ligada ao movimento social urbano que



teve início ainda nos anos 1970 e que acumulou forças nos anos 1980 e 1990 na luta pela democratização do país e pela reforma urbana (MARICATO, 2006). Segundo Maricato (2006), na década de 1990, em contraste com a pouca importância dada pelo Executivo federal à questão urbana, consolidou-se um forte movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, organizações não-governamentais, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos.

À pasta foi dada a incumbência de tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, com as seguintes responsabilidades: i) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e, iii) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos nas políticas setoriais (Lei 10.683/2003). Assim, a criação de um órgão específico para tratar das questões urbanas reflete uma tentativa de reverter uma lógica histórica desprovida de visão transversal sobre o território e caracterizada pela fragmentação interinstitucional das ações urbanas (BRASIL, 2004). Entretanto, respeitando o pacto federativo, não caberia ao MCidades nenhuma função executiva, ou seja, a execução dos programas e ações continuaria sob a responsabilidade dos órgãos municipais, estaduais e, em última instância, de órgãos com natureza privada.

Com a criação do MCidades, a coordenação da política de saneamento ficou a cargo da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Com a criação da SNSA, a missão de coordenar, planejar e organizar o setor passou a dispor de uma estrutura relativamente estável para tratar dos assuntos relativos à política de saneamento. Ou seja, diante de anos sem um locus institucional adequado, quadros técnicos instáveis e com reduzida disponibilidade de recursos para investimentos estruturantes, a perspectiva de institucionalização de uma Secretaria Nacional no contexto do campo decisório federal da política urbana criou expectativas com vistas a alcançar a necessária legitimidade política e o suporte técnico às ações federais no setor.

Um dos problemas diagnosticados nos períodos anteriores à criação do MCidades dizia respeito à ausência de ênfase na sustentação econômica de muitos projetos apoiados pelo Governo Federal. Na avaliação governamental, além dos eventuais desperdícios associados às fragmentadas emendas parlamentares, muitas vezes os municípios beneficiados com os recursos federais não tinham como garantir, depois de construídas as obras, um fluxo de caixa para a manutenção dos sistemas construídos (estações de coleta e/ou tratamento de água e esgotos) devido à inexistência de um processo de fortalecimento institucional do prestador dos serviços. Além disso, não se vinculava a alocação dos recursos federais a metas de desempenho dos prestadores de serviços e dos projetos. Com isto, não se garantia a melhoria do desempenho operacional do setor, mesmo nos locais onde as obras eram completadas (BRASIL, 2004c). Assim, em sintonia com a recente ênfase em procedimentos de aprimoramento da gestão pública, adotaram-se uma série de critérios e diretrizes para a destinação dos recursos públicos, cunhado pelo MCidades de processos de qualificação do gasto público.

As principais inovações implementadas para qualificar o gasto em saneamento, sejam com recursos de empréstimos ou orçamentários, podem ser resumidas em: i) realização da escolha das iniciativas por processo de seleção pública de propostas, com divulgação prévia dos requisitos e critérios de seleção e com transparência na aplicação do regulamento; e, ii) adoção de critérios técnicos para escolha dos projetos, condicionando o aporte de recursos à regularização da situação da concessão. Esses critérios técnicos incluíam as seguintes exigências: cobrança de taxa ou tarifa específica para o serviço, grau de institucionalização mínimo do proponente para acessar recursos (organização da prestação dos serviços em formato mínimo de autarquia); comprovação do pleno andamento das obras anteriormente financiadas ou apoiadas com recursos da União e implementadas pelo tomador; condicionamento do acesso aos recursos a níveis mínimos de eficiência na prestação dos serviços pelo tomador; e, a focalização do gasto em áreas mais adensadas e com maiores possibilidades de exploração de economias de escala e de escopo dos serviços (BRASIL, 2004b).

Segundo Machado Filho (2003), além do então criado Ministério das Cidades, também os Ministérios da Saúde (por meio da FUNASA), do Meio Ambiente, da Integração Nacional, do Turismo, da Defesa e do Desenvolvimento Agrário, entre outros, fomentavam iniciativas no campo do saneamento<sup>48</sup>. O diagnóstico da atuação governamental no setor de saneamento era dado por: competências setoriais dos órgãos intervenientes muito abrangentes e pouco específicas; inexistência de um processo conjunto de planejamento das iniciativas empreendidas por cada instituição; baixa capacidade de coordenação governamental sobre a atuação setorial de cada órgão; dispersão das iniciativas setoriais, com a conseqüente pulverização dos recursos, acentuada pelo elevado número e dispersão das emendas parlamentares; descontinuidade no apoio financeiro a iniciativas municipais e estaduais de saneamento, resultado da baixa capacidade alocativa dos recursos pelo Poder Executivo; ausência de um planejamento da liberação de recursos, e, ausência de mecanismos de cooperação formal entre os órgãos executores (BRASIL, 2003).

De fato, é possível perceber que a criação de um Ministério para exercer a coordenação da política de saneamento não foi precedida de uma delimitação de competências e de uma coordenação efetiva da ação governamental, cujos resultados poderiam se traduzir em paralelismo e superposição de competências; competição por recursos e atribuições entre os órgãos federais, ausência de planejamento setorial integrado e baixos níveis de coordenação e racionalidade da atuação do Governo Federal (MACHADO FILHO, 2003).

Na busca de minimizar a desarticulação da atuação dos órgãos federais, o Governo Federal mobilizou, em 2003, um processo de racionalização das ações e programas de saneamento que envolveu a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento – GTI (Portaria Nº 333/2003, do MCidades) constituído de representantes dos diversos órgãos que atuavam no setor de saneamento. O GTI buscava, de forma integrada, o reordenamento das competências dos órgãos, propondo um redesenho da atuação do Governo Federal no setor, a partir da identificação das

---

48 No entanto, apesar do grande número de órgãos envolvidos, 80,8% das ações de saneamento do Governo Federal no PPA 2000 – 2003 estavam concentradas em apenas quatro órgãos: SEDU, ligada à Presidência, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente e Fundação Nacional de Saúde (FILHO, 2003)

vocações institucionais dos diversos órgãos intervenientes. Além disso, ao GTI caberia elaborar as diretrizes para a definição do arcabouço jurídico e legal para o setor e para a política federal de saneamento, por meio da discussão, junto aos vários públicos envolvidos com o setor de saneamento, de uma proposta de projeto de lei para o saneamento (BRASIL, 2009).

O GTI propôs reunir as ações de saneamento do Governo Federal em torno de programas comuns no âmbito do PPA 2004 – 2007, de forma a promover a coordenação das atividades por meio da criação de mecanismos colegiados de gestão entre os diversos órgãos intervenientes no setor<sup>49</sup>. Para consecução a contento dessa proposta, o GTI também propunha que: o gestor ou comitê gestor tivesse ascendência (poder de decisão) sobre as ações integrantes do programa; as iniciativas apoiadas pelas diversas ações do programa precisariam ser selecionadas por critérios, procedimentos e sistemáticas comuns; e, as despesas efetuadas no âmbito de cada ação do programa deveriam ser previamente autorizadas pelo seu gerente ou comitê gestor, no caso de programas multissetoriais ou quando executado por várias secretarias de um mesmo ministério (BRASIL, 2003).

O principal resultado observado foi a definição de áreas preferenciais de trabalho para cada instituição, em cada modalidade de intervenção de saneamento. Segundo o Relatório Final do GTI (BRASIL, 2003), à época foi estabelecida a seguinte divisão de competências de atuação federal em saneamento: ao Ministério das Cidades, coube a atribuição de fomentar ações de saneamento (em todas as modalidades) em municípios com população superior a 30 mil habitantes, integrantes de Regiões Metropolitanas - RMs ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico - RIDEs; à FUNASA, foi dada a incumbência de apoiar ações de saneamento (em todas modalidades) em pequenos municípios (com população total de até 30 mil hab.), áreas indígenas e quilombolas. Quanto às ações de manejo de águas pluviais a repartição das competências foi a seguinte: à FUNASA, competia o atendimento aos municípios com casos de transmissão urbana de malária, por meio da implantação e melhoria de serviços de drenagem e manejo ambiental para prevenção e controle da malária; ao MCidades, o apoio à construção de empreendimentos e à elaboração de projetos de microdrenagem (sem recorte populacional); e; ao Ministério da Integração Nacional (MI), foi dada a incumbência de apoiar a construção de obras de irrigação e de abastecimento hídrico – barragens, adutoras e canais – e obras de macrodrenagem – obras para a condução das águas captadas nas ruas, sarjetas e galerias, de caráter multi-municipal, da mesma forma sem a restrição em relação ao tamanho do município. Ressalta-se que, para os recursos oriundos do FGTS não havia as restrições descritas acima, uma vez que o MCidades, como gestor da aplicação desses recursos, em tese, poderia atender a municípios de qualquer porte.

Como decorrência do processo de racionalização da atuação federal no setor coordenado pelo GTI, embora o número de órgãos intervenientes tenha se mantido praticamente inalterado, o número de programas e de ações orçamentárias foi reduzido: o número de ações caiu 13,8%, o número de

---

49 Segundo a proposta, cada Programa deveria ter um comitê gestor formado por representantes dos órgãos e entidades que possuam ações no Programa e um gerente operacional, responsável pelo gerenciamento. Ao gerente operacional competiria a coleta e a sistematização das informações necessárias ao monitoramento e acompanhamento regular do programa e a submissão dos assuntos pertinentes ao Comitê Gestor e à Comissão Interministerial.

programas foi reduzido em 52,2% (passou de 23 para 11) no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) 2004 - 2007 em relação ao PPA 2000 – 2003 (MACHADO FILHO, 2003). De fato, tanto no Programa Plurianual - PPA 2004-2007 – Lei 10.993, de 11 de agosto de 2004, quanto nas Leis Orçamentárias 2004 (Lei nº 10.837), 2005 (Lei nº 11.100) e 2006 (Lei nº 11.306) foram rigorosamente observadas as repartições de competências pactuadas durante os trabalhos desenvolvidos pelo GTI (BRASIL, 2006).

Assim, no PPA 2004 – 2007, cinco programas com ações de saneamento tinham instituídas, formalmente, a gestão multissetorial. Ou seja, o programa tinha ações em diversos ministérios, mas estava associado a um gerente, integrante do ministério coordenador do programa. Ou seja, o desenho da implementação dos programas do PPA 2004 – 2007 foi concebido de forma que o gerente exercesse a coordenação e o monitoramento do programa sob sua responsabilidade. Caberia ao gerente, dentre outras atribuições: negociar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do programa; monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa; gerir as restrições que poderiam influenciar o desempenho do programa; elaborar o plano gerencial do programa, que incluirá o plano de avaliação; e, validar e manter atualizadas as informações do desempenho físico das ações, da gestão de restrições e dos dados gerais do programa, sob sua responsabilidade, mediante alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN (Decreto Nº 5.233 de 6/10/2004).

No entanto, o arcabouço institucional e legal criado pelo PPA, apesar de se constituir em um esforço reconhecível de tentativa de implementação da coordenação interinstitucional na administração pública, não demonstrou efetividade, seja pela inadequação da estrutura organizacional para coordenar e implementar programas e ações conjuntas, pelas resistências de se criarem estruturas quase paralelas de gestão ou pela ausência de mecanismos efetivos que fortalecessem o papel do gerente. Assim:

“O papel do gerente de programa, que na concepção original do PPA era o de agente de mudanças, responsável pela alocação de recursos, obtenção de resultados, cumprimento de metas e prestação de contas, em razão das dificuldades de articulação da nova estrutura matricial com a estrutura formal foi modificado, de forma a atribuir maior peso a sua capacidade de articulação, monitoramento e avaliação...” (CULAU, [s.d.], p. 12).

Na avaliação de integrantes do MCidades, os esforços de articulação das ações governamentais promovidos pelo GTI conseguiram quebrar diversas resistências a esse modelo de gestão multissetorial. No entanto, paralelamente ao momento em que deveriam ter sido envidados esforços para implementação efetiva desse modelo, o MCidades direcionou todo seu peso político e técnicos para as negociações em torno das discussões e aprovação da Lei do saneamento, o que prejudicou a efetiva consolidação da gestão multissetorial dos programas.

Reconhecida a reduzida efetividade dessa estratégia, a atribuição do gerente ficou restrita ao caráter formal e legal, ou seja, o gerente no programa multissetorial, na prática, ficou responsável pela realização do monitoramento e das avaliações periódicas do programa para efeitos de preenchimento do SIGPLAN, que incluem demonstrativos e justificativas sobre a execução física e financeira por programas e ações, a evolução dos índices de cada indicador de resultado, na

perspectiva de alcance do índice final previsto para cada indicador e a descrição de fatores contextuais que dificultam a implementação dos programas. Portanto, apesar das iniciativas para a coordenação setorial não se alcançou a interlocução e harmonização necessária para as ações historicamente dispersas entre os demais órgãos federais com atuação no setor – Fundação Nacional de Saúde, Ministério da Integração, Ministério do Turismo e Ministério do Meio Ambiente (HELLER; REZENDE, 2008).

No âmbito da elaboração da proposta de lei para o setor, ainda em 2003, no documento “Política Nacional de Saneamento Ambiental”, são indicados os princípios de uma política pública de saneamento, que incorpora diversos itens dos debates anteriores sobre a política, a saber: universalidade, integralidade das ações, equidade, participação e controle social, titularidade municipal, gestão pública e integração institucional. Assim, as atividades do GTI, após a realização de várias reuniões, dez seminários regionais, um seminário nacional, consultas públicas via Internet, aprovação nos Conselhos das Cidades e da Saúde, com participação das entidades da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), culminaram no PL N° 5.296, encaminhado pela Presidência da República ao Congresso em 2005 (NASCIMENTO FILHO, 2007). O PL recebeu, segundo Nascimento Filho (2007), cerca de 800 emendas, especialmente dos grupos ligados às empresas estaduais e ao setor privado, refletindo a pressão dos diversos interesses organizados em torno do tema da regulamentação da política de saneamento básico no campo político.

Nas discussões do PL 5.296, veio à tona outro projeto (Projeto de Lei do Senado - PLS N° 155/05) em tramitação no Senado que tratava das diretrizes para o saneamento. O PLS 155, notadamente contrário aos princípios do PL N° 5.296/05, já havia sido aprovado em outras duas comissões e tramitava na Comissão de Infraestrutura com status de decisão terminativa<sup>50</sup>. O PLS limitava o saneamento básico ao acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, transferia a titularidade ao Estado quando as atividades, infraestruturas e instalações ultrapassassem o território de mais de um município, não respeitava os direitos dos usuários, bem como não previa órgãos de participação e controle social, dentre outros retrocessos democráticos (NASCIMENTO FILHO, 2007).

A partir de então, foi instituída uma Comissão Mista para análise das duas matérias, composta por Senadores e Deputados, com a prerrogativa de fundir os projetos. Segundo Nascimento Filho (2007), intensificaram-se as articulações para evitar que o novo projeto aprovado fosse substancialmente contrário ao proposto no PL 5.296. Após disputas e concessões de ambos os lados, o consenso foi alcançado e o substitutivo do relator foi aprovado pela Comissão Mista (tornou-se PLS N° 219/06). Posteriormente, com novo número (PL 7.361/06) foi encaminhado ao plenário da Câmara, em regime especial de tramitação, transformando-se, em janeiro de 2007, após sanção presidencial, na Lei 11.445 de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

---

50 Segundo os Regimentos Internos da Câmara e do Senado, nem todos os projetos precisam ser votados nos Plenários das Casas Legislativas. As comissões temáticas permanentes têm a prerrogativa de aprovar matérias em caráter terminativo, ou seja, um projeto aprovado em decisão terminativa é considerado aprovado pela Casa como um todo, a menos que haja recurso para que a votação vá a Plenário.

Portanto, o quadro de total desregulamentação legal do setor reverteu-se somente no início do segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), não obstante as tentativas de instituição de uma política para o saneamento datarem da década de 1990. A nova Política, aprovada em janeiro de 2007, orientada pelo princípio da universalização dos serviços, além de definir patamares de eficiência na prestação dos serviços, de direitos e deveres dos usuários, tem como base o planejamento integrado, a regulação, a cooperação federativa, a transparência da gestão e o controle social. No que tange à temática principal da dissertação, a Lei define que é objetivo da política federal de saneamento básico: contribuir para o desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais, geração de emprego, de renda e inclusão social; priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda; e, assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social.

Sob o arcabouço desse novo ambiente político e regulatório, o que se observa é que, conforme destaca Heller (2009), a rigor, não há a atribuição de novos papéis para a União em relação ao que se praticava antes da Lei 11.445/2007. Entretanto, a legislação traz, como inovação, a inclusão de novos princípios e objetivos para guiar a ação federal, no sentido de induzir uma ação estatal voltada para a promoção de uma política mais inclusiva. Assim, concomitante à aprovação da Lei que regulamenta o setor, o Governo Lula lançou, no início do segundo mandato, amplo plano de investimentos para o setor de saneamento básico: o Programa de Aceleração do Crescimento.

#### 4.3 POLÍTICA DE SANEAMENTO: PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

Em janeiro de 2007 foi instituído o PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, à ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura, à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal (Decreto Nº 6.025). O PAC, para Sicsú [s.d.] representa uma mudança de concepção no segundo mandato do Governo Lula, constituindo-se em uma nova forma de pensar a relação entre o Estado e o mercado - instituições essenciais que devem interagir por meio de ações de governo para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social para o desenvolvimento do país. No segundo mandato, o crescimento voltou a fazer parte da agenda pública, depois de estar ausente, na maior parte das duas últimas décadas, em virtude da política econômica orientada pelo objetivo de ajuste e estabilidade macroeconômica. Entretanto, salienta-se que, para além de promover o crescimento econômico, a natureza dos investimentos priorizados pelo PAC demonstra a intenção em promover o desenvolvimento, reduzindo, simultaneamente, a pobreza e a desigualdade social.

Trata-se de uma concepção da ação federal que, embora críticos considerem que não possa ser caracterizado como um plano de desenvolvimento para o país, dado seu caráter restrito a um conjunto de medidas que não contemplam a articulação de diversas áreas (relegando a educação, por exemplo), retoma a capacidade de planejamento e de desenvolvimento induzido pela ação

governamental, articulando um conjunto de medidas econômicas, institucionais e de gestão. Assim, para o alcance das metas de desenvolvimento, o poder público se propõe a atuar em pontos identificados como obstáculos ao crescimento: insuficiência da infraestrutura e baixo nível de crédito e de recursos para o financiamento dos investimentos, além de necessárias medidas estruturantes de caráter regulatório, fiscais e tributários.

No âmbito da ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura, linha de ação mais relevante para a discussão empreendida nesta dissertação, o conjunto de investimentos programados pelo PAC foi organizado em três eixos: Infraestrutura Logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); Infraestrutura Energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e, Infraestrutura Social e Urbana (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, energia elétrica e recursos hídricos). A previsão total de investimentos a serem realizados de 2007 a 2010 foi de R\$ 503,9 bilhões, divididos da seguinte forma entre os eixos de atuação do Programa: Logístico, R\$ 58,3 bilhões; Energético, R\$ 274,8 bilhões; Social e Urbano, R\$ 170,8 bilhões, conforme detalhamento disponível na Tabela 9.

Tabela 9 – Previsão dos investimentos do PAC por eixo e macrorregião – 2007 a 2010.

PREVISÃO DE INVESTIMENTOS PAC (R\$ Bilhões)							
EIXOS/REGIÃO	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Nacional*	TOTAL
<b>Logística</b>	6,3	7,4	7,9	4,5	3,8	28,4	58,3
<b>Energética</b>	32,7	29,3	80,8	18,7	11,6	101,7	274,8
<b>Social e Urbana</b>	11,9	43,7	41,8	14,3	8,7	50,4	170,8
<b>Total</b>	50,9	80,4	130,5	37,5	24,1	180,5	503,9

Fonte: Brasil (2008), a partir de dados do MPOG

\* Investimentos sem prévia definição de localidade

No eixo de infraestrutura social e urbana foram planejados investimentos de R\$ 170,8 bilhões, nos quatro anos de duração do Programa. A Tabela 10 detalha a previsão de investimentos em infraestrutura social e urbana, por área de atuação do Programa. Nesse eixo, que se insere o PAC Saneamento, o objetivo setorial foi ampliar o acesso da população brasileira aos serviços de saneamento básico, por meio de um conjunto de medidas institucionais e econômicas que compreendem uma série de mecanismos criados para promover a expansão do volume de créditos e de investimentos e aprimorar os mecanismos de gestão (BRASIL, 2008).

Tabela 10 – Previsão dos investimentos infraestrutura social e urbana para o quadriênio do PAC

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA (R\$ Bilhões)			
ÁREAS/PERÍODO	2007	2008 - 2010	TOTAL
Luz para Todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40,0
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
<b>TOTAL</b>	<b>43,6</b>	<b>127,2</b>	<b>170,8</b>

Fonte: Brasil (2008), a partir de dados do MPOG

Quanto às responsabilidades para implementar o Programa, seguindo a distribuição de competências de atuação dos principais atores federais fomentadores das políticas de saneamento

básico, as intervenções de saneamento apoiadas pelo PAC para o setor incluem ações que estavam sob a gestão do MCidades e da FUNASA<sup>51</sup>. Elas compreendem projetos e empreendimentos para implantação e ampliação/melhorias de sistemas de esgotamento sanitário, abastecimento de água; saneamento integrado (intervenções que contemplavam mais de uma modalidade saneamento, destinados, principalmente, à urbanização de assentamentos precários); drenagem urbana e manejo de águas pluviais; e, manejo de resíduos sólidos urbanos. Ao MCidades foi dada a atribuição de apoiar iniciativas em municípios com população superior a 50 mil habitantes, integrantes de RIDEs ou RMs (diferentemente do recorte adotado no PPA 2000 – 2003, que era de 30 mil habitantes) e à FUNASA foi atribuída a incumbência de apoiar ações destinadas à atender municípios com população inferior a 50 mil habitantes, comunidades quilombolas e áreas rurais.

Em termos de recursos, o Programa planejou investimentos de R\$ 40 bilhões a serem aplicados de 2007 a 2010. Desse montante, R\$ 28 bilhões ficariam sob a gestão do MCidades e R\$ 4 bilhões seriam destinados pela FUNASA, sem contabilizar as contrapartidas. Ressalta-se que, como o enfoque dessa dissertação limita-se à discussão das ações de saneamento sob gestão do MCidades, as ações desenvolvidas no PAC sob responsabilidade da FUNASA não serão objeto de análise.

#### *Procedimentos adotados na análise*

Em razão da complexidade dos padrões de interação sociais e organizacionais envolvidos na formulação e implementação das intervenções públicas, a opção de dividi-las em etapas, assumindo a possibilidade de simplificação da realidade que envolve a tomada de decisão, fornece categorias analíticas proveitosas para a estruturação desta parte do capítulo. Assim, muito embora se reconheça que as fases que envolvem uma política pública se interrelacionam e se influenciam mutuamente, em sintonia com a discussão apresentada no capítulo teórico, optou-se pela identificação das etapas de formulação, implementação e monitoramento do PAC. Ressalta-se que o *policy cycle* não é aqui concebido como um processo simples e linear, mas é visto como um processo dinâmico, e “autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas” (SILVA, 1999, p. 6).

A fase de formulação pode ser aqui caracterizada como a etapa em que são elaboradas alternativas de decisão e de intervenção em resposta a problemas que constem na agenda política. Embora essa etapa sofra influências de diversos atores de acordo com os interesses em jogo no campo político, é deferida ou executada por autoridades com reconhecimento legal para tal. Em particular, interessa discutir como o PAC foi formulado, quais as estratégias foram idealizadas, quem tomou decisões e que instituições e atores intervieram nos processos decisórios

A implementação, como fase subsequente, se dá de forma descentralizada, e inclui, principalmente, a seleção dos beneficiários do programa e as estratégias de operacionalização.

---

51 Há também ações de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos executados no PAC no âmbito do Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental, com foco nos municípios localizados na área de influência das Bacias dos Rios São Francisco e Parnaíba gerenciado pelo Ministério da Integração Nacional, que, no entanto, foram classificados no PAC como integrantes do componente “Recursos Hídricos”.



Assim sendo, compreende-se a implementação como a etapa em que as atividades planejadas são colocadas em ação. A execução, propriamente dita, embora não tenha sido incluída nas etapas relativas ao governo federal, compreende atividades de âmbito local.

O monitoramento constitui-se em importante ferramenta na busca por garantir o andamento do Programa conforme planejado, ajudando os formuladores e os implementadores a mensurar quão bem estão sendo atingidos os objetivos preconizados. Embora menos usual na literatura de avaliação de políticas públicas, a tipologia proposta pelo *Evaluation Research Society Standards Committee*, 1983 (*apud* CALMON, 1999), inclui a prática do monitoramento como uma categoria avaliativa. Ademais, embora menos reconhecido como tal, o monitoramento tem se constituído na categoria de avaliação mais praticada por órgãos federais, estaduais e locais, cujas atividades variam significativamente, englobando desde acompanhamentos periódicos, com o intuito de verificar a consistência com as políticas públicas, até monitoramentos constantes e diretos dos serviços prestados (CALMON, 1999). Portanto, além de viabilizar o aprendizado para a organização, o pressuposto de um monitoramento funcional é que o processo pelo qual um projeto é implementado deve ser dinâmico e possibilitar a incorporação de modificações, atualizações e correções no rumo dos programas. Segue, assim, sucinta análise do PAC saneamento implementado no MCidades, segundo as dimensões apresentadas na revisão teórica.

#### 4.3.1 Formulação

Durante a fase de formulação do PAC, as medidas institucionais, econômicas e de gestão consistem em mais de 20 alterações legislativas (entre medidas provisórias e projetos de leis) instituídas para o fomento ao crédito, a ampliação dos investimentos e a redução de impostos para setores estratégicos. Em específico para o setor de saneamento, essas alterações legislativas incluem ações de caráter mitigatório para tentar superar ou reduzir os impasses que têm sido identificados pelos gestores públicos para a execução de obras de infraestrutura de saneamento básico. Assim, essas medidas, de forma geral, ampliam o volume de recursos orçamentários, impedem que os recursos dos investimentos incluídos no Programa sofram contingenciamento orçamentário e financeiro, estimulam o crédito e ao setor público, aumentam o efetivo de recursos humanos responsáveis pela gestão dos investimentos, simplificam instrumentos licitatórios e mecanismos de transferências de recursos<sup>52</sup>. Trata-se assim, de forma um pouco mais detalhada, as principais medidas formuladas para garantir a implementação do PAC.

---

52 Podem-se destacar as seguintes medidas: instituição do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura (Lei 11.488/07); criação de cargos públicos com atribuições voltadas às atividades especializadas na área de engenharia (Lei 11.539/07); ampliação do limite de crédito da Caixa Econômica Federal para investimentos em saneamento (Lei 11.485/07); criação do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (Lei 11.491/07); elevação da liquidez do fundo de arrendamento residencial (FAR); redução das taxas de juros de longo prazo (TJLP); redução dos *spreads* bancários (diferença entre taxas de captação e de aplicação) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os setores de Infra-Estrutura, Logística e Desenvolvimento Urbano; alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), diminuindo o *superávit* para a execução dos Projetos Pilotos de

Quanto aos repasses de recursos orçamentários, ressalta-se que os repasses de recursos orçamentários aos entes federativos podem ser realizados por meio de três formas de transferências: i) constitucionais, que correspondem a recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos entes por força de obrigação estabelecida pela Constituição Federal; ii) voluntárias, que surgem em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo<sup>53</sup>; e, iii) legais, que correspondem aos repasses regulamentados por meio de leis específicas, que podem ou não estar vinculados a um fim específico.

Para conferir maior agilidade à transferência de recursos e, conseqüentemente, à execução descentralizada das obras, os repasses de recursos para os empreendimentos do PAC realizados pelo MCidades para os entes federados foram reclassificados pela Medida Provisória 387, de 2007, transformada na Lei 11.578, de 2007, de voluntários para obrigatórios. Como consequência, as exigências de adimplência fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>54</sup> deixaram de ser aplicadas aos investimentos com a rubrica orçamentária do PAC, conferindo tratamento diferenciado aplicável aos repasses dos empreendimentos incluídos Programa. Assim, para as ações do PAC, não era mais necessária a verificação da situação do ente federado de adimplência junto ao CAUC (Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo), que era realizada tanto no momento de celebração do ajuste, como na liberação das parcelas financeiras (TCU, 2010). Segundo Castro (2008), como a maioria dos Estados, principalmente da região Nordeste, tinham dificuldades em comprovar a situação regular perante o CAUC, essa iniciativa, extensiva a todos os órgãos da administração pública federal, proveniente de discussões acerca do assunto no âmbito da Sala de Situação de Recursos Hídricos, instância de monitoramento a ser tratada adiante, foi crucial para viabilizar o Programa.

Ainda se tratando dos recursos orçamentários, outra medida promovida para viabilizar a disponibilidade de recursos orçamentários foi a inclusão dos empreendimentos do PAC no Projeto Piloto de Investimentos (PPI)<sup>55</sup>, impedindo que os investimentos do Programa sofressem

---

Investimento (Lei 11.477/07); ampliação dos recursos orçamentários para investimentos do PAC em saneamento e dos limites para contratação de operações de crédito com mutuários públicos para saneamento (Resoluções do Conselho Monetário Nacional nºs 2827 e 3437) (BRASIL, 2008).

53 Essas transferências são definidas no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, operacionalizados por meio de convênios ou contratos de repasse.

54 Segundo o inciso 1º do Art. 25. da Lei Complementar Nº 101, de 2000, são exigências para a realização de transferência voluntária, a comprovação, por parte do beneficiário, da: adimplência quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.

55 Em 2005, foi criado o PPI, associado, principalmente a dois objetivos: expandir o investimento público, em especial da infraestrutura econômica; e, melhorar a qualidade e eficiência do gasto público, através do rigoroso processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeiro (WWW.tesouro.gov.br). Assim, à época, foram selecionados projetos com elevado impacto e

contingenciamento orçamentário e financeiro. Os gastos do PPI podem ser abatidos da meta de resultado primário do governo federal (economia de recursos para o pagamento dos juros da dívida pública brasileira), prerrogativa legal associada ao elevado retorno fiscal esperado com a efetiva implementação destes projetos. Essa medida reverteu consideravelmente as limitações existentes anteriormente para o setor de saneamento no que diz respeito à indisponibilidade de recursos para execução das intervenções orçamentárias.

No âmbito dos empréstimos, o estímulo ao crédito se deu por meio da ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento, consubstanciada nas resoluções do CMN; da concessão pela União de crédito CEF para aplicação em saneamento; e, da redução das taxas de juros de longo prazo, principal índice de referência para financiamento de obras de infraestrutura urbana.

Quanto ao efetivo de recursos humanos, a criação da carreira de mais de 800 cargos de “Analistas e Especialistas em Infraestrutura” com competências relativas à infra-estrutura viária, de saneamento, de energia, de produção mineral, de comunicações e de desenvolvimento regional e urbano (Lei Nº 11.539) traduziu-se em significativa qualificação dos quadros de pessoal dos ministérios envolvidos com a implementação do PAC. No caso do MCidades, os relatórios de gestão da Secretaria de Saneamento Ambiental apontam, anualmente, desde 2004, as dificuldades enfrentadas pela ausência de técnicos das áreas de engenharia. Os poucos técnicos com essa especialização lá lotados antes da criação do PAC eram, em sua maioria, comissionados ou oriundos do Plano de Consolidação de Carreira (PCC). A respeito desses técnicos, é avaliação do próprio Ministério do Planejamento de que o grande desafio dos quadros do PCC refere-se à dificuldade de formação de quadros qualificados e permanentes de pessoal, dada a grande rotatividade dos profissionais contratados por esse regime, sobretudo por causa da baixa remuneração oferecida.

Quanto à simplificação dos procedimentos licitatórios, foram readequados os processos licitatórios às novas tecnologias de informação, alterando artigos da Lei Nº 8.666, de 1993, possibilitando inovações como: a inversão das fases licitatórias; a utilização de meios eletrônicos em todas as modalidades de licitação; a diminuição dos prazos e fases recursais; uso das novas ferramentas tecnológicas para verificação da habilitação; e substituição da publicação em Diário Oficial por publicação em meio eletrônico, via *internet*.

Quanto aos recursos para os investimentos do Programa, dos R\$ 36,0 bilhões para os investimentos em saneamento sob a gestão do MCidades, segundo os dados da Tabela 11, que detalha os recursos planejados em 2007 para serem aplicados durante o quadriênio do Programa por fonte de recursos e por modalidade de intervenção, observa-se que R\$ 8 bilhões seriam provenientes de fontes orçamentárias; R\$ 12 bilhões de empréstimos com recursos do FAT e do FGTS; e R\$ 8 bilhões provenientes de contrapartidas de Estados, municípios e prestadores privados.

Tabela 11 – Fonte de recursos federais e prioridades de investimento para o PAC Saneamento no MCidades de 2007 a 2010

<b>PAC SANEAMENTO - MCIDADES (R\$ Bilhões)</b>		
<b>FONTE DE RECURSOS</b>	<b>Prioridade</b>	<b>Valor</b>
<b>OGU</b>	Saneamento integrado em favelas e palafitas (PPI)	4,0
	Água, esgoto, destinação final de lixo e drenagem urbana em cidades de grande e médio porte (PPI)*	4,0
	Subtotal	8,0
<b>EMPRÉSTIMOS</b>	Empréstimos a Estados Municípios e Companhias de Saneamento	12,0
	Financiamento a Prestadores Privados e Operações de Mercado	8,0
	Subtotal	20,0
<b>CONTRAPARTIDAS</b>	Estados, municípios e prestadores privados	8,0
<b>TOTAL</b>		<b>36,0</b>

Fonte: Brasil (2008), a partir de dados do MPOG.

\*Municípios com população superior a 50 mil habitantes, integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico

A Tabela 12 detalha a previsão da alocação dos recursos por fonte e modalidade. Pode-se depreender a partir dessa previsão a priorização da modalidade de esgotamento sanitário, no caso dos empréstimos, e de saneamento integrado, no caso dos recursos orçamentários. Relativamente aos empréstimos, dos R\$ 8,0 bilhões direcionados aos mutuários privados, não foi previsto detalhamento das modalidades que receberiam os recursos.

Tabela 12 - Previsão de Investimentos no PAC Saneamento MCidades por modalidade e fonte de recursos (2007-2010)

<b>PAC SANEAMENTO - MCIDADES (R\$ Bilhões)</b>			
<b>Modalidade</b>	<b>Orçamentários</b>	<b>Empréstimos</b>	<b>Total</b>
Saneamento Integrado*	4,0	1,2	5,2
Abastecimento de Água		3,6	
Esgotamento Sanitário	3,8	5,4	14,0
Drenagem Urbana		1,2	
Resíduos Sólidos	0,2	0,6	0,8
Indefinido**	-	8,0	8,0
<b>Total</b>	<b>8,0</b>	<b>20,0</b>	<b>28,0</b>

Fonte: Ministério das Cidades

\* Ações de saneamento que englobam mais de uma modalidade em uma mesma base territorial, normalmente voltadas à urbanização de assentamentos precários.

\*\* Empréstimos destinados aos mutuários privados, cujas ações não foram definidas previamente.

Ressalta-se que, no planejamento da alocação dos recursos para o PAC MCidades, foram priorizados os investimentos em municípios com maiores aglomerados populacionais (população superior a 150 mil habitantes) e integrantes de RMs e RIDEs, para os quais, seriam disponibilizados R\$ 18 bilhões. Segundo o MCidades, a priorização dos investimentos em municípios de maior porte populacional levou em consideração, principalmente, a concentração do déficit de atendimento dos serviços de saneamento. Segundo dados do Censo Demográfico de 2000, os municípios com população superior a 100 mil habitantes concentravam, aproximadamente, 49% do déficit urbano de abastecimento de água e 41% do déficit urbano de esgotamento sanitário. Já nas Regiões Metropolitanas priorizadas, estima-se que estavam reunidas cerca de 20% da população urbana sem acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em áreas urbanas (BRASIL,

2008). O restante, cerca de R\$ 2,33 bilhões, seria investido em municípios com população entre 50 e 150 mil habitantes.

Para dimensionamento da importância do enfoque em áreas populosas, além dos possíveis ganhos de adensamento das intervenções de saneamento, o padrão de concentração territorial da população brasileira em ambientes urbanos se revela, principalmente, nas áreas de RMs. Nessas áreas, junto RIDE Brasília estavam concentradas cerca de 50% da população urbana e grande parte das residências em favelas e áreas degradadas (BRASIL, 2008c). Assim, a despeito do número de municípios constituídos em 2000 alcançarem mais de cinco mil, estimava-se que aproximadamente 60% do total de residentes em áreas urbanas estavam distribuídos em apenas 224 municípios (BRASIL, 2008c).

Assim, definidas as medidas necessárias para a execução do Programa, os beneficiários-alvo, os recursos disponíveis e as ações prioritárias, parte-se às considerações sobre a implementação do Programa, que envolve tanto os procedimentos relacionados à operacionalização em si, mas também aos procedimentos de seleção dos beneficiários (Estados, municípios e Distrito Federal). Embora, como salienta Silva (1999), a implementação de uma política descentralizada pressuponha considerar ao menos dois tipos de agentes situados em pontos distintos: aqueles encarregados da formulação dos termos de operação de uma política, os quais têm autoridade para definir os objetivos e o desenho das intervenções e os agentes encarregados de executá-lo, traduzindo suas concepções em medidas concretas de intervenção, serão aqui abordados somente aspectos relativos ao nível decisório da implementação do Programa que se desenvolveu, principalmente, no âmbito do Governo Federal.

#### 4.3.2 Implementação

Na estrutura organizacional de implementação do Programa, no âmbito do setor de saneamento, há diversos atores envolvidos. Ao MCidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, como gestor da aplicação dos recursos federais, compete o planejamento, a coordenação, supervisão, a normatização<sup>56</sup>, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados dos programas e ações promovidas pelo órgão de forma descentralizada. No âmbito dos recursos orçamentários, à CAIXA é atribuído o papel de mandatária da União para realizar o repasse de recursos e a operacionalização dos programas e ações orçamentárias do MCidades. Ao banco, na função de agente operador, compete o recebimento, análise e aprovação da documentação necessária para a contratação dos empreendimentos selecionados pelo MCidades (projeto básico e/ou executivo, licenciamento ambiental, regularização fundiária, licitação), acompanhamento periódico da execução dos empreendimentos para efeitos de medição e pagamento, bem como a prestação de contas final.

Quanto aos recursos onerosos, também sob a gestão do Ministério das Cidades, quando os recursos são oriundos do FGTS, a operação é realizada pela Caixa, por meio do Programa

---

56 No escopo da normatização está incluído o estabelecimento de normas operacionais (a serem observadas pelos órgãos operadores e pelos proponentes) com o objetivo de disciplinar o processo de aprovação e execução das ações.

Saneamento para Todos. Já quando os recursos advêm do FAT, são operados, em geral, pelo BNDES. Nas operações de empréstimo, a CAIXA, além de agente operadora dos recursos do FGTS, é também agente financeira e, da mesma forma, quando os recursos são provenientes do FAT, o BNDES atua como agente financeiro e agente operador. Em ambos as fontes de recursos, aos Estados, municípios e Distrito Federal, como entes beneficiários dos recursos, compete a apresentação dos requisitos necessários à contratação do empreendimento que foi selecionado pelo gestor para a contratação do recurso junto à União (projeto básico e/ou executivo, regularização fundiária, licenciamento ambiental, etc.), realização das licitações, execução das obras e operação dos sistemas construídos, se for o caso.

Assim, de forma geral, quanto ao desenho da implementação, mantiveram-se as mesmas estruturas que existiam antes da criação do PAC. O Ministério continua responsável pela gestão dos recursos, seleção dos beneficiários, definição dos procedimentos operacionais e monitoramento dos empreendimentos; o agente operacional, responsável pela operacionalização da contratação e acompanhamento da execução física dos empreendimentos; e, os beneficiários pelos procedimentos relacionados à execução das obras e prestação dos serviços.

Os critérios de alocação dos investimentos do PAC e seleção dos municípios a serem beneficiados, realizados pelo MCidades, variaram de acordo com as fontes de recursos (orçamentários ou empréstimos) e o porte populacional dos municípios. Ressalta-se, sob o argumento da manutenção da autonomia federativa, mas também dada a inviabilidade técnica e de condições operacionais do órgão gestor, os proponentes detiveram significativa autonomia para definir o perfil territorial, social e técnico dos investimentos incluídos no PAC, bem como significativa margem decisória sobre o padrão tecnológico utilizado. Houve, no entanto, esforços no sentido de direcionar, durante o processo de negociação a ser descrito em seguida, realizado junto aos Estados e municípios, os investimentos para a modalidade de esgotamento sanitário.

Para disponibilizar acesso aos recursos do OGU as seguintes premissas serviram de orientação para a escolha do universo de municípios que poderiam ser beneficiados: municípios integrantes RMs classificadas como Regiões em risco ou críticas no Plano de Ação em Regiões Metropolitanas, estudo elaborado pelo Ministério das Cidades, em 2003<sup>57</sup>; municípios da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal – RIDE/DF; capitais de Estados que não integram as RMs supracitadas; municípios cuja população total fosse superior a 50 mil habitantes; e, municípios localizados na Bacia do Rio São Francisco ou nas Bacias do Nordeste Setentrional (BRASIL, 2008)<sup>58</sup>.

As maiores seleções de empreendimentos para receberem recursos orçamentários ocorreram no ano de 2007, selecionados em duas etapas, segundo o porte populacional: a primeira, bem mais

---

57 Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS.

58 Além disso, como critério geral, além dos requisitos estabelecidos nos Manuais dos Programas de Saneamento, a intervenção a ser apoiada com recursos do OGU deveria estar em estágio avançado de planejamento e preparação técnica, que se materializava em projeto básico ou executivo; licença ambiental prévia ou de instalação concedida, em processo de concessão ou com a documentação necessária para dar entrada ao processo de licenciamento; e, definição detalhada da área de intervenção, de forma a possibilitar o planejamento das providências de obtenção da titularidade e da regularização fundiária (BRASIL, 2008).

significativa em termos de quantitativo de recursos, destinou-se ao atendimento das demandas dos municípios com população superior a 150 mil habitantes e dos municípios localizados em RMs e RIDEs; na segunda, foram escolhidos empreendimentos para atender municípios com população entre 50 e 150 mil habitantes.

A primeira seleção de 2007 foi realizada pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), juntamente com o MCidades, em reuniões com representantes de Estados e municípios de cada UF, realizadas com a participação de Governadores e Prefeitos. Nesse processo de negociação, conduzido pela Casa Civil, foram apresentados aos proponentes e às respectivas equipes técnicas a carteira de investimentos disponível e os critérios para o acesso aos recursos, solicitando que se manifestassem acerca de suas necessidades e dos projetos prioritários em suas áreas de atuação (BRASIL, 2009b). Para priorização dos empreendimentos dessa primeira seleção do OGU foram adotados os seguintes critérios: obras de grande porte; intervenções articuladas e integradas no território; obras de recuperação ambiental; obras para eliminar gargalos da infraestrutura logística; obras mitigadoras de impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; intervenções em patrimônio da União; complementação de obras já iniciadas; atendimento de população de baixa renda (majoritariamente composta por famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos); localização em bacia hidrográfica crítica<sup>59</sup>; e, iniciativas de consórcios públicos (BRASIL, 2009b).

Na segunda seleção com recursos do OGU, foram escolhidas iniciativas nas modalidades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios com população total entre 50 e 150 mil habitantes. Para eleição dos beneficiários, os seguintes critérios gerais de priorização foram adotados: municípios com baixa capacidade de endividamento ou pagamento (que, portanto, estariam impossibilitados de acessar recursos de financiamentos); municípios com taxas de mortalidade infantil acima da média nacional; municípios com os maiores déficits absolutos urbanos de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (domicílios não atendidos pelos serviços); municípios integrantes da Bacia do Rio São Francisco; e, complementação de obras já iniciadas, em particular as apoiadas pelo Projeto Alvorada (BRASIL, 2009b).

Em 2008, com recursos do OGU, grande parte dos empreendimentos selecionados pelo PAC foram destinados ao apoio a empreendimentos nas modalidades de resíduos sólidos urbanos e estudos e projetos<sup>60</sup>. Além dessas modalidades, um novo processo de seleção, para as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, levou em consideração o critério de porte populacional entre 50 e 150 mil habitantes para escolher novos projetos que não tinham sido beneficiados nas seleções de 2007, resultantes de operações anteriores que, apesar de selecionadas, foram substituídas.

---

59 Foram eleitas iniciativas de municípios integrantes da Bacia do São Francisco, da Bacia do Nordeste Setentrional e atingidos pelo projeto de Transposição do Rio São Francisco, com vistas ao atendimento das exigências da Licença de Instalação do IBAMA Nº 438/2007.

60 Na modalidade de estudos e projetos, seguindo a lógica adotada anteriormente de apoio às iniciativas de despoluição de Bacias, foram alocados recursos para apoio a elaboração de projetos de esgotamento sanitário em municípios integrantes da Bacia do Rio dos Sinos, no Rio Grande do Sul, e, para o Rio de Janeiro, com o objetivo de mitigar os impactos ambientais decorrentes da construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

No ano de 2009, em resposta à ocorrência de inundações e enchentes em várias cidades brasileiras no final do ano de 2008, o CGPAC decidiu selecionar propostas para manejo de manejo de águas pluviais, incluindo recursos orçamentários e de empréstimos. Assim, em 2009, foram abertas seleções conjuntas do OGU e de empréstimos para escolha dos empreendimentos na modalidade de drenagem urbana. A capacidade de endividamento dos Estados e municípios foi utilizada para definir a natureza dos recursos. Os entes federativos com capacidade de endividamento foram selecionados para tomarem recursos de empréstimos e aqueles que não possuíam capacidade de endividamento foram selecionados para acessarem os recursos oriundos de fontes orçamentárias. Inicialmente, o processo de seleção era destinado apenas para as propostas oriundas dos Estados considerados prioritários pelo Governo, quais sejam Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pará, Bahia, Ceará e Pernambuco, porém, posteriormente, foram aceitas e analisadas propostas das demais Regiões (BRASIL, 2009b).

As seleções realizadas com recursos de empréstimos foram definidas por Instruções Normativas do MCidades. Após enunciadas as seleções públicas, os municípios apresentavam carta-consulta ao MCidades, para pontuação e hierarquização de acordo com a disponibilidade de recursos. Em 2007, os empreendimentos também foram selecionados em etapas. Na primeira seleção, foram disponibilizados R\$ 3,5 bilhões em empréstimos para que todos os municípios pudessem acessar os recursos, aproveitando as seleções públicas realizadas em 2006 (BRASIL, 2009b). Na segunda etapa, mais significativa em termos de recursos, foram disponibilizados R\$ 6,5 bilhões para empréstimos em municípios integrantes de RMs, RIDEs e municípios com população total superior a 150 mil habitantes. Essa escolha foi promovida pelo CGPAC, em conjunto e de forma articulada com a primeira seleção do OGU, adotando-se os mesmos critérios de priorização. Na terceira etapa, foram disponibilizados R\$ 2 bilhões para seleção de iniciativas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e saneamento integrado para municípios com população entre 50 e 150 mil habitantes; e, nas modalidades de drenagem urbana, resíduos sólidos urbanos e estudos e projetos para municípios de RMs, RIDEs e com população superior a 150 mil habitantes. Por fim, na quarta seleção realizada em 2007, ao contrário das etapas anteriores que se destinavam somente aos mutuários públicos, foi aberta seleção para financiamento a mutuários privados e sociedades de propósitos específicos.

Em 2008, foram abertos dois processos seletivos para contratações de operações de crédito para mutuários públicos, além de algumas repactuações para incrementar investimentos de empreendimentos selecionados anteriormente. No primeiro processo seletivo, foram escolhidos empreendimentos nas modalidades de abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e ações de desenvolvimento institucional. No segundo, em virtude da incapacidade de endividamento de Estados e municípios das Regiões Norte e Nordeste que haviam sido selecionados, os recursos a eles destinados pelo orçamento operacional do FGTS foram remanejados para outros beneficiários (BRASIL, 2009b). Em 2009, conforme citado anteriormente, foram selecionados empreendimentos para apoio a empreendimentos de drenagem urbana.



Entretanto, ressalta-se que a seleção realizada pelo gestor não garante que o empreendimento será contratado. Observa-se que o acesso aos recursos onerosos incluídos no PAC também está sujeito a uma série de regras, como o contingenciamento de crédito ao setor público, a verificação da capacidade de endividamento do tomador do empréstimo e a análise do risco de crédito. Assim, os procedimentos para contratação dos beneficiários selecionados a receberem recursos de empréstimos dependem do tipo de proponente. Após análise do risco de crédito pelo agente financeiro (bancos), se o proponente for ente federado de Prefeitura Municipal ou Governo Estadual, o MCidades emite o Termo de Habilitação e o proponente, de posse do termo, entra com processo na Secretaria do Tesouro Nacional – STN para solicitar autorização para endividamento, atendendo o disposto na LRF. Destaca-se que, se o proponente for Companhia Estadual ou Prestador Privado não há necessidade de autorização da STN.

Após explicitadas as principais fases que compuseram a implementação do PAC, parte-se à descrição de algumas características do monitoramento do Programa. Ressalta-se que, muito embora seja aqui apresentado como fase subsequente à implementação do PAC, como inovação do gerenciamento dos investimentos em saneamento no MCidades, o início desse acompanhamento sistemático das aplicações do Programa antecedeu a própria efetivação da contratação dos empreendimentos, conforme se verá em seguida.

#### 4.3.3 Monitoramento

O conceito de monitoramento, assim como outros tantos tratados ao longo desta dissertação, encerra uma série de ambiguidades. É aqui compreendido como o acompanhamento e o registro regular das atividades necessárias à implementação e execução do Programa. Pressupõe, assim, um acompanhamento contínuo, por parte de gestores e operadores, do andamento do Programa, em todas as suas fases, em relação aos seus objetivos e metas. Muito embora seja uma função inerente à gestão das políticas públicas, possibilitando o fornecimento de informações sobre os programas para melhorar sua operacionalização, o monitoramento que se praticava no MCidades antes da criação do PAC era restrito ao acompanhamento da execução financeira dos contratos, como base nos indicadores fornecidos pelos agentes operadores (bancos).

Assim, diversas inovações das formas de acompanhamento dos empreendimentos de saneamento sob gestão do MCidades podem ser observadas, influenciando tanto as rotinas do MCidades, como dos agentes operadores, dos proponentes (beneficiários) e da Casa Civil. Inicialmente, pode-se considerar que o monitoramento dos empreendimentos de saneamento do PAC no Governo Federal se dá, ao menos, no âmbito de três instâncias: superiores (ou estratégicas); gerenciais e operacionais.

Além dos atores constantes da estrutura supracitada que já existia antes do PAC, criaram-se instâncias superiores e estratégicas de monitoramento e acompanhamento do Programa. O Comitê Gestor do PAC (CGPAC), criado em 2007, por meio do Decreto Nº 6.025, que também instituiu o Programa, é integrado pelos titulares da Casa Civil da Presidência da República, que exerce a coordenação, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Vinculado

ao CGPAC, também foi instituído o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC, integrado por representantes dos seguintes órgãos: Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

A essa estrutura são adicionadas as Salas de Situação, organizadas segundo a temática (saneamento, habitação, recursos hídricos, portos e aeroportos, etc.), incluindo, além dos membros do GEPAC, também representantes dos ministérios setoriais envolvidos, responsáveis pelo acompanhamento continuado do PAC em seus órgãos. A reunião da Sala de Situação foca-se no acompanhamento do cumprimento dos prazos, no gerenciamento dos riscos e na coordenação e articulação das atividades dos ministérios finalísticos. Com base no cenário retratado nas reuniões, são traçadas estratégias e tomadas decisões com vistas a solucionar ou minorar os entraves identificados, sejam de natureza técnica, econômico-financeira, processual ou ambiental. Segundo Viana (2008), estes fóruns, coordenados pela Casa Civil, objetivam também o gerenciamento de conflitos entre os atores e possuem significativo grau de liberdade para tomada de decisões que sigam diretrizes firmadas pelos CGPAC e GEPAC.

Assim, para assegurar a agilidade da execução dos investimentos, os projetos inseridos no PAC são monitorados por essa estrutura gerencial montada especialmente para o acompanhamento dos empreendimentos do Programa e para tomada de decisões estratégicas. Os problemas que chegam a esse nível decisório, via de regra, abrangem questões decisórias amplas ou questões críticas, seja por envolverem mais de uma esfera federativa, por exemplo, ou que exijam, para sua solução, a articulação e a negociação com outros setores, como a área econômica, por exemplo.

No que diz respeito à geração de informações para esse monitoramento superior, compete ao MCidades, a sistematização, a análise e a consolidação das informações da execução dos empreendimentos produzidas pelos agentes operadores. Em um primeiro momento, em formato exaustivo, essa sistematização resulta na realização de reuniões periódicas para apresentação do andamento dos empreendimentos e dos obstáculos identificados ao GEPAC. Posteriormente, a partir dessas reuniões, são geradas informações para os “Balanços do PAC”, apresentados quadrimestralmente pela Casa Civil e disponibilizados à sociedade de forma detalhada. Segundo Viana (2008), essa estrutura montada pelo PAC origina-se no sistema de monitoramento das metas presidenciais, fundado em conceitos do planejamento estratégico situacional. Para a autora, a princípio, as Salas de Situação podem ser comparadas às unidades de processamento tecnopolítico formuladas por Carlos Matus, que são unidades responsáveis por identificar os problemas, analisar a situação e formular propostas de solução que, caso não possam ser resolvidas neste nível, são levadas à decisão superior (VIANA, 2008).

No âmbito gerencial, ou seja, que se dá no MCidades, de forma geral, todos os empreendimentos do PAC são monitorados indiretamente, com base na análise das informações

disponibilizadas pelos agentes operadores, de contatos com os beneficiários (proponentes), mais recentemente e das visitas técnicas realizadas esporadicamente por técnicos do MCidades (BRASIL, 2009c). Ressalta-se que essa sistemática de monitoramento contínuo dá-se apenas em empreendimentos PAC, de forma que os demais contratos que não incluídos no Programa têm uma forma diferenciada, bastante flexível e limitada de acompanhamento.

É importante ressaltar a criação de outros mecanismos de monitoramento adotados no início da implementação do Programa. Em meados de 2007 e 2008, quando a maior parte dos empreendimentos selecionados pelo PAC estava em estágio de inicial de contratação e de preparação técnica, por proposta da Casa Civil, o MCidades, com apoio técnico da CAIXA, realizou diversos ciclos de videoconferências com os Estados e municípios beneficiados pelo Programa, com o objetivo de acompanhar as pendências para a contratação e execução das obras e identificar as situações de anormalidades que poderiam comprometer a agilidade da execução dos empreendimentos selecionados. Essa forma de acompanhamento se constituiu em um importante instrumento de monitoramento, uma vez que a participação do MCidades, do agente financeiro e/ou operador e do proponente nas reuniões facilitou o esclarecimento dos problemas detectados, formalizou as proposições de solução, possibilitou a pactuação de metas a serem alcançadas, promoveu a identificação das atividades a serem priorizadas pelo tomador e coordenou as atividades que deveriam ser monitoradas pelos demais envolvidos. Adicionalmente, esse monitoramento instituiu um importante canal para troca de informações entre o MCidades e os executores, que possibilitou ao gestor conhecer as deficiências e dificuldades impostas na implementação e facilitou a proposição de medidas mitigatórias às instâncias superiores de deliberação.

A criação de instâncias superiores para monitoramento do Programa implicou na necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos, de coordenação das atividades, de melhoria das estratégias de acompanhamento, especialmente no nível operacional. No âmbito operacional e gerencial, com o PAC, os agentes operadores, assim como o MCidades, tiveram que se estruturar minimamente. Assim, segundo o TCU, na CEF foram implementadas medidas de gestão específicas para o acompanhamento das operações do PAC, com destaque à criação de uma sala de situação específica na matriz, que não se confunde com as outras Salas de Situação setoriais de coordenação do PAC, responsável pela centralização das informações das operações, pelo monitoramento da evolução das operações sob responsabilidade do banco e por prestar informações às áreas internas da empresa e ao MCidades (TCU, 2010).

No MCidades, é mister assinalar que, a criação da carreira de Analistas e Especialistas de Infraestrutura traduziu-se em significativas melhorias do nível de acompanhamento dos empreendimentos por parte do gestor. Com a chegada desses novos técnicos em 2008 e 2009, o acompanhamento dos empreendimentos pôde ser aprimorado, possibilitando um monitoramento mais qualificado e detalhado, bem como a realização de visitas *in loco* com maior frequência (BRASIL, 2009c). Ademais, a realização desse acompanhamento por um contingente maior de recursos humanos na SNSA permitiu ao gestor identificar diversos problemas e inconsistências nas bases de informações geradas pelos agentes operadores, bem como de procedimentos de análise e gestão

dos contratos considerados inadequados ou insuficientes pelos gestores, possibilitando maior conhecimento e controle sobre as atividades desempenhadas pelos agentes operadores.

Adicionalmente, em 2008, foram criados os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) pela CAIXA, que exercia sua coordenação, contando com a participação de empregados da CAIXA, de representantes dos Governos estaduais ou municipais, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e, eventualmente, do MCidades. Segundo o TCU, com base nas informações prestadas pela CAIXA, um efeito prático da atuação dos GGI diz respeito à instituição da figura do “Gerente Municipal de Convênios”, cuja nomeação é atribuição do Prefeito e que recebe capacitação na Universidade Cooperativa da CAIXA. Esses Gerentes têm delegação e responsabilidade de acompanhar o andamento dos contratos com o intuito de conferir maior celeridade aos instrumentos firmados entre a União e os governos locais (TCU,2010).

Assumindo que o processo de formulação de políticas não chega ao fim quando ela é elaborada, no decorrer da execução do Programa, diversas medidas corretivas foram tomadas a partir da identificação das dificuldades encontradas na implementação, especialmente relativas à baixa execução do Programa. Muito embora críticas possam considerar que elas tenham sido adotadas com o principal intuito de garantir a execução do Programa até o final do mandato do Governo Lula, essas medidas podem ser associadas, sobretudo, à ação corretiva da atuação governamental e à existência de monitoramento continuado do Programa como uma meta estratégica.

Um dos problemas frequentemente encontrado na implementação do PAC foi associado aos projetos de engenharia. Essas dificuldades vão desde deficiências técnicas, projetos defasados, projetos com uma concepção pouco adequada à realidade local, até a ausência de projetos. Ressalta-se que, quanto à não existência dos projetos, durante a seleção dos empreendimentos do PAC, um dos critérios gerais era de que a intervenção a ser apoiada deveria estar em estágio avançado de planejamento e preparação técnica, materializado em projeto básico ou executivo elaborado ou em fase avançada de elaboração, requisito apresentado aos proponentes durante as reuniões conduzidas pela Casa Civil. O próprio Presidente manifestou em palestra<sup>61</sup> proferida no início de 2007, que “se até a data marcada não tiverem [Prefeituras e Estados] um projeto executivo pronto para licitar e começar a obra, transferiremos o dinheiro a outro projeto, a outro Estado, a outra cidade” (SILVA, 2007). Entretanto, em diversos casos, após selecionados, verificou-se que os projetos apresentados estavam em fase inicial de elaboração que, de fato, não poderiam ser caracterizados como tal, e até mesmo de diversos casos em que os projetos não existiam. A partir dessa constatação, foram aperfeiçoados os procedimentos para seleção de propostas, exigindo a necessidade de apresentação e análise expedita do projeto básico de engenharia da intervenção pelo MCidades para a seleção do empreendimento, o que permite a identificação de propostas mais atualizadas, em estágio mais avançado de planejamento e com concepções técnicas adequadas (BRASIL, 2009c).

---

61 Palestra de abertura da FEICON BATIMAT 2007, em 13 de março de 2007, no Pavilhão de Exposições do Parque Anhembi, em São Paulo.

É válido também mencionar que isso somente foi possível com a chegada dos novos técnicos, visto que antes o MCidades não dispunha de quadros técnicos especializados em engenharia em número suficiente para executar essa tarefa. Assim, nas últimas seleções realizadas em 2009, para drenagem (para acesso aos recursos onerosos e não onerosos) e para abastecimento de água e esgotamento sanitário (para acesso aos recursos onerosos) a SNSA já buscou incorporar esses procedimentos à sua rotina.

Além disso, no que tange às questões relacionadas à execução, o monitoramento permitiu identificar atrasos e paralisações das obras, a princípio, associados à dificuldade de aporte de recursos de contrapartida pelos proponentes. A avaliação do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009c) era de que dois aspectos estavam associados a essa questão: a crise econômica internacional, desencadeada a partir de agosto de 2008, que provocou reduções de receitas dos Estados, municípios e Distrito Federal; e, ao incremento dos custos dos empreendimentos, seja pela necessidade alteração dos projetos de engenharia das intervenções, para melhor adequá-las e atualizá-los à situação local, ou pela necessidade de fazer frente aos reajustamentos de preços incidentes sobre os contratos administrativos (contratos de obra), uma vez que as intervenções possuem prazos de execução plurianual, e o Governo Federal não promove reajuste nos contratos. Assim, por meio da Portaria do MCidades Nº 239, de julho de 2009, com vistas a conferir maior agilidade à execução do Programa, o CGPAC, autorizou a redução em 40% das contrapartidas dos proponentes, ampliando, assim, a parcela da União na composição do investimento.

Em resumo, a existência dessas estruturas de monitoramento e a possibilidade de reorientação da atuação governamental sugerem um processo de implementação dinâmico, já que as etapas de formulação e implementação de políticas são vistas como parte de um processo, que envolvem também negociação e construção de um consenso, apoiado em instrumentos de gestão e sem relegar a cultura das instituições envolvidas na implementação das políticas públicas. Ressalta-se que essas medidas, dentre outras, aqui tratadas indiscriminadamente, se deram ao longo dos três primeiros anos de implementação do PAC, tomadas no âmbito gerencial e ratificadas no estratégico e representam uma forma inovadora para a gestão das intervenções em saneamento.

Por fim, conforme destacado essa estrutura montada pelo PAC difere bastante das práticas de acompanhamento dos programas de saneamento por parte do Governo Federal antes da criação do PAC. Após os esforços de identificação das etapas que compuseram o Programa, como principal ação governamental dirigida ao saneamento no segundo mandato do Governo Lula, discute-se aspectos do financiamento da política pública de saneamento sob a gestão do MCidades.

#### 4.4 FINANCIAMENTO: RUMO A UM MODELO HÍBRIDO

Nos anos 1990, a possível crise no financiamento do setor de saneamento se expressou através de montantes insuficientes, irregularidade dos fluxos financeiros, necessidade de superar formas e critérios que não contemplavam a equidade e o desenvolvimento social como princípio orientador. Na década seguinte, mudanças incrementais foram sendo introduzidas, especialmente

rumo à ampliação da disponibilidade de recursos para investimentos e à introdução de novos padrões para induzir a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

No desenho do financiamento federal para o setor de saneamento básico sob a gestão do MCidades, pode-se considerar que o modelo vigente é híbrido no que mantém, majoritariamente, as principais características daquele arcabouço financeiro estruturado nos anos 1970, com alguns elementos introduzidos na década de 1990. As principais fontes de recursos para os investimentos continuam a se constituir de recursos não onerosos (orçamentários) e em recursos onerosos, oriundos do FGTS, principalmente, e do FAT, em menor importância<sup>62</sup>. Considerando ser esse o período de análise principal foco da pesquisa, retomam-se alguns aspectos característicos dessas fontes, já discutidos em capítulos anteriores, para compreender esse desenho a partir da análise das implicações e dos incentivos criados pelas regras, procedimentos e mecanismos instituídos por esse modelo de financiamento das políticas de saneamento básico.

No âmbito dos recursos não onerosos, para firmar um contrato de repasse com essa fonte, há basicamente duas formas de acesso pelos Estados, municípios e Distrito Federal: os proponentes habilitam-se mediante dotação nominalmente identificada no OGU (emendas) ou por meio de processo público de seleção. Assim, as emendas parlamentares têm vinculação específica e destinatário determinado pelos autores das emendas (os parlamentares ou as bancadas). Esses recursos, mesmo depois de aprovados na Lei Orçamentária, são condicionados à liberação do Poder Executivo. Já os processos públicos de seleção são realizados pelo órgão gestor, como forma de alocar os recursos que estão sob a discricionariedade do MCidades, ou seja, que estão sob a governabilidade do Poder Executivo.

Os empréstimos (ou recursos onerosos) são operações de crédito de longo prazo concedidos a taxas de juros reduzidas para investimentos em ações de desenvolvimento urbano, que têm como fontes principais o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No âmbito desses recursos, ao Ministério das Cidades é atribuída a função de gestor da aplicação dos investimentos, cabendo à Caixa Econômica Federal (CEF) o papel de agente operador<sup>63</sup>, quando os recursos são oriundos do FGTS e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) compete a operacionalização dos recursos do FAT.

---

62 Além desses, também constituem fontes de recursos para o financiamento do saneamento no Brasil: os recursos fiscais de Estados, Distrito Federal e municípios aportados na forma de contrapartidas e investimentos; os recursos oriundos de empréstimos externos realizados pelos Governos Federal, Estaduais, distritais e municipais; os recursos privados; e, os recursos arrecadados a partir da cobrança de tarifas, taxas e outros preços públicos pelos prestadores de serviço. Como o objetivo desse estudo está restrito à compreensão do padrão de atuação federal, serão considerados somente os recursos oriundos de fontes orçamentárias e de empréstimos públicos, que estão sob a gestão federal e que, no período em questão, em termos quantitativos, representam a parcela mais significativa do financiamento.

63 À CEF, na qualidade de agente operador dos recursos dos programas de saneamento com recursos do FGTS, compete: centralizar os recursos do FGTS, manter e controlar as contas vinculadas; expedir atos normativos referentes aos procedimentos administrativo-operacionais dos bancos depositários, dos agentes financeiros, dos empregadores e dos trabalhadores, integrantes do sistema do FGTS; definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas estabelecidos pelo Conselho Curador com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo gestor da aplicação; elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos a serem financiados com recursos do FGTS; elaborar as

Embora o Art. 10 da Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, que disciplina o orçamento do FGTS, estabeleça que se deva evitar distorções na aplicação dos recursos entre as macrorregiões do País e a Resolução nº 460/2004, do CCFGTS, responsável pela elaboração do orçamento anual, determine que as distribuições regionais dos orçamentos do FGTS, de forma a refletir a distribuição territorial da carência por investimentos em saneamento, deveriam considerar a população urbana (35%), a arrecadação bruta do FGTS (20%) e o déficit de água e esgoto de cada Unidade Federativa (45%), o acesso aos recursos do Fundo não necessariamente corresponde à distribuição regional do orçamento fixado para cada exercício.

Isso se dá, principalmente, por três fatores determinantes do nível de contratação das operações de crédito e da forma de alocação dos recursos de empréstimos para o setor de saneamento: o contingenciamento de crédito ao setor público, cujas regras são definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), a capacidade de endividamento dos municípios, Estados e Distrito Federal, aferida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que limita o empréstimo quando os proponentes não apresentam margem consignável para endividamento público; e, a análise de risco de crédito.

No que tange ao contingenciamento, a Lei nº 4.595, de dezembro de 1964, que dispõe sobre a política e as instituições bancárias, criou o CMN<sup>64</sup>, com as competências de editar normas para, dentre outras, orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras públicas ou privadas, zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras; coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa. Segundo Amaro Filho (2003), trata-se de uma regulação, pelo Banco Central, do montante de operações de crédito que podem ser realizadas com o setor público frente ao patrimônio das instituições financeiras<sup>65</sup>. Assim, ao longo da década de 1990, viu-se a redução da disponibilidade de crédito para o saneamento, resultado em grande medida da existência de regras de contingenciamento de crédito ao setor público, impostas por resoluções do CMN com o objetivo de garantir que as metas de superávit primário fossem atingidas.

Quanto ao endividamento dos Estados e municípios, a promulgação da Lei Complementar nº 101, em maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio disciplinar vários aspectos das finanças públicas. No entanto, como salienta Costa (2006), a LRF não define limites específicos para o endividamento dos entes da federação, uma vez que, de acordo o Art. 52 da Constituição Federal, compete ao Senado Federal, que representa politicamente e de forma equitativa os Estados, a definição de limites para endividamento e condições para a contratação de

---

contas do FGTS, encaminhando-as ao gestor da aplicação; e, implementar os atos emanados pelo gestor relativos à alocação e aplicação dos recursos do FGTS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CCFGTS (Lei 8.036).

64 Atualmente composto pelo Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e Presidente do Banco Central.

65 Com base nessas competências, a Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Banco Central, consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. Limita, por exemplo, o montante das operações de crédito de cada instituição financeira e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com órgãos e entidades do setor público a 45% (quarenta e cinco por cento) do Patrimônio de Referência (PR), nos termos da regulamentação em vigor. Os limites para o saneamento foram ampliados por sucessivas resoluções do CMN, em 2003, 2005 e 2007, tendo em vista, segundo Filho (2003), a elevada demanda por financiamentos.

operações de crédito. Assim, segundo o disposto na Lei, compete ao Presidente da República encaminhar ao Senado Federal proposta de limites máximos de dívida para a União, Estados e municípios. O Senado Federal, por sua vez, por intermédio da Resolução nº 40, de dezembro de 2001, definiu os limites máximos de dívida para os Estados e municípios. Quanto ao cumprimento dos limites, o Art. 32 da LRF estabelece que compete ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e as condições relativas à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. Assim para contratação de operações de crédito, é realizada consulta à Fazenda, que por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), controla a capacidade de endividamento dos entes federados.

Em relação à análise do risco de crédito, realizada pelo agente financeiro (principalmente a CAIXA e o BNDES, mas também outros bancos), é levada em consideração, principalmente, a saúde financeira dos tomadores dos empréstimos (que podem ser tanto os prestadores de serviços de saneamento ou os entes federados), muitas vezes comprometidos pela gestão técnica, operacional e financeira deficientes, impossibilitando o acesso ao crédito.

#### 4.4.1 Investimentos públicos em saneamento de 2003 a 2006

No início do Governo Lula, apesar da relativa estabilidade alcançada pela economia brasileira, considerando-se a fragilidade institucional do Ministério recém-criado, a baixa coordenação das ações federais no setor de saneamento e lacuna regulatória, o saneamento não vigorou entre as prioridades de investimento do primeiro mandato. Frente às elevadas expectativas geradas em torno da criação de um órgão coordenador para o saneamento básico, segundo Azevedo (2007) apesar das fragilidades enfrentadas em função da histórica dificuldade de coordenação das políticas urbanas, o MCidades, de modo algum pode ser qualificado como inoperante ou pouco objetivo, como criticado à época por órgãos da mídia e até mesmo por políticos da base aliada do Governo. Como estratégia, o Ministério conferiu prioridade à instituição de políticas regulatórias de médio e longo prazo, que não guardam uma relação simétrica com o calendário político e eleitoral, mas são essenciais para a criação de um ambiente estável para a definição das atribuições dos entes federados e para a realização de investimentos (AZEVEDO, 2007).

Mesmo assim, já no primeiro mandato, podem ser observadas tendências de retomada dos investimentos com progressivo aumento do volume de recursos contratados para o setor. A partir dos dados da Tabela 13, que detalha os investimentos contratados entre 2003 a 2006, por ano e fonte de recursos, observa-se que foram contratados investimentos federais para o setor de saneamento no valor de R\$ 7,7 bilhões, contabilizando uma média de 1,9 bilhão anual. Esse valor é 46% superior à média anual contratada no período anterior (1988 – 2002), que foi de R\$ 1,3 bilhão, atualizado pelo IGP – DI para o ano de 2006. No período, os recursos oriundos de empréstimos continuaram sendo os principais instrumentos de financiamento da política federal de saneamento, responsáveis por 74,6% das contratações realizadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCidades.

Tabela 13 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, em valores históricos, de 2003 a 2006.



INVESTIMENTOS CONTRATADOS POR FONTE (Em R\$ milhões)					
ANO	OGU	EMPRÉSTIMOS			TOTAL
		FAT/ BNDES	FGTS/ CAIXA	Total	
2003	216,18	11,20	1.499,95	1.511,16	1.727,34
2004	261,78	539,50	1.737,62	2.277,11	2.538,89
2005	641,49	3,70	17,07	20,77	662,26
2006	838,63	540,83	1.396,74	1.937,58	2.776,21
<b>TOTAL</b>	<b>1.958,09</b>	<b>1.095,24</b>	<b>4.651,38</b>	<b>5.746,62</b>	<b>7.704,71</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento

Segundo o Relatório de Gestão da SNSA (2003), depois de exaustivas negociações entre a SNSA e a equipe econômica do Governo Federal, foi publicada, em dezembro de 2003, a Resolução CMN Nº 3.153, que além de descontingenciar recursos para o setor de saneamento, preconizava que os tomadores públicos, através da instituição financeira, deveriam obter junto ao Ministério das Cidades comprovação de enquadramento prévio da proposta para obter empréstimos para os investimentos em saneamento. No entanto, o exponencial crescimento da série de contratações com recursos onerosos observado nos anos de 2003 e 2004 foi subitamente interrompido no ano de 2005, causado por ausência de limite para o endividamento do setor público.

Com a criação do MCidades, as ações orçamentárias antes sob a responsabilidades da SEDU ficaram divididas em quatro Secretarias: Mobilidade Urbana, Programas Urbanos, Saneamento Ambiental e Habitação, com prevalência, em termos da disponibilidade orçamentária e financeira, das duas últimas em relação às duas primeiras, que chegavam a concentrar, juntas, em média mais de 80% do orçamento do MCidades, segundo análise da programação orçamentária do Ministério, muito embora grande parte dos recursos fossem oriundos de programas de emendas parlamentares, no caso do saneamento.

Mas qual o grau de comprometimento dos programas de saneamento com emendas parlamentares? De forma geral, é frequente, na literatura que se dedica ao estudo do processo orçamentário brasileiro, a constatação de que as emendas parlamentares representam uma pequena percentagem do orçamento global, ou seja, isso significa que os parlamentares, individualmente, têm pouca capacidade de influir no processo decisório de alocação dos recursos públicos no Brasil (PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). No entanto, essa tendência não é observada no orçamento do MCidades para o saneamento básico desde o ano de sua criação, em 2003 (BRASIL, 2008d). Nas leis orçamentárias aprovadas para os anos de 2003 a 2006, o percentual de emendas em relação ao total programado na lei orçamentária para o saneamento no MCidades era superior a 85% do montante global. Esses elevados montantes destinados nas Leis Orçamentárias, embora estejam sujeitas ao contingenciamento orçamentário e financeiro, se refletem em significativa participação das emendas parlamentares no total da carteira de investimentos do MCidades, conforme pode se observar a seguir.

Assim, as ações orçamentárias no PPA 2004-2007 (BRASIL, 2003b), sob coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, estavam distribuídas em três principais programas: Saneamento Ambiental Urbano, que substituiu o programa Saneamento é Vida, que vigorava no PPA 2000 – 2003 e apoiava ações para ampliação e melhorias dos sistemas de água e esgotos em municípios com população superior a 30 mil habitantes; Apoio ao Desenvolvimento Urbano de

Municípios de Pequeno Porte; e, Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio Porte. Esses dois últimos, denominados pelo MCidades e nos bancos de dados da CAIXA, de “Pró-Municípios”, substituíram o programa Pró-Infra e eram totalmente implementados com recursos oriundos de emendas parlamentares. Além desses, a SNSA executava ações em programas que estavam sob a coordenação de outras unidades orçamentárias ou órgãos, nos programas: Resíduos Sólidos Urbanos, coordenado pelo MMA; Drenagem Urbana Sustentável, coordenado pelo MI; Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação, do MCidades.

Os dados disponíveis na Tabela 14, que detalha as contratações no período por programas, revelam a importância, em termos de recursos, das emendas parlamentares no total da carteira de investimentos da SNSA. As emendas parlamentares incluídas no Pró-Municípios e Pró-Infra (que antecedeu o Pró-Municípios) corresponderam, ao menos<sup>66</sup>, por quase 90% das contratações efetivadas no período com recursos orçamentários e 18% das contratações totais. No entanto, considerando-se os recursos orçamentários e não orçamentários, é o Pró-Saneamento, executado com recursos do FGTS, o programa responsável pela maior parte das contratações realizadas no período, com cerca de 30% do total contratado no período.

Tabela 14 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal, sob gestão do MCidades, para o saneamento básico, em valores históricos, por programa, de 2003 a 2006.

INVESTIMENTOS CONTRATADOS POR ANO E POR PROGRAMA (Em R\$ milhões)							
PROGRAMA	2003	2004	2005	2006	TOTAL	%/total	%/total respectiva fonte
<b>PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS</b>							
Drenagem Urbana Sustentável	-	20,08	42,86	13,96	76,91	0,8	3,9
PROGEST	1,00	-	-	-	1,00	0,1	0,4
Fortalecimento da Gestão Urbana	3,67	-	2,40	-	-	0,0	0,1
PASS	-	-	-	1,90	1,90	0,0	0,1
Pró-Infra	178,62	-	-	-	178,62	1,8	9,1
Pró-Municípios	-	216,39	557,23	804,29	1.577,91	16,3	80,6
Resíduos Sólidos Urbanos	-	2,18	-	-	2,18	0,0	0,1
Saneamento Ambiental Urbano	-	23,13	29,00	17,33	69,46	0,7	3,5
Saneamento é Vida	32,90	-	-	-	32,90	0,3	1,7
Urbanização de Assentamentos Precários	-	-	10,00	-	10,00	0,1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>216,18</b>	<b>261,78</b>	<b>641,49</b>	<b>838,63</b>	<b>1.958,09</b>	<b>20,3</b>	<b>100</b>
<b>PROGRAMAS NÃO ORÇAMENTÁRIOS</b>							
FCP-SAN (FGTS)	53,18	52,88	-	27,25	133,31	1,4	1,7
Saneamento para Todos (FGTS)	-	-	-	1.369,49	1.369,49	14,2	40,9
Pró-saneamento	1.446,77	1.684,74	17,07	-	3.148,58	32,6	17,8
FAT	11,20	539,50	3,70	540,83	1.095,24	11,3	14,2
<b>TOTAL</b>	<b>1.511,16</b>	<b>2.277,11</b>	<b>20,77</b>	<b>1.937,58</b>	<b>5.746,62</b>	<b>79,7</b>	<b>100</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

É importante enfatizar que no caso das emendas parlamentares, ao órgão setorial, responsável pela formulação e implementação das políticas, não é facultado a escolha dos beneficiários dos

66 Salienta-se que esse percentual é efetivamente maior. Isso porque também é possível apresentar emendas aos demais programas orçamentários. No entanto, o banco de dados pesquisado não permite a identificação, nos demais programas, se os recursos são oriundos de dotação nominalmente identificada (emendas) ou do orçamento livre do MCidades.

recursos públicos, tampouco do tipo de intervenção que será realizada. Ademais, outro agravante é que, muito embora contemplassem ações de natureza diversas para a promoção de ações destinadas ao desenvolvimento urbano e fossem classificadas no Orçamento da União sob a função “urbanismo”, as ações do Pró-Municípios estavam sob a gestão da SNSA. Assim, embora executadas pela Secretaria de Saneamento Ambiental, segundo os Manuais de 2003 a 2007 que disciplinam o acesso aos recursos do Programa Pró-Municípios, eram admitidas, como modalidades de intervenção, que fossem executadas propostas com diversos objetivos: i) implantação ou melhoria de infraestrutura urbana, abrangendo, implantação de corredores de transporte, pavimentação (incluindo a construção de guias, sarjetas e obras associadas de drenagem pluvial, capeamento e recapeamento de pavimentos, calçamento de vias públicas, reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, construção de obras de arte especiais; ii) resíduos sólidos urbanos; iii) abastecimento de água; iv) esgotamento sanitário; v) drenagem urbana; vi) elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano; vii) melhoria das condições da mobilidade urbana e do transporte público; viii) produção ou aquisição de unidades habitacionais (BRASIL, 2007b). De fato, a análise global das propostas executadas por emendas no Pró-Municípios revela que a modalidade que foi contemplada com a maior parcela de recursos foi a de implantação ou melhoria de infraestrutura urbana - pavimentação, responsável por cerca de 70% das contratações realizadas com recursos do programa no período analisado.

A despeito do reconhecimento da importância dos recursos de emendas parlamentares para algumas comunidades, que muitas vezes vão de encontro às necessidades de municípios de pequeno porte ou aqueles situados em regiões economicamente menos desenvolvidas, uma peculiaridade das intervenções promovidas com recursos oriundos de emendas parlamentares é o fracionamento desses em demandas pontuais e pouco estruturantes. Ou seja, diferentemente das demais ações promovidas nos programas de saneamento, em que um mesmo contrato contempla uma intervenção de grande envergadura com funcionalidade própria, as ações realizadas com recursos de emendas parlamentares, em geral, apresentam excessiva pulverização. Assim, enquanto o valor médio dos contratos assinados com recursos de empréstimos do FAT e do FGTS no período foi de R\$ 6,8 milhões, os valores médios dos contratos assinados com recursos orçamentários foram de R\$ 253 mil. Como visto acima, embora os montantes totais de empréstimos superassem significativamente os valores destinados pelos recursos orçamentários, foram efetuadas 8,3 mil operações de repasse com recursos do OGU ante a 684 contratos com recursos de empréstimos.

Dadas as características das obras de infraestrutura, e em especial, de saneamento urbano, que, necessitam de uma inversão significativa na construção dos sistemas públicos, a utilização de emendas parlamentares pode resultar em reduzido impacto na ampliação do acesso aos serviços. Além disso, a elevada dispersão de recursos imposta pelo grande número de emendas, que, muitas vezes não estão compreendidas entre as prioridades estabelecidas pela política governamental, associada à ausência de técnicos para o monitoramento e coordenação da atuação governamental pode se sobrepor à outras iniciativas do órgão, ou até mesmo de outros órgãos federais, dificultando o planejamento das iniciativas e comprometendo a qualidade do gasto público.

A Tabela 15 detalha os investimentos contratados de 2003 a 2006 por Região. Observa-se que, da mesma forma que o período anterior, enquanto os recursos orçamentários, significativamente comprometidos por emendas parlamentares, tendem a ter uma alocação preponderante na Região Nordeste (37,3%), os recursos de empréstimos são altamente concentrados na Região Sudeste.

No âmbito dos empréstimos, em média, 51,5% dos recursos onerosos foram destinados a Estados e municípios da Região Sudeste, seguidos pelo Nordeste, com 18,2%. Na análise dos dados por Unidade da Federação, disponíveis no Apêndice C, continua evidente o perfil concentrador dos recursos de empréstimos. Mais de 47% dos recursos onerosos alocados pelo Governo Federal no período foram destinados aos seguintes Estados: Minas Gerais (21,27%); São Paulo (19,01%); e, Paraná (7,68%). Assim, é possível observar que as regras para acesso aos recursos onerosos determinam uma significativa concentração da alocação desse tipo de recurso, beneficiando, principalmente, Estados e municípios da região Sudeste.

Tabela 15 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por Região, em valores históricos, de 2003 a 2006.

REGIÃO	OGU		EMPRÉSTIMOS		TOTAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Centro-Oeste	366,33	18,71	623,26	10,86	989,58	12,85
Nordeste	730,38	37,30	1.045,51	18,21	1.775,89	23,07
Norte	183,74	9,38	410,46	7,15	594,20	7,72
Sudeste	454,96	23,23	2.957,90	51,53	3.412,86	44,33
Sul	222,69	11,37	703,58	12,26	926,27	12,03
<b>TOTAL</b>	<b>1.958,09</b>	<b>100</b>	<b>5.740,72</b>	<b>100</b>	<b>7.698,81</b>	<b>100</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

Na análise da distribuição dos recursos por modalidade, disponível na Tabela 16, observa-se que, no âmbito dos recursos orçamentários, as intervenções aqui classificadas como Pró-municípios e Pró-infra, que, por opção por individualizar as emendas dentre as demais tipologias de intervenção em saneamento, não pôde ser enquadrada em nenhuma das demais modalidades por contemplarem diversas pequenas intervenções de infraestrutura urbana, especialmente de pavimentação, são responsáveis por quase 90% das contratações. Já com recursos de empréstimos, as modalidades que prevalecem são as destinadas a prover o abastecimento de água (43,37%), seguido do esgotamento sanitário (37,86%).

Tabela 16 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por modalidade, em valores históricos, de 2003 a 2006.

Modalidade	OGU		EMPRÉSTIMOS		TOTAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Abastecimento de água	22,33	1,14	2.492,15	43,37	2.514,48	32,64
Esgotamento sanitário	77,96	3,98	2.175,79	37,86	2.253,75	29,25
Resíduos sólidos	3,18	0,16	110,45	1,92	113,63	1,47
Drenagem urbana	76,91	3,93	337,54	5,87	414,45	5,38
Pró-municípios/Pró-infra	1.756,53	89,71	-	-	1.756,53	22,80
Estudos, projetos e DI*	7,22	0,37	368,39	6,41	375,61	4,88
Saneamento Integrado	13,97	0,71	262,30	4,56	276,27	3,59
<b>TOTAL</b>	<b>1.958,09</b>	<b>100</b>	<b>5.740,72</b>	<b>100</b>	<b>7.698,81</b>	<b>100</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

\* Desenvolvimento Institucional

Por fim, foi possível observar que, a despeito da significativa ampliação da disponibilidade recursos onerosos no período, em relação aos períodos anteriores, esse acréscimo se deu sem

promover alterações no padrão distributivo dos investimentos públicos com essa fonte de recursos. Quanto às emendas, embora tivessem importante papel de equilibrar essa distribuição e ainda que se reconheça o seu papel para algumas comunidades, argumenta-se que, dadas as características das intervenções promovidas, tendem a ter pouco impacto em indicadores de saneamento.

Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, em janeiro de 2007, no início do segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), o Programa de Governo enuncia a prioridade conferida ao combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade, por meio do aprofundamento do processo de reforma urbana e de investimentos para garantir acesso à moradia digna e aos serviços urbanos de saneamento. Busca-se identificar a mudança no padrão dos investimentos em saneamento sob gestão do MCidades a partir da criação do Programa.

#### 4.4.2 Investimentos públicos em saneamento de 2007 a 2009

A partir de 2007, o quadro de insuficiência de recursos para os investimentos em saneamento se inverte consideravelmente e o acesso ao saneamento básico foi incluído dentre as prioridades da ação governamental, inserido no PAC.

No âmbito do MCidades, entre 2007 e 2009, foram contratados investimentos para o setor de saneamento de R\$ 28,78 milhões (com Estados, municípios e Distrito Federal), contabilizando uma média de R\$ 7,19 bilhões anuais, valor 193% superior à média anual do primeiro mandato do Governo Lula (2003 - 2006) e 352% superior à média anual do período pesquisado anteriormente (1988 - 2002), ambos valores médios dos valores contratados nos períodos já corrigidos pelo IGP-DI para o ano de 2009.

A partir dos dados da Tabela 17, que detalha os investimentos contratados no período por ano e fonte de recursos, observa-se o substancial crescimento dos recursos, especialmente de fontes oriundas do Orçamento da União, em 2007, ano de lançamento do PAC. Assim, revertendo a tendência observada em todos os anos dos períodos pesquisados, os recursos orçamentários foram a principal fonte de financiamento da política federal de saneamento, responsável por 52% das contratações realizadas entre 2007 e 2009.

Tabela 17 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, em valores históricos, de 2007 a 2009.

ANO	Investimentos contratados (Em R\$ milhões)				
	Orçamentários	Financiamentos			TOTAL
		FGTS	FAT	Total	
2007	9.535,00	3.256,58	1.163,31	4.419,90	13.954,90
2008	2.008,90	3.740,52	2.479,06	6.219,58	8.228,48
2009	3.428,22	1.668,77	1.501,04	3.169,81	6.598,03
TOTAL	14.972,12	8.665,87	5.143,41	13.809,29	28.781,41

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento

Ressalta-se que, do montante total contratado entre 2007 e 2009, 80,61% dos investimentos, equivalentes a R\$ 23,2 bilhões, foram incluídos no PAC<sup>67</sup>. Mas como identificar as ações incluídas no PAC? No âmbito dos recursos de empréstimos, cerca de 90% dos contratos de operações de crédito assinados entre 2007 e 2009 fazem parte do Programa, o que representa um montante de investimentos que ultrapassa R\$ 12,4 bilhões. Ou seja, quase todas as operações selecionadas e contratadas no período foram incluídas no Programa. Já dos recursos oriundos do OGU, do total contratado pela SNSA no período, os investimentos contratados pelo PAC representam um percentual inferior, de 72,2%, o que corresponde a investimentos de R\$ 10,8 bilhões.

Portanto, quando se trata de recursos orçamentários, os empreendimentos do PAC para o setor de saneamento sob a gestão do MCidades estão incluídos em ações de sete programas orçamentários do PPA 2008 – 2011, quais sejam: Serviços Urbanos de água e Esgotos (antigo programa Saneamento Ambiental Urbano no PPA 2003 - 2007), único programa que está sob a coordenação da SNSA, que reúne mais de 80% dos recursos orçamentários do PAC Saneamento do MCidades e contempla as intervenções nas modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário; Resíduos Sólidos Urbanos, que reúne as ações de resíduos sólidos; Drenagem Urbana Sustentável, que contempla as ações de drenagem urbana e manejo de águas pluviais; Fortalecimento da Gestão Urbana, que contempla os investimentos realizados na modalidade de desenvolvimento institucional e estudos e projetos de engenharia; Integração de Bacias Hidrográficas, que inclui os investimentos destinados à elaboração de projetos de engenharia nos municípios das Bacias do Rio São Francisco e Parnaíba; Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que inclui as ações de saneamento integrado sob gestão da SNSA que foram incluídas no Programa.

Entretanto, observa-se que, além das intervenções do PAC, o Governo Federal continuou a executar montante expressivo de recursos em programas com recursos de emendas parlamentares. Portanto, mesmo com o lançamento de um grande plano de investimentos para o saneamento sob a gestão do Executivo Federal, as emendas parlamentares continuam a ter um importante papel no financiamento da política de saneamento entre 2007 e 2009.

Em 2007, a programação aprovada pela Lei Orçamentária revela que, do montante total de recursos aprovados para investimentos em saneamento básico, 72,8% correspondiam a recursos de emendas parlamentares (BRASIL, 2008b). Com o lançamento do PAC, os créditos adicionais aprovados em meados do exercício financeiro ao orçamento do ano de 2007 ampliaram os recursos totais em 68,52%, revertendo parcialmente essa tendência de baixa discricionariedade alocativa (BRASIL, 2009). Mesmo assim, dos R\$ 3,4 bilhões do orçamento final destinado ao MCidades, 60% dos recursos correspondiam à dotações destinadas às emendas em 2007. Já no orçamento aprovado para 2008, já incluindo aí a dotação do PAC, R\$ 3,5 bilhões correspondiam a recursos para investimentos livres (59% do total) e R\$ 2,45 bilhões (41%) foram destinados às emendas parlamentares. Em 2009, na LOA, do montante total de recursos aprovados para investimentos em

---

67 Ressalta-se que foram incluídos no PAC empreendimentos com ano de contratação anterior a 2007, no montante de R\$ 2,43 bilhões.

saneamento básico pelo MCidades, R\$ 3,52 bilhões (50,32%) foram destinados às emendas parlamentares. Esse elevado percentual de emendas se refletiu na carteira de investimentos contratados pelo MCidades no período.

Os programas Apoio ao Desenvolvimento de Pequenos e Médios Municípios, extintos no orçamento de 2008<sup>68</sup>, foram transferidas para o programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano. Dessa forma, apesar de orçamentariamente estarem incluído em outro programa, para manter a comparabilidade, manteve-se a nomenclatura do Pró-Municípios na Tabela 18, que detalha as contratações realizadas por programa de 2007 a 2009 e detalha a participação dos programas no PAC.

Tabela 18 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados pelo Governo Federal para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, em valores históricos, por programa, de 2007 a 2009

INVESTIMENTOS CONTRATADOS POR ANO E POR PROGRAMA (Em R\$ milhões)								
PROGRAMA	2007	2008	2009	TOTAL	%/total	%/ respectiva fonte	%/ PAC total	% dos inv. Incluído no PAC
<b>ORÇAMENTÁRIOS</b>								
Drenagem Urbana	274,09	53,03	1.471,59	1.798,71	6,25	12,01	7,44	95,98
Fortalecimento da Gestão Urbana (1)	18,78	15,84	12,20	46,82	0,16	0,31	0,20	100
Integração de Bacias Hidrográficas	11,43			11,43	0,04	0,08	0,05	100
Pró-Municípios (2)	1.454,18	1.307,22	1.217,68	3.979,08	13,83	25,58	0	0
Resíduos Sólidos Urbanos	5,44	51,28	-	56,71	0,20	0,38	0,24	99,14
Serviços Urbanos de Água e Esgotos	4.570,93	431,95	581,77	5.584,64	19,40	37,30	23,58	97,96
UAP – Saneamento Integrado (3)	3.200,15	149,59	144,98	3.494,72	12,14	23,34	15,06	99,99
<b>TOTAL</b>	<b>9.535,00</b>	<b>2.008,91</b>	<b>3.428,22</b>	<b>14.972,13</b>	<b>52,02</b>	<b>100</b>	<b>46,57</b>	<b>72,17</b>
<b>NÃO ORÇAMENTÁRIOS</b>								
Saneamento para Todos (FGTS/CAIXA)	3.256,58	3.740,52	1.668,77	8.665,9	30,11	62,75	32,88	88,02
FAT/BNDES	1.163,31	2.479,06	1.501,04	5.143,4	17,87	37,25	20,55	92,67
<b>TOTAL</b>	<b>4.419,9</b>	<b>6.219,6</b>	<b>3.169,8</b>	<b>13.809,3</b>	<b>47,98</b>	<b>100</b>	<b>53,43</b>	<b>89,76</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

(1) Contempla as ações 1P95 (Elaboração de Projetos de Saneamento) e 8871, de apoio à Elaboração de Estudos e Implementação de Projetos de Desenvolvimento Institucional e Operacional e à Estruturação da Prestação dos Serviços de Saneamento Básico e Revitalização dos Prestadores de Serviços Públicos de Saneamento.

(2) Na LOA, em 2007, constam dos Programas Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Pequenos Municípios e Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Médios Municípios. Na LOA 2009, constam no Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, ação 1D73.

(3) Urbanização de Assentamentos Precários.

No âmbito dos recursos orçamentários, observa-se que, do montante contratado, as emendas foram responsáveis por 25,58% das contratações realizadas no período com a fonte, superando os investimentos destinados às ações incluídas nos programas de drenagem urbana e de resíduos sólidos, por exemplo. O Serviços Urbanos de Água e Esgotos foi o programa que teve maior expressão orçamentária e financeira no período analisado, responsável por 37,3% das contratações com recursos do OGU. É possível observar que, à exceção dos Pró-Municípios, que não tem investimentos do PAC, mais de 95% dos investimentos contratados nos demais programas estão incluídos no PAC.

68 As ações do Pró-Municípios, quais seja, Implantação ou Melhoria de Obras de Infra-Estrutura Urbana em Municípios com até 100.000 Habitantes e Obras de Infra-Estrutura Urbana em Municípios de Médio e Grande Porte foram extintas em 2008. Desse modo, as intervenções sob a rubrica dessas ações foram atendidas, em 2008 e 2009 pela Ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (1D73), no programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano (0310).

Em se tratando dos recursos oriundos de empréstimos, o Saneamento para Todos (FGTS), responsável pela contratação de mais de 62% do total de recursos onerosos, foi a fonte de recursos de empréstimos mais importante no período. Considerando-se o total de recursos destinados ao PAC, o programa foi responsável por pouco mais de 30% dos recursos do Programa.

Ressalta-se que no programa Fortalecimento da Gestão Urbana, sob coordenação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que inclui iniciativas voltadas para o desenvolvimento institucional, assistência e capacitação técnica, estão incluídas duas ações orçamentárias executadas com recursos do PAC. Uma dessas iniciativas, inicialmente denominada na SNSA de “Programa de Apoio à Revitalização dos Prestadores de Serviços de Saneamento” (PAC Gestão), foi desenhado pelo MCidades para apoiar a elaboração e implementação de estudos, planos e projetos para o reordenamento institucional e a estruturação da gestão dos serviços públicos de saneamento básico<sup>69</sup>. Os objetivos eram melhorar a capacidade dos prestadores de serviços para a gestão dos sistemas implantados com recursos do PAC; e possibilitar que os prestadores de serviços tivessem, depois de implementado o programa, capacidade de tomarem recursos de empréstimos para os seus investimentos. No entanto, o programa foi vetado pela Casa Civil e, do montante previsto de R\$ 600 milhões em recursos orçamentários para as ações de desenvolvimento institucional, só foram utilizados R\$ 18,7 milhões.

Quanto aos investimentos realizados de 2007 a 2009 por macrorregião, a Tabela 19, detalha os investimentos contratados por Região. Observa-se que, de forma geral, os recursos orçamentários tiveram uma distribuição equilibrada entre as Regiões Nordeste (33,9% dos recursos totais) e Sudeste (33,5%). Já os recursos contratados com empréstimos do FAT e do FGTS predominaram na Região Sudeste (43,0%), seguidos da Região Nordeste (24,1%). Na análise dos dados por Unidade da Federação, disponíveis no Apêndice D, é possível perceber que o PAC não trouxe alterações substanciais no que tange à concentração dos recursos de empréstimos: mais de 48% dos investimentos contratados foram destinados aos Estados de: São Paulo (21,15%); Rio de Janeiro (10,64%); Minas Gerais (9,34%); e, Bahia (6,88%).

Tabela 19 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por Região, em valores históricos, de 2007 a 2009

REGIÃO	OGU		EMPRÉSTIMOS		TOTAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Centro-Oeste	1.640,93	11,0	783,95	5,7	2.424,88	8,4
Nordeste	5.078,32	33,9	1.854,18	13,4	6.932,50	24,1
Norte	1.688,09	11,3	1.477,51	10,7	3.165,60	11,0
Sudeste	5.008,82	33,5	7.365,41	53,3	12.374,23	43,0
Sul	1.555,96	10,4	2.328,24	16,9	3.884,19	13,5
<b>TOTAL</b>	<b>14.972,12</b>	<b>100</b>	<b>13.809,29</b>	<b>100</b>	<b>28.781,41</b>	<b>100</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

69 As ações poderiam ser direcionadas a (o): arcabouço legal e jurídico; a elaboração de planos municipais de saneamento básico; planejamento, regulação, fiscalização e controle social; novos modelos de gestão; revitalização de prestadores públicos de serviços; e desenvolvimento institucional e operacional dos reguladores e dos prestadores públicos de serviços, privilegiando os casos de prestação regionalizada via gestão associada de serviços públicos.



Quanto aos investimentos por modalidade, a Tabela 20 detalha os investimentos realizados no período. Observa-se, em relação aos períodos anteriores, o substancial crescimento dos investimentos contratados na modalidade de drenagem urbana, praticamente ausente nas análises anteriores, bem como a reversão da tendência de concentração dos investimentos contratados em abastecimento de água, induzida intencionalmente pelo PAC. Assim, na distribuição dos recursos orçamentários, muito embora ainda haja predominância das modalidades Pró-Municípios (26,77%), há significativa ampliação da participação do esgotamento sanitário (23,39%) e do saneamento integrado (23,34%). Quanto aos recursos de empréstimos, foram também predominantes os investimentos em esgotamento sanitário (26,75%), seguidos do abastecimento de água (23,37%).

Tabela 20 - Investimentos onerosos e não onerosos contratados para o saneamento básico, sob gestão do MCidades, por modalidade, em valores históricos, de 2007 a 2009.

Modalidade	OGU		EMPRÉSTIMOS		TOTAL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Abastecimento de água	2.043,88	13,65	4.624,01	33,48	6.667,89	23,37
Esgotamento sanitário	3.501,56	23,39	4.198,38	30,40	7.699,94	26,75
Resíduos sólidos	56,71	0,38	232,08	1,68	288,79	1,00
Drenagem urbana	1.792,28	11,97	1.334,31	9,66	3.126,59	10,86
Pró-municípios	4.007,96	26,77	-	-	4.007,96	13,93
Estudos, projetos e DI*	75,02	0,50	974,22	7,05	1.049,23	3,65
Saneamento Integrado**	3.494,72	23,34	2.446,29	17,71	5.941,01	20,64
<b>TOTAL</b>	<b>14.972,12</b>	<b>100</b>	<b>13.809,29</b>	<b>100</b>	<b>28.781,41</b>	<b>100</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

\*DI: desenvolvimento institucional

\*\* Mais de uma modalidade em uma mesma base territorial. No caso do OGU, em especial, destinado, principalmente, à urbanização de assentamentos precários.

#### 4.5 RESULTADOS: EXPECTATIVAS EM TORNO DO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

A criação do Ministério das Cidades tem o latente desafio de superar o rumo errático da atuação do governo federal no âmbito da política urbana nas duas últimas décadas. Desde a extinção do BNH e da transferência de parte de suas atribuições à Caixa Econômica Federal, a gestão da política federal de saneamento foi marcada pela descontinuidade, fragmentação e ausência de estratégias articuladas com os entes federativos para enfrentar de forma adequada os problemas urbanos. Salienta-se que esse vazio institucional que caracterizou o setor de saneamento acarretou na inexistência de estruturas administrativas e técnicas responsáveis pela consolidação de diretrizes federais para a condução da política social, que possibilitou, em grande medida, a transferência de grande parte do poder decisório da política pública à agência implementadora, a CEF, que dispunha de ampla autonomia na condução dos programas e operacionalização dos recursos. Assim, dotada de elevada capilaridade, o órgão acabou consolidando uma forte tradição institucional na operacionalização dos programas de saneamento.

Conseqüentemente, no âmbito institucional, a criação do MCidades e a contínua tentativa de fortalecimento de seu papel como gestor da política, tem acarretado em diminuição do papel ativo da Caixa no locus decisório das políticas urbanas, bem como na redução da visibilidade da sua atuação como agente responsável pelos programas. Obviamente, esse processo, ainda em construção, não se dá sem percalços. A institucionalização efetiva do MCidades como gestor das aplicações do

Governo Federal esbarra em uma série de implicações políticas decorrentes da redução do poder decisório de uma estrutura burocrática altamente consolidada e hierarquizada e de agentes implementadores da política com ampla capilaridade e autonomia no “nível de rua” (SANTONI, 2010).

Portanto, desde 2003, o MCidades tem buscado ampliar seu papel como gestor das políticas. Muito embora estejam disponíveis reduzidas informações sobre as formas de seleção dos investimentos antes da criação do MCidades, as seleções dos empreendimentos apoiados pelos recursos federais passaram por um processo de reformulação. Uma das importantes medidas tomadas foi o estabelecimento de requisitos técnicos e institucionais transparentes para a seleção dos empreendimentos e padrões mínimos de eficiência na prestação dos serviços como condição para o acesso a novos recursos por parte dos proponentes (OLIVEIRA FILHO, 2003). Como resultado, destaca-se a disseminação de novos mecanismos de seleção e avaliação, pautados em critérios objetivos, que tendem a gerar um processo de indução da melhoria da qualidade do investimento público em infraestrutura. Em específico, no caso dos empréstimos, a necessidade de enquadramento prévio da proposta, obtida junto ao MCidades, reduz as possibilidades de que sejam apoiadas pelos agentes financeiros, com recursos destinados ao saneamento básico, propostas que não se coadunam com as diretrizes das políticas públicas de saneamento básico e não têm aderência técnica e financeira com as necessidades das localidades beneficiadas.

Já no segundo mandato, com o lançamento do PAC, além do expressivo aporte de recursos investimentos, sobretudo, de recursos orçamentários, desenvolveu-se uma forma nova de gerenciar e acompanhar a implementação de obras de infraestrutura urbana, composta por medidas institucionalizadas para conferir agilização, coordenação e controle para as ações governamentais. Quanto a essas práticas, as estruturas de acompanhamento superior, notadamente o GEPAC e o CGEPAC, com ascendência decisória sobre os demais agentes e influência política junto aos Estados e municípios, traduziram-se em importantes inovações para a gestão federal das ações de saneamento. Se por um lado, essa estrutura pode refletir a dificuldade de separar o ato de fazer política e a implementação das políticas, reflete o reconhecimento de que os atores envolvidos com a implementação são dotados de informação limitada, de que muitos conflitos não podem ser resolvidos durante a fase de elaboração de políticas; de que é necessário que decisões importantes sejam tomadas quando os implementadores estão em ação; e de pouco é conhecido sobre o real impacto de novas medidas. Ou seja, reconhece-se que decisões diárias terão de envolver negociação e compromissos com diversos grupos, considerando o processo de fazer política continua durante a fase de implementação, em contínuo processo de interação e negociação (HILL, 1993).

Já no nível operacional e gerencial, em que se dá o monitoramento propriamente dito da execução dos empreendimentos pelos agentes operadores e o acompanhamento da execução pelos gestores, pode-se considerar que a estrutura montada pelo PAC resultou em significativos aperfeiçoamentos. Nesses níveis intermediários, a necessidade de gerar, aprimorar e consolidar os dados para as reuniões das Salas de Situação e para os Balanços do Programa acarretou em maior institucionalização de canais de comunicação entre o gestor das aplicações (o MCidades), os órgãos operadores (os bancos) e os entes federados. Havia, historicamente, uma grande dificuldade em se apropriar com precisão das informações de execução física e financeira dos empreendimentos de

saneamento, bem como uma defasagem importante da informação. Com o advento do PAC, superou-se em parte essa dificuldade, aproximando o MCidades de um modelo de gestão orientado para resultados. Assim, é válido destacar a importância de eventuais práticas advindas dessa experiência do PAC no Ministério das Cidades, especialmente no que tange ao relacionamento entre os atores governamentais envolvidos com a implementação dos programas. Trata-se de um avanço gerencial importante e inovador por vários motivos: promove a transparência e a prestação de contas das ações públicas; possibilita o empoderamento social, uma vez que a população passa a ter poder informacional para cobrar dos gestores locais a execução das obras; confere visibilidade à realização dos investimentos públicos; e, impulsiona o planejamento setorial.

Especialmente com o PAC, apesar de mantido o desenho de implementação já existente, reforçou-se o papel do MCidades como gestor dos recursos da política de saneamento e da Casa Civil como coordenadora da ação governamental. Por um lado, isso tende a fortalecer o MCidades como coordenador da política de saneamento perante os demais agentes implementadores. No entanto, é válido ressaltar que importante etapa em que foi definida a distribuição regional, social e técnica dos recursos e a seleção dos empreendimentos foram concentradas na Casa Civil, e não no âmbito do órgão coordenador, a Secretaria de Saneamento. Por outro lado, a blindagem conferida por parte da Casa Civil a um setor que, pela sua própria natureza, é historicamente afetado por injunções de natureza política, seja na definição de seus quadros dirigentes, seja na definição de sua carteira de ações e investimentos, é essencial para a consecução dos objetivos da política de saneamento.

Em virtude da temporalidade da execução das obras, que estão, no 10º Balanço do Programa, em maio de 2010, com cerca de 30% de execução física, ainda não é possível avaliar potenciais resultados das ações implementadas pelo PAC, em termos de melhoria do acesso e da qualidade dos serviços de saneamento. Muito embora ainda não se possam apontar resultados produzidos pelas políticas de saneamento básico para o período como um todo, serão descritos alguns indicadores de acesso aos serviços de saneamento em 2007.

Segundos os dados da PNAD (IBGE, 2007), a rede geral de abastecimento de água alcançava 91,86% dos domicílios urbanos brasileiros e a rede de esgotamento sanitário estava disponível para 59,46% dos domicílios urbanos, com marcadas discrepâncias regionais. A análise regionalizada dos indicadores de acesso em áreas urbanas, disponível na Tabela 21, mostra a continuidade da desigual distribuição do acesso aos serviços entre as Regiões brasileiras. A Região Norte do país ainda apresenta os piores indicadores relativos de cobertura dos serviços em áreas urbanas: a rede de esgotamento sanitário está disponível para 12% dos moradores das cidades na Região, enquanto a cobertura da rede de esgotos alcança mais de 84% dos domicílios urbanos na Região Sudeste. Salienta-se que, ao se considerar o déficit absoluto, é no Nordeste onde está concentrada a maior quantidade de domicílios sem acesso aos serviços, com cerca de 33% do déficit absoluto de acesso aos serviços de rede de esgotos em áreas urbanas (IBGE, 2007). Em relação à rede de abastecimento de água, essa diferença é também marcante: a rede alcança mais de 95% das populações urbanas nas Regiões Sudeste e Sul, mas não chega a 57% de cobertura nos domicílios urbanos do Norte (IBGE, 2007). Em relação ao déficit absoluto, é na Região onde estão concentrados

29% do déficit absoluto de acesso aos serviços da rede de abastecimento de água em áreas urbanas brasileiras.

Tabela 21 – Brasil - Cobertura e domicílios sem acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em áreas urbanas, por Região, em 2007

REGIÃO	Abastecimento de água (rede geral)		Esgotamento sanitário (rede geral) (1)	
	Cobertura (%)	Nº domicílios sem acesso (1000)	Cobertura (%)	Nº domicílios sem acesso (1000)
<b>Brasil</b>	<b>91,86</b>	<b>3.892</b>	<b>59,46</b>	<b>19.402</b>
Norte	62,79	1.117	12,16	2.637
Nordeste	88,45	1.212	39,34	6.369
Sudeste	96,42	833	84,24	3.673
Sul	94,93	377	38,71	4.561
Centro-Oeste	90,17	354	39,98	2.162

Fonte: IBGE, PNAD 2007.

(1) Com serviço de rede coletora de esgotamento sanitário

No que tange ao acesso aos serviços da rede de água e esgotos por faixa de renda, de forma geral, os indicadores da PNAD mostram a expansão dos serviços entre os domicílios de menor renda. Na média brasileira, entre 2003 e 2008, de acordo com a PNAD dos respectivos anos, o crescimento domiciliar do acesso aos serviços de abastecimento de água foi de 18%, passando de 38,1 milhões de domicílios para 45 milhões de domicílios. O maior crescimento foi observado na faixa de renda que varia de 1 a 3 salários mínimos, com incremento de 28,5% (o acesso passou de 12,5 milhões para 16,2 milhões de domicílios). Para o esgotamento sanitário, o crescimento médio de domicílios urbanos com acesso à rede geral foi de 26%, passando de 23,5 milhões para 29,7 milhões de domicílios. Da mesma forma que o abastecimento de água, o maior crescimento foi observado na faixa de renda que varia de 1 a 3 salários mínimos, com incremento de 41,9% (o acesso passou de 6,7 milhões para 9,6 milhões de domicílios).

Assim, a Tabela 22 mostra a distribuição do déficit de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário segundo a classe de rendimento mensal domiciliar, segundo a PNAD 2007. Observa-se, de acordo com os dados da Tabela, mais de 57% do universo de domicílios urbanos sem acesso aos serviços de esgotamento sanitário possuem renda mensal de até três salários mínimos. Para os serviços de abastecimento de água, a população com essa faixa de renda concentra mais de 62% do déficit de acesso aos serviços

Tabela 22 – Brasil - Cobertura e domicílios sem acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em áreas urbanas, por faixa de renda, em 2007.

Faixa de rendimento domiciliar	Esgotamento sanitário (rede geral)		Abastecimento de água (rede geral)	
	Distribuição do déficit urbano (em %)	Número de domicílios urbanos sem acesso (1.000)	Distribuição do déficit urbano (em %)	Número de domicílios urbanos sem acesso (1.000)
Até 1 SM	13,9	2.671	18,2	699
Mais de 1 a 2 SM	24,8	4.756	26,1	1.001
Mais de 2 a 3 SM	18,4	3.539	18,1	697
Mais de 3 a 5 SM	20,1	3.863	17,2	662
Mais de 5 a 10 SM	13,2	2.527	11,0	422
Mais de 10 a 20 SM	4,6	889	3,9	148
Mais de 20 SM	1,6	302	1,4	52
Sem rendimento	3,5	665	4,2	161
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>19.212</b>	<b>100</b>	<b>3.842</b>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar. IBGE/PNAD, 2007

Portanto, observa-se que, de forma geral, as carências em saneamento básico no Brasil continuam a afetar de forma mais intensa as populações de baixa renda que residem nas áreas de maior adensamento populacional, especialmente nas Regiões Nordeste e Sudeste do país. No entanto, embora ainda seja prematuro realizar estimativas ou projeções em torno da ampliação dos serviços de saneamento básico, persiste a expectativa em torno de uma significativa melhoria e ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico em áreas urbanas das capitais de Estado e de Regiões Metropolitanas de todas as macrorregiões do país, especialmente de esgotamento sanitário, para a população em geral, e de abastecimento de água para população de baixa renda, em particular.

## CONCLUSÃO

Neste momento, é oportuno construir uma síntese dos principais resultados e contribuições das análises aqui realizadas. Antes de destacar as mais importantes conclusões acerca da temática pesquisada, é preciso dizer do imenso desafio de concluí-lo e das limitações associadas à sua execução, visto se tratar de uma abordagem que busca, principalmente, na atuação do Estado, elementos explicativos para relacionar temas pouco abordados em políticas públicas de saneamento: as desigualdades regionais e sociais no acesso aos serviços públicos da rede de água e esgotos e o financiamento federal das ações de saneamento básico.

Superar esse desafio é uma tarefa enorme. Antes de tudo, é preciso considerar que o financiamento da infraestrutura urbana de saneamento básico em um país com as dimensões, diversidades regionais, peculiaridades culturais e políticas e discrepante estrutura social é produto de um complexo arranjo institucional e decisório que envolve a análise de diversos aspectos, que atuam como constrangimentos e incentivos para a adoção de determinados cursos de ações das políticas públicas ao longo da trajetória política do país. O desenho de financiamento das políticas, certamente, é influenciado por vários fatores conflitantes na arena de disputa pela apropriação de recursos públicos escassos. Para o saneamento, em específico, pesquisas que englobem esses arranjos esbarram em aspectos que envolvem o poder político dos congressistas, a influência decisória dos condutores da política econômica, a imobilidade relativa da burocracia da política setorial e os interesses dos diversos grupos de pressão fortemente constituídos no setor, dificilmente captáveis ao alcance do olhar do pesquisador.

No entanto, se esse é um dos maiores obstáculos a se transpor, outra limitação enfrentada ainda merece destaque especial. Assim, foi aqui posto o desafio da multidisciplinariedade, ao buscar interrelacionar disciplinas com origem em uma ampla gama de áreas do conhecimento, incluindo a ciência política, a engenharia, a sociologia, a administração pública e a geografia, sob o arcabouço do desenvolvimento sustentável. Conforme destacou Souza (2006), o caráter holístico dos estudos das políticas públicas implica em considerar que a área, embora tradicionalmente associada aos estudos da ciência política, comporta várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Já em estudos dedicados à análise do setor de saneamento, tradicionalmente limitados a um caráter descritivo das intervenções, de aspectos relacionados às tecnologias e que privilegiam recortes temporais da evolução das ações e das situações sanitárias (REZENDE, 2004), têm refletido reduzido interesse, por parte dos profissionais do setor e da academia brasileira, na condução de pesquisas que tenham como referencial os critérios de equidade. Aí o desenvolvimento sustentável, com foco na sustentabilidade social, revela-se referencial importante para a discussão de um novo modelo de sociedade que incorpore, além do crescimento econômico, princípios associados à justiça social.

Ademais, é no âmbito da ausência de análises dedicadas à atuação do Estado, foco principal de análise da ciência política, que Marques e Torres (2005) identificam uma lacuna no campo dos estudos urbanos. No entanto, ressalta-se que, não só em políticas de saneamento, mas de forma geral, em estudos das políticas públicas, as questões relativas à desigualdade social costumam ser analisadas em termos das diferenças de renda, compreendidos, sobretudo, à luz das

desigualdades de educação, de gênero, de cor, de raça ou de oportunidades no mercado de trabalho. Assim, embora os processos geradores das desigualdades sociais venham sendo amplamente estudados pela literatura das ciências sociais, especialmente desde os anos 1970 no Brasil, com diferentes enfoques, a acepção da diferenciação social nesta pesquisa referiu-se aos desiguais níveis de acesso às políticas públicas de infraestrutura (MARQUES; TORRES, 2005).

#### *Desigualdades sociais e regionais no acesso aos serviços de saneamento*

Considera-se que os desordenados processos de formação das cidades brasileiras ocorreram sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano desigual que privou parcela da população de condições básicas de acesso à infraestrutura urbana e de inserção efetiva à cidade (ROLNIK, 2008). No saneamento básico, essas iniquidades, aqui compreendidas como desiguais níveis de acesso às infraestruturas públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, se manifestaram de forma mais ou menos intensa, a depender da concepção de justiça social que se adota como referência, desde a implantação dos primeiros sistemas saneamento, no início do século XX, perpassando pelos investimentos promovidos pelo PLANASA, nos anos 1970, perpetuando-se até os dias atuais.

Considerando-se um significativo crescimento domiciliar urbano, a cobertura dos serviços de saneamento evoluiu significativamente nos últimos 27 anos. Em 1981, a rede de abastecimento de água estava disponível em pouco mais de 79% dos domicílios urbanos, alcançando mais de 92% da população urbana em 2008 (IBGE, 2008). No mesmo período, a rede esgotamento sanitário passou de 39,8% para 60,7% dos domicílios urbanos. Em números absolutos, a análise da evolução do acesso aos serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água por rede geral de 1981 a 2008, mostra que cerca de 29,3 milhões de domicílios passaram a ter acesso à rede de água e 20,8 milhões passaram a dispor dos serviços da rede de esgotamento sanitário. No entanto, no período, o país contabilizou um crescimento de quase 30 milhões de domicílios urbanos. Ou seja, no início da década de 1980, contabilizava-se um déficit de acesso aos serviços da rede abastecimento de água de 3,3 milhões de domicílios, número que cresceu para 3,8 milhões em 2008. Quanto ao esgotamento sanitário, o déficit absoluto, que em 1981 era de 11,5 milhões de domicílios urbanos, em 2008, esse número cresceu para 19,2 milhões.

No âmbito regional, observa-se que Estados e municípios localizados na Região Sudeste tendem a apresentar um acesso aos serviços de água e esgotos por rede geral bastante superior às demais, não obstante o reconhecimento da existência de significativo déficit quantitativo e elevado adensamento nessas áreas, em comparação às demais Regiões. Para além das desigualdades macrorregionais, na medida em que se analisa o acesso aos serviços por faixa de rendimento domiciliar, em todas as Regiões do país, observa-se que a parcela da população com renda mais elevada tende a apresentar taxas significativamente maiores de acesso aos serviços. Portanto, embora a análise dos indicadores de cobertura dos serviços de saneamento básico mostre uma melhoria relativa do acesso aos serviços no Brasil, pode-se considerar que não houve nos últimos anos, substantiva redução das desigualdades estruturais na prestação dos serviços. Os indicadores

de cobertura dos serviços mostram que o acesso ao saneamento básico tem um forte componente social e mercantil: em geral, aqueles que não contam com os serviços são os que não podem pagar. Portanto, a análise da expansão dos serviços nos últimos anos revela que, além de insuficiente para garantir a universalização do saneamento, o crescimento ocorreu de forma regressiva, tanto do ponto de vista social, como regional.

Para orientar a construção da dissertação, as questões de pesquisa direcionaram as argumentações dos capítulos dedicados à análise da política pública de saneamento básico. No esforço de resumir as principais conclusões a respeito das questões orientadoras, resgatam-se algumas das explanações conduzidas ao longo dos capítulos de análise.

#### *Condicionantes político-institucionais e econômicos que influenciam a política pública de saneamento básico*

A respeito dos condicionantes político-institucionais e econômicos, partiu-se do pressuposto, frequentemente associado ao arcabouço conceitual neoinstitucionalista de estudos das políticas públicas, de que algumas características que definem o arranjo político-institucional, como as práticas de gestão, os aspectos culturais, o sistema político e as estruturas políticas, impactam significativamente os resultados do processo político. Ou seja, as características das instituições de um país afetam de forma significativa o processo de políticas públicas nele observado. Portanto, na tentativa de identificar esses elementos, assumiu-se as recomendações teóricas manifestadas por Heller e Castro (2007) e Heller e Rezende (2007), que destacam a importância central dos condicionantes sistêmicos que estruturam e determinam em grande medida as opções de políticas públicas para o setor de saneamento. Para realizar essa tarefa, ao longo dos capítulos de análise, procurou-se incorporar o debate acerca do papel de alguns desses condicionantes que atuam na formulação e implementação da política de saneamento básico que se desenvolveu no Brasil, especialmente após os anos 1970 até os dias atuais.

Ao se considerar que as políticas públicas constituem-se em um dos principais resultados da ação estatal, analisá-las como o “Estado em ação” implica em considerar que os Estados, assim como as orientações emitidas pelos governos na implementação das políticas, exercem papel central na análise dos resultados políticos. Portanto, para adequada compreensão das políticas públicas implementadas em um período pelos governos, considerou-se essencial a compreensão da concepção de Estado e de política social que sustentaram as ações e os programas de intervenção em saneamento. Adicionalmente, as análises buscaram englobar, ainda que tangencialmente, as transformações na economia nacional e internacional e as mudanças nas formas de organização do setor público, considerando, nesses processos, as implicações para a política de saneamento.

Assim, nos anos 1970 até meados de 1980, o modelo de desenvolvimento econômico priorizado pelo país, de caráter intervencionista e centralizador, baseado no suporte à industrialização conduzida pelo Estado, que investiu prioritariamente na infraestrutura básica para dar suporte ao desenvolvimentismo, produziu, para o saneamento, a configuração da prestação dos serviços que o setor assume até os dias atuais. A prestação dos serviços continua centralizada em grandes



empresas estaduais, que são em grande medida autônomas em relação aos titulares dos serviços, pouco transparentes em relação aos mesmos e à sociedade e, em diversos casos, têm significativos problemas de gestão. Portanto, para adequada identificação dos condicionantes institucionais que influenciam o desempenho da política de saneamento básico nos dias atuais foi essencial uma compreensão da trajetória histórica que engloba a análise do papel exercido pelas concessionárias estaduais a partir da instituição do PLANASA.

À época do PLANASA, uma das principais justificativas para os incentivos ao modelo de regionalização dos serviços em uma única empresa baseava-se na suposição de que a concentração garantiria ganhos de escala que possibilitariam a redução de custos globais para os serviços, tornando possível atendimento da parcela da população que não poderia arcar inteiramente com os custos de implantação e operação dos sistemas, via mecanismos de subsídios cruzados.

Associado a essa estruturação proposta pelo Plano, como condicionantes econômicos do setor que atuam como obstáculos para o desenvolvimento universal das ações no saneamento, os operadores dos serviços de saneamento básico são considerados monopolistas em sua área de atuação. Isso implicou também em considerar algumas características dos monopólios naturais como: *sunk costs*, economias de escala e densidade e investimentos que exigem elevada inversão.

A despeito da ausência de transparência e de divulgação de informações acerca do funcionamento dos subsídios cruzados pelas empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento, constata-se, a partir da análise dos indicadores de acesso aos serviços, sua reduzida eficácia como instrumento para a redução das iniquidades, visto que as carências em saneamento continuam fortemente concentradas em populações de baixa renda. Assim, em que pese predominarem a oferta dos serviços por empresas estaduais, é nos maiores municípios que se concentra a maior parte da pobreza, do déficit urbano de acesso aos serviços e, principalmente, aonde o subsídio cruzado deveria atuar como mecanismo de inclusão social. Isso é uma forte evidência de que essa forma de estruturação da prestação dos serviços de saneamento não tem conseguido acompanhar o ritmo de crescimento e urbanização das cidades brasileiras, e, principalmente, de reverter o perfil do déficit de acesso aos serviços em áreas urbanas, altamente associado à renda domiciliar.

No entanto, é importante salientar que não se trata de afirmar que a renda seja elemento determinante para o acesso (ou ausência de acesso) aos serviços públicos de saneamento básico, mas de reconhecer que o processo de estruturação do espaço urbano e a distribuição da população de baixa renda no território das cidades brasileiras são elementos essenciais para análise das desigualdades no acesso a diversos equipamentos coletivos de caráter público.

Já o segundo período analisado, que compreende essencialmente a década de 1990, foi caracterizado por uma retomada dos princípios neoliberais e reformistas que determinou, em grande medida, o perfil da atuação do governamental no setor de saneamento. No contexto externo, esse período foi marcado pela ausência do governo federal nas discussões sobre a política pública de saneamento e pela desorganização setorial. As evidências do esgotamento do sistema financeiro internacional traduziram-se em pressões por medidas de estabilização nos países periféricos do sistema capitalista, por meio de políticas voltadas para o ajuste fiscal, liberalização do comércio,

privatização e desregulamentação. No âmbito institucional e legal, as teses neoliberais retomam força, defendendo o desmonte das políticas intervencionistas e a limitação da ação direta do Estado no campo social. Reflexos sobre os investimentos públicos foram sentidos, limitando o acesso ao crédito e restringindo os recursos orçamentários para cumprimento das metas de *superávit* primário.

A natureza do saneamento passou a ser, de serviço público de caráter social, para um bem de mercado, a ser ofertado e consumido como uma atividade econômica e um bem de consumo como outro qualquer. Portanto, uma reorientação política se deu no setor de saneamento básico no Brasil, também concebido como serviços que deveriam ser prestados em bases mercantis e abertos à participação do setor privado sob o argumento dos possíveis ganhos de eficiência e de possibilitar a universalização com a entrada de capitais estrangeiros. Paralelamente, as mudanças decorrentes das transformações resultantes das crises econômicas restringiram a disponibilidade de acesso aos recursos federais e endureceram as regras para o endividamento público. Assim, as modificações impostas no período implicaram em alterações não somente de caráter econômico, mas se traduziram em instabilidade regulatória e em descontinuidade na gestão da política pública no âmbito federal, marcando uma fase de fragmentação institucional e fragilidade decisória. Salienta-se que, no aspecto regulatório, após o veto ao Projeto de Lei em 1994, imediatamente após a posse de FHC, o setor ficou quase duas décadas sem um marco legal, acarretando em elevado nível de incertezas tanto das entidades governamentais, como do empresariado em geral, já que a ausência de regras claras, além de fragilizar o setor, tende a inibir potenciais investimentos. Associado a isso, a inexistência de um arcabouço institucional que estimulasse a melhoria do desempenho geral do setor, somado à existência de monopólios e de contratos precários de prestação dos serviços, resultado do desenho estruturado pelo PLANASA, não gera incentivos à busca por maior eficiência, além de não garantir transparência decisória e não implicar no estabelecimento de ações direcionadas às metas de universalização.

*Mudanças nas orientações governamentais dirigidas ao setor de saneamento com a criação do Ministério das Cidades e no padrão de investimentos federais com a implementação do PAC*

No terceiro período analisado, consubstanciado com a ascensão de Lula ao poder, significativas transformações se deram na atuação governamental, no sentido de fortalecimento da gestão pública, principalmente com a aprovação da Lei que reitera esses princípios e com o lançamento de grande plano de investimentos públicos para o setor, o PAC, ambos somente efetivados a partir de 2007 e ainda em fase de implementação.

Embora ainda seja prematuro tirar conclusões definitivas acerca dos reflexos dessas transformações para o setor, com a criação do Ministério das Cidades, como parte de um modelo inovador para o desenvolvimento urbano, a integração das políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade e transporte urbano, pode ser considerado um dos reflexos da importância que assume a questão urbana no país. Contando com uma estrutura específica no Governo Federal, com a responsabilidade de fixar diretrizes e metas, realizar a gestão dos recursos, promover a articulação de ações e atuar junto aos entes federados e sociedade civil, a iniciativa é, por si só, a

sinalização do início de uma mudança institucional na gestão da política pública. No entanto, se junto a esse arcabouço, não forem dados suporte financeiro, de recursos humanos e apoio institucional, essa iniciativa tende a ser esvaziada, não se traduzindo em resultados práticos para a gestão das políticas públicas. Também se deve mencionar o empenho da burocracia pública no sentido de racionalizar a atuação federal que envolveu a tentativa de redefinição das atribuições e competências dos órgãos interventores em saneamento. Quanto aos recursos humanos e financeiros para realizar a gestão da política de saneamento, essas bases mínimas não foram dadas ao novo órgão de imediato. Provável resultado também da ausência de marco legal e do direcionamento dos esforços da SNSA para os processos de negociação da aprovação da Lei, é forçoso reconhecer que o setor de saneamento não figurou entre as prioridades de investimentos do Governo Federal, muito embora se possa observar significativa ampliação das contratações com recursos onerosos e não onerosos. Esses últimos, entretanto, seguindo a tendência do período anterior, realizados prioritariamente com recursos de emendas parlamentares. Para o saneamento, uma das principais iniciativas estruturantes para a política federal no primeiro mandato foi a regulamentação do marco setorial. A política de saneamento instituída com a Lei vem consagrar o princípio da universalização dos serviços, incluindo aí uma orientação federal voltada ao desenvolvimento nacional, à redução das desigualdades regionais e à inclusão social.

Já no segundo mandato, o anúncio de um grande plano de investimentos para o saneamento é uma decisão política que reflete uma mudança da agenda governamental, que é influenciada principalmente por aspectos internos, mas também externos ao Governo. Internamente, destaca-se, além do combate à fome, a defesa de um projeto nacional pautado na justiça social e na busca por igualdade de oportunidades é uma marca indelével do Governo que assume o poder em 2003, embora frustradas as expectativas em torno de uma ruptura com a ordem econômica vigente. Por outro lado, é inegável que pressões externas, especialmente relacionadas aos movimentos sociais e ambientalistas, exercem grande influência e pressão sob a agenda pública por maiores atenção às condições de saneamento no país.

Assim, de forma geral, foi possível perceber que o PAC ampliou significativamente os recursos para o saneamento básico, notadamente de fontes orçamentárias, que além de impedir que sofressem contingenciamento orçamentário e financeiro, possibilitou que Estados municípios com menor desenvolvimento econômico pudessem acessar recursos públicos a fundo perdido para investimentos em saneamento. Ou seja, é factível observar que houve uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos para investimentos em saneamento. A essa característica do Programa se atribui uma das principais mudanças da política do atual governo em relação ao que se praticava anteriormente. Assim, a natureza dos investimentos priorizados pelo PAC demonstra a intenção em promover o desenvolvimento do setor de saneamento, reduzindo, simultaneamente, as precárias condições de habitabilidade da população de baixa renda e intencionando reduzir a desigualdade social e regional. Esses investimentos devem promover substantiva melhoria dos indicadores de acesso aos serviços de saneamento básico, especialmente para população a população desassistida e com acesso precário, de menor renda, residentes nas periferias dos grandes centros urbanos, notadamente nas Regiões Nordeste e Sudeste do país. Portanto, o PAC,

ao destinar recursos orçamentários para municípios sem condições de endividamento e sistemas sem viabilidade econômica se consolida não apenas como um Programa destinado a prover infraestrutura, mas, sobretudo, pode ser caracterizado como uma política governamental de inclusão social. Adicionalmente, a priorização conferida à modalidade de esgotamento sanitário é de extrema importância, revertendo historicamente a tendência de priorização de iniciativas de abastecimento de água. Ademais, muito embora a decisão política de alocar recursos para resolver problema de enchentes e alagamentos tenha sido pautada por uma fatalidade extrema, os investimentos destinados à drenagem urbana e manejo de águas pluviais são essenciais para a manutenção de condições estáveis nas áreas de ocupação antrópica e desordenada do solo urbano.

Além da expressiva ampliação dos recursos, foi instituída uma nova forma de gerenciar e acompanhar a implementação das obras de saneamento, composta por medidas institucionalizadas para conferir agilização, coordenação e controle para as ações governamentais. Assim, as estruturas de monitoramento e de tomada de decisão superior, notadamente associadas ao GEPAC e o CGEPAC, com ascendência decisória sobre os demais agentes e influência política junto aos Estados e municípios, traduziram-se em importantes inovações para a gestão federal das ações de saneamento. Já no nível operacional e gerencial, a estrutura montada pelo PAC resultou em significativos aperfeiçoamentos na gestão dos empreendimentos. Nesses níveis decisórios intermediários, a necessidade de gerar, aprimorar e consolidar informações sobre os empreendimentos incluídos no Programa acarretou em maior institucionalização de canais de comunicação entre o gestor das aplicações, o MCidades, os órgãos operadores e os entes federados. Ademais, esse monitoramento exaustivo implicou na necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos e das estratégias de gerenciamento dos investimentos e na contratação de recursos humanos para o desempenho dessas tarefas. Assim, foi somente a partir da instituição do PAC que o órgão gestor federal da política passou a ter um corpo técnico qualificado e uma burocracia competente com tendência a estabilidade com capacidade de planejamento para, de fato, constituir-se no principal formulador e implementador da política de saneamento básico.

Portanto, pode-se concluir que o Governo Lula, em seu segundo mandato, tornou o acesso ao saneamento básico e a melhoria das condições de infraestrutura urbana em assentamentos precários uma das prioridades governamentais, revertendo, consideravelmente, as tendências alocatórias dos investimentos federais, sem, entretanto, promover mudanças estruturais das regras e mecanismos então vigentes do modelo de financiamento da política pública de saneamento no período em análise. Ou seja, no âmbito dos recursos de empréstimos, além da significativa ampliação dos limites de crédito, os recursos continuaram altamente concentrados em Estados e municípios da Região Sudeste.

Assim, as transformações promovidas pelo PAC foram de cunho incremental e deram-se tão somente no campo da gestão federal dos investimentos e na ampliação dos recursos, especialmente de fontes orçamentárias, que eram, notadamente, marcadas pelo comprometimento e dispersão característicos das emendas parlamentares. Não obstante possam ser caracterizadas como incrementais, foram significativas as mudanças nas formas de gerir os empreendimentos e sido tenham produzidos transformações significativas para os atores envolvidos com ao gerenciamento

dos empreendimentos, induzindo um planejamento setorial mais qualificado, refletindo um processo de implementação como um momento em que são tomadas e não só executadas decisões cruciais. Portanto, considera-se que as etapas de formulação e implementação se desenvolvem de forma não estanque e retroalimentada, como parte de um processo. A implementação é, assim, vista como um conjunto complexo de relações e interações entre os formuladores e implementadores e, especialmente em políticas descentralizadas, entre os implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Constatados os inegáveis avanços para o setor com o advento do PAC, note-se que essa ampliação da disponibilidade de fontes orçamentárias deu-se, sem, entretanto, reduzir a participação das emendas parlamentares no orçamento do MCidades. Reflexo também da necessidade de sustentação político-partidária, estabelecida desde o primeiro mandato por um modelo de governança caracterizado pela formação de uma ampla e heterogênea coalizão, formada por mais de dez partidos, cuja resultante ideológica pendia a uma tendência centrista, o presidencialismo de coalizão mantém-se como alternativa institucional para induzir os parlamentares a atitudes cooperativas no Parlamento e garantir a formação de maiorias para aprovação das medidas do Executivo.

#### *O modelo de financiamento federal para apoio às iniciativas de saneamento básico*

Assumindo que a alocação dos recursos públicos federais é uma das formas pela qual a política governamental influencia o desenvolvimento regional e social, promove a inclusão social e reduz as desigualdades sociais e adotando-se como referência a nova política federal aprovada para o saneamento, em 2007, buscou-se, nesta dissertação, compreender a atuação estatal no setor de saneamento básico, a partir da análise do desenho do financiamento federal para apoio às iniciativas de saneamento sob gestão do MCidades. Esse modelo de financiamento federal para o setor de saneamento básico, híbrido no que mantém as principais características daquele arcabouço financeiro herdado do desenho estruturado nos anos 1970, inclui recursos de fontes orçamentárias, repassados aos entes federados, a fundo perdido, e de empréstimos públicos, concedidos aos mesmos a taxa de juros reduzidas.

Assim, para responder à questão de pesquisa que procurou identificar a influência das regras, procedimentos e mecanismos desse modelo na alocação dos investimentos federais para o setor, foi possível perceber que a adoção desse desenho para o financiamento da política de saneamento implica em considerar as implicações resultantes da utilização de recursos orçamentários e não orçamentários para o financiamento do saneamento básico, cujas principais conclusões são sintetizadas abaixo.

Quanto aos recursos orçamentários, a notável dispersão e a reduzida governabilidade dos órgãos gestores das políticas públicas de saneamento tende a gerar reduzida efetividade dos investimentos realizados com os recursos dessa fonte, ao menos, até 2007, ano em que foi implementado o PAC, quando se ampliaram, significativamente, os recursos orçamentários. Assim, ao longo dos capítulos, foi conferida especial atenção à questão das emendas parlamentares como instrumentos fundamentais de operação dos parlamentares para o atendimento das suas bases

locais e dos segmentos organizados da sociedade representados no Congresso. Essa prerrogativa de emendar o orçamento público se constitui no arcabouço central de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria ao Executivo, a constituição da chamada “base do governo” e aprovação de suas medidas e, para os parlamentares, os recursos públicos para atendimento de seus redutos eleitorais. Certamente, a análise dos impactos da utilização das emendas no financiamento da política de saneamento foge ao escopo dessa dissertação, mas fica como importante sinalização para possíveis pesquisas sobre a efetividade do gasto público em saneamento básico.

Dessa análise preliminar, uma outra importante contribuição para pesquisas futuras seria investigar, seguindo tendências da literatura que aborda o papel das emendas parlamentares no processo de implementação das políticas públicas, em que medida as emendas têm sido utilizadas como mecanismos de mediação política no processo de negociação entre o Legislativo, o Executivo e os Governos estaduais e municipais. Ou seja, busca-se confirmação empírica da hipótese de que a elaboração de emendas ao orçamento federal no saneamento não está atrelado a um processo de planejamento prévio, integrado e sustentável das políticas públicas, desconsidera as necessidades locais e fortalece lógicas clientelísticas, favorecendo demandas específicas ou interesses particulares.

Já em relação aos recursos de empréstimos, foi possível observar que as regras para acesso aos recursos onerosos determinam significativa concentração dos investimentos em Estados e municípios da Região Sudeste. Não obstante o reconhecimento da necessidade de direcionamento de recursos também para outras áreas, não se questiona o direcionamento dos recursos para o Sudeste, visto que é lá que está concentrado significativo contingente populacional sem acesso aos serviços da rede de água e esgotos. No entanto, se às demais áreas, que dependem essencialmente de recursos orçamentários, historicamente pulverizados em emendas parlamentares, não forem destinados recursos para investimentos estruturantes, como fez o PAC, dificilmente se promoverão melhorias significativas nos serviços públicos, perpetuando-se as desigualdades regionais. No entanto, considera-se que o desdobramento desse arcabouço do financiamento via empréstimos públicos vai além da própria distribuição desigual dos recursos em si.

A priorização de princípios de mercado na prestação dos serviços, tais como a eficiência operacional dos sistemas, autofinanciamento por meio de tarifas (com o necessário retorno dos investimentos para a amortização dos empréstimos), ganhos de escala e de escopo e equilíbrio econômico, levam a supor uma ação local pouco motivada pela ampliação dos serviços para população de baixa renda. Assim, muito embora essa afirmação ainda careça de uma investigação empírica adequada, dados a necessária busca pela rentabilidade da prestação dos serviços e os riscos associados ao não retorno dessa receita por meio da cobrança de tarifas (seja pelo não pagamento ou pela larga utilização das tarifas sociais), quais incentivos têm uma empresa para aplicar recursos em áreas de baixa renda na sua área de atuação?

A literatura e os especialistas apontam que, via de regra, seguindo a lógica empresarial, a prioridade operacional das empresas prestadoras de serviços públicos, embora se reconheça a essencialidade desses serviços, em um ambiente desregulado e sem metas de universalização, tende a ser dirigida ao atendimento dos segmentos de maior atratividade econômica, em que são maiores as faixas de consumo e a rentabilidade é, conseqüentemente, maior. Ou seja, consolidada a

autonomia operacional e política das Companhias Estaduais, e tendo em perspectiva a histórica disponibilidade de recursos para o setor, as empresas, em grande medida, autônomas em relação ao planejamento dos investimentos e à captação de empréstimos, optam por investirem nas áreas mais rentáveis, mais adensadas e ocupadas por segmentos sociais que podem assumir os custos dos serviços.

Salienta-se que não se questiona aqui o caráter pecuniário que estrutura a organização da prestação dos serviços públicos de saneamento no Brasil. Argumenta-se que a organização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico não deve estar pautada apenas em princípios associados à sustentabilidade econômico-financeira, sob o risco de não se alcançar a universalização do acesso aos serviços, dado o perfil do déficit de acesso aos serviços públicos água e esgotos. Considerando-se a magnitude da concentração das carências dos serviços em populações de baixa renda e tendo em vista as características da organização da prestação dos serviços, defende-se a necessidade de introdução de aperfeiçoamentos no modelo de financiamento federal da política pública de saneamento. Como se depreende de diversas análises neoinstitucionalistas, configurações institucionais podem privilegiar interesses específicos, que tendem a perdurar ao longo do tempo, gerando desigualdades, e, por isso, podem necessitar de reformas.

Uma das possibilidades alternativas para reverter esse mecanismo socialmente regressivo seria a utilização, pelo Governo Federal, de mecanismos que adotassem, como estratégia indutiva para ampliação dos serviços, o subsídio (direto, se repassado diretamente para a população ou indireto, se repassado ao prestador de serviços) das tarifas de água e esgotos para a população de baixa renda. Ressalta-se que a legislação que disciplina a política federal de saneamento, no Art. 29, § 2º, prevê a possibilidade de adoção de “subsídios tarifários ou não tarifários para usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços” de forma a cobrir o custo integral da prestação dos serviços. Ou seja, o subsídio é tido como o “instrumento econômico da política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda” (Art. 3º, inciso VII).

Assim, dadas a peculiaridade da configuração urbana no Brasil, as dificuldades históricas das políticas sociais de alcance da população carente e as características do déficit dos serviços de água e esgotos no país, defende-se a necessidade de maior atuação estatal no setor para o alcance da universalização do saneamento. Essa intervenção, por meio do financiamento público, poderia se dar via subsídio, de forma que o Estado custeasse parte da tarifa de água e esgotos das famílias de baixa renda para estimular a expansão da prestação dos serviços, pelo incremento da atratividade econômica da oferta dos serviços para esse contingente populacional. Esse mecanismo aumentaria a eficiência da política em termos de um direcionamento mais adequado de recursos, focalizando as subvenções públicas na parcela da população que mais necessitam de apoio das políticas sociais, contribuindo para combater os diversos efeitos sociais negativos associados à exclusão social e à pobreza e para amenizar os efeitos mercantis dessa forma de estruturação do setor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, M. T.; OLIVEIRA, C. O. **O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: Perspectivas futuras**. Brasília: SEDU/PR, IPEA, 1997.

ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n.1, p. 5-38, 1988.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia e Política**, v. 17, n. 1, 1997.

ALSTON, L.J., MELO, M.A., MUELLER, B.; PEREIRA, C. Political Institutions, Policy Making Process and Policy outcomes in Brazil. **ISNIE**. 2004

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARANTES, Pedro Fiori. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 83, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002009000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 abril 2010.

ARAUJO FILHO, V. F.; REGO, P. A.; MORAIS, M. P. Trajetória e Desempenho da Política Nacional de Saneamento Básico. **Textos de Discussão**. Brasília, IPEA, 2009.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, v.23, n.80, p.25-48, 2002.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fapesp, 2000.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: E. M. RICO (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/ Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. Política Nacional de Saneamento: A Reestruturação das Companhias Estaduais. In: IPEA (Org.). **Infra-estrutura: perspectivas de organização – Saneamento**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san\\_parte3.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte3.pdf)> Acesso em: 01 fev. 2009.

AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio. **Sistema Político Brasileiro – uma introdução**. Editora da UNESP, 2004.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto L (coord.) **Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre, ANTAC, 2007.

BAER, Monica. A dívida externa brasileira: estratégias de negociação e impactos internos (1983-1987). In: **Dívida externa: crise e soluções**, São Paulo: Brasiliense, 1989.

BARROS, Ricardo. *et. al.* A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. **Texto para discussão**. N° 1258. Rio de Janeiro, [s.n.]; 2007



BASTOS, Vânia Lomônaco; SILVA, Maria Luiza Falcão. **Para entender as economias do terceiro mundo**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BICHR, R. **Segregação e acesso a políticas públicas no município de São Paulo**. 2006. Dissertação Mestrado - Universidade de São Paulo, São Paulo.

BOBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBROW, D.; DRYZEK, J. **Policy Analysis by Design**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira - bases para discussão**. Disponível em < <http://www.mma.gov.br> > Acesso em 23 jun. 2009, Brasília, 1995.

BRASIL. Secretaria de Política Urbana. Ministério do Planejamento e Orçamento. [Relatório de Gestão de 1996], [s.d], (Arquivo da SNSA). Brasília.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução no 2.461** de 26.12.97. Redefine regras para o contingenciamento do crédito ao Setor Público e estabelece limites para a realização de operações. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]. 29 dez., Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual de Investimentos do Governo Federal 2000 – 2003**. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 1999.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental [Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI] (Arquivo da SNSA). Brasília, dez., 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual de Investimentos do Governo Federal 2004 – 2007: Proposta do Executivo**. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 2003b.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal – Volume 1, n. 1, Brasília, 2003d.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos Saneamento Ambiental**. p. 101, Brasília, 2004.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Secretaria do Tesouro Nacional [Case Saneamento], Dezembro, 2004. **Financiamento do Saneamento Básico em 2003/2004: Piloto de uma nova abordagem para o investimento público no Brasil?**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2004/r011204.asp>. Acesso em: 5 mar. 2010. Brasília, 2004b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva. **Balanço do 1º ano de governo. Síntese das principais ações - exercício de 2003**. Brasília, 2004c.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS**. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2008. Brasília, 2005.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental [Nota Técnica], 10 jul. 2006, Brasília (Arquivo da SNSA). **Repartição de competências para atuação dos órgãos da União em ações de saneamento ambiental - abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos**. 2006.

BRASIL. Secretaria de Desenvolvimento Urbano – PR; Banco Interamericano de Desenvolvimento. (Arquivo da SNSA). **Estudo das políticas de Atendimento à População de Baixa Renda em Sistemas de Água e Esgotos: Experiências Selecionadas**. Brasília, 2006b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.445**, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, altera...e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2008. Brasília, 2007.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Manual para apresentação de Propostas ao Programa Pró-Municípios**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/sistematica-2007/sistematica-2009/>>. Acesso em: 10 mar. 2008. Brasília, 2007b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Programa de Aceleração do Crescimento - Relatório de Atividades do PAC Saneamento Básico**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/arquivos-e-imagens-ocultos/Relatorio%20PAC%202007%20-%20VERSAO%20FINAL.pdf>> Acesso em 15 fev. 2009. Brasília, 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Gasto Público em Saneamento Básico – Relatório de aplicações de 2007**. Governo Federal e Fundos Financiadores. (Arquivo SNSA). Brasília, 2008b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Hierarquização e identificação dos Espaços Urbanos. (Org.) E. M. P. CUNHA e R. S. PEDREIRA. **Como andam as regiões metropolitanas brasileiras**. Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades. v. 1., Brasília, 2008c.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Gasto público em saneamento básico. Relatório de aplicações de 2008**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/gasto-publico-em-saneamento/gasto-publico-em-saneamento>> Acesso em fev. 2009. 88p. Brasília: 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental [Nota Técnica], 05 set. 2009, Brasília (Arquivo da SNSA). **Encaminha esclarecimentos ao Tribunal de Contas da União referente às seleções realizadas pelo Ministério das Cidades para escolha dos empreendimentos a serem apoiados com recursos do PAC**. Brasília, 2009b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ministério das Cidades. **[Relatório de Gestão de 2008]** (Arquivo da SNSA), Brasília, 2009c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo: São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma interpretação da América-latina: a crise do estado. **Novos Estudos CEBRAP**. 37, Novembro 1993: 37-57.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38. 1998.

CANÇADO, V. L.; COSTA, G. M. A Política de Saneamento Básico: Limites e Possibilidades de Universalização. In: 10º SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 2002, Diamantina. **Anais do 10º Seminário sobre a Economia Mineira**, 2002.

CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. M. S. FGTS: Avaliação das Propostas de Reforma e Extinção. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro: Fundap/IPEA, 1999.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (orgs.). **O estudo da política**: DINIZ, E.. Em busca de um novo paradigma a reforma do estado no Brasil dos anos 90. **Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro. 1995

CORDEIRO, B. S. Saneamento: direito social e coletivo ou mercadoria? Reflexões sobre a transformação do setor na “era FHC”. **Anais da 33ª Assembléia Nacional da ASSEMAE**, Santo André, junho, 2003.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. 1994. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

COSTA, A. M. **Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil – 1996/2000**. 2003. Tese de Doutorado - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro.

COSTA, A. M.; MELAMED, C. A política de saneamento básico no Brasil – 1980/1991. **Saúde em Debate**, n. 38, 1993.

COSTA, Heloisa S. de M. Sustentabilidade urbana: Um debate colocado em prática? Reflexões a partir de São Francisco/CA e sua área metropolitana. **Anais do 11º Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 2004.

COSTA, Nilson R. Política social e ajuste macroeconômico. **Cad. Saúde Pública [online]**. vol.18, pp. S13-S21. 2002.

COTTA, T.C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, 1998.

CIDADE, Lúcia C. F.; FREITAS, F. S. Clarissa. **Urbanização, ambiente, risco e vulnerabilidade: interpretações e procedimentos**. In: XIII ENANPUR - ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Planejamento e gestão do território: escalas, conflitos e incertezas. Florianópolis, SC, 25 a 29 de maio de 2009.

CIDADE, Lúcia C. F.; VARGAS, Glória M. V.; JATOBÁ, Sérgio U. S. Regime de acumulação e configuração do território no Brasil. **Cadernos Metrópole**, 20 p. 13-35 2º sem. 2008.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

CULAU, Ariosto. Planejamento e orçamento como instrumentos de gestão. In: **Programa avançado em gestão pública contemporânea**. São Paulo, Egap, Fundap. [s.d.].

CUNHA, Armando e REZENDE, Fernando. **Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal**. , Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002.

CYNAMON, Szachna Elias. A hora da verdade nas atividades de saneamento. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, Mar. 1988 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102311X1988000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X1988000100001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 11/01/2010

DYE, Thomas R. Models of politics: some help in thinking about public policy. In: **Understanding public policy**. 11. Ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2005. P. 11-30.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 1975.

FARIA, R.; NOGUEIRA, J.; MUELLER, B. Políticas de Precificação do Setor de Saneamento Urbano no Brasil: As Evidências do Equilíbrio de Baixo Nível. **Estudos Econômicos**, v. 35, n. 3, p.481-518, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **As Relações Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**, Rio de Janeiro, vol.48, nº 4, 2005

FILHO, Amaro. Limites fiscais para operações de crédito de projetos públicos de saneamento ambiental: A experiência do BNDES com a flexibilização através da resolução BACEM Nº 3.153/2003\*. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 161-181, mar. 2005

FIORI, José Luís. Estado do Bem-estar social: padrões e crises. In: **Textos para Discussão-UFRJ/IEI**, São Paulo, n. 340, 1995.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**, Editora Paz e Terra. 1974.

GALVAO JUNIOR, Alceu Castro. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Panam. Salud. Publica**, Washington, v. 25, n. 6, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1020-49892009000600012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892009000600012&lng=en&nrm=iso). Acesso em 25 maio 2010

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13ª edição, Ed. Atlas, São Paulo, 2005.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. **O Brasil endividado**. Como a nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1997, 2ª ed., 310 p.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, Brasil, 2003.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 73-84, 1998.

HELLER, L. Saneamento básico para populações de baixa renda: aspectos conjunturais. **Revista Mineira de Saneamento**, v. 3, n. 16, p. 8-18, 1986

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, p. 284-295, 2007.

HELLER, L.; COUTINHO, M. L.; MINGOTI, S. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 11, p. 325-336, 2006.

HELLER, Léo. O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) **Instrumentos das políticas e da gestão**

**dos serviços públicos de saneamento básico** / coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasília : Editora, 2009. 239p; v.1

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas, coletânea**. - Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, Nov. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10/01/2010

HOWLETT, M., RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3ed. Ontario: Oxford University Press, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 1984)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1984.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 1993)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1993.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse preliminar do Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, v. 7. Fundação IBGE, 2000.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico de 2000**. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2000b.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2000**. Fundação IBGE, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/27032002pnsb.shtm>> Acesso em 22 nov. 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD 2007: primeiras análises. Pobreza e mudança social. Comunicado da Previdência**, nº9, vol.1, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em 15 mai. 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2003)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2005)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2007)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2008)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **PNAD 2006: Primeiras Análises – Demografia, educação, trabalho, previdência, desigualdade de renda e pobreza**. Brasília, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf\\_release/18Pnad\\_Primeiras\\_Analises\\_2006.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf_release/18Pnad_Primeiras_Analises_2006.pdf). Acesso em: 15 fev. 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **“Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil”**. *Nota Técnica*, No. 9, Brasília, [s.d]. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notatecnica9va.pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2010.

KELMAN, Jerson. Entrevista. In: **O PENSAMENTO DO SETOR SANEAMENTO NO BRASIL: PERSPECTIVAS**. Brasília: PMSS, 2002.

KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas, coletânea**. - Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Em Busca do Orçamento Perdido: Primeiros Rugidos. **Insight-Inteligência**, ano IV, no. 14. 2001.

LOW-BEER, Jacqueline. O estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997). **Espaço e Geografia**, Vol.5, n. 2, 2002.

MACHADO FILHO, Manoel R. **Atuação do Governo Federal em saneamento ambiental – caracterização e implicações**. [Trabalho apresentado]. 27p. 10 dez. 2003.

MACHADO FILHO, Manoel R. **Sobre a Estrutura Tarifária em Serviços Públicos de Saneamento Básico** [Nota Técnica], 2006

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 17, n. 48, 2003.

MARICATO, Ermínia. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n. 12, 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio2\\_ministerio.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf). Acesso em: 15 jan 2010

MARQUES, E. C. ; BICHIR, R. M. . Estado e espaço urbano - Revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas estatais urbanas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 16, p. 9-28, 2001.

MARQUES, E. C. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 1996, Disponível em: [http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-11X1996000200007](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-11X1996000200007) >. Acesso em: 22 Nov. 2008.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo/Rio de Janeiro: Fapesp/Revan, 2000.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Clivagens ideológicas, decisões políticas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos. In: XXV Encontro da Anpocs, 2001, Caxambu, MG. **Anais...**Caxambu, 2001.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e empreiteiras II: permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo 1978/1998. In: 3o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, 2002, Niterói, RJ. **Anais...**Niterói, 2002.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando as explicações correntes sobre as políticas estatais urbanas. In: Seminário Urbanismo e Poder, 2001, Curitiba, PR. **Anais...**Curitiba, 2001.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e infra-estrutura urbana: padrões de investimento estatal em São Paulo - 1978/98. In: Encontro da Anpur, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...**Rio de Janeiro, 2001.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Padrões de intermediação de interesses e relações entre público e privado em políticas urbanas: investimentos estatais em infra-estrutura urbana em São Paulo. In: II

Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, 2001, São Paulo. **Anais...São Paulo**, 2001.

MARQUES, E. Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro. In: **Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política**. Rio de Janeiro. 1998b.

MARQUES, E. Infra-estrutura urbana e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, XII, 2, 1998c.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, p. 67-102, 1997

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 60, 2006.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 1, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010131572006000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572006000100004&lng=en&nrm=iso) Acesso em 18 maio 2010.

MIRANDA, E. E. de; GOMES, E. G. GUIMARÃES, M. Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil com base em imagens orbitais e modelos estatísticos. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <<http://www.urbanizacao.cnpem.br>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

MORAIS, Maria da Piedade. **A atuação governamental no setor de saneamento básico no Brasil: principais ações e desafios**. (versão Preliminar). [s.d.]. Disponível em: <http://www.vonamsberg.net/urbpov/URBPOVMaria.doc>. Acesso em: 10 fev. 2008.

MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. **Comportamento estratégico em presidencialismos de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, 45(2), 2002.

NASCIMENTO FILHO, Clóvis. Avaliação da Lei Nacional de Saneamento do Brasil. In: **Por um modelo público de água. Triunfos, lutas e sonhos**. São Paulo, Editora Casa Amarela, 2007.

NERI, Marcelo. Miséria em queda. **Conjuntura econômica**, Rio de Janeiro, 2005.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**.- 5ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

NISKANEN, W.A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Antherton, 1971.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson de Oliveira. **Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

OLIVEIRA FILHO. Abelardo. **Institucionalização e Desafios da Política Nacional de Saneamento: Um Balanço Prévio**. Disponível em:<<http://www.assem.org.br/>> acesso em: 27 jun. 2008.

OLIVEIRA, S. M. Mortalidade infantil e saneamento básico – ainda uma velha questão. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, MG, 2008. **Anais...Caxambu**, 2008.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-DEBATE**. Jan/Março, n. 1, 2005.

PENA, D. S.; ABICALIL, M. Saneamento: os desafios do setor e a política nacional de saneamento. In: **Infra-estrutura: perspectivas de organização – Saneamento**. Brasília: IPEA, pp. 107-137, 1999.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Presidencialismo de coalizão: as relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento público. **Revista Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, 2003, vol.46, no.4, p.735-771.

PEREIRA, G. A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora da UFPR, n. 3, p. 33-51, 2001.

PEREIRA, P. A Teoria da Escolha Pública: Uma abordagem neo-liberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419 – 422, 1997

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27/04/2010

REZENDE, S. **Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil Urbano contemporâneo**. 2005. Tese doutorado - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, 2005.

REZENDE, S. C.; WAJNMAN, S.; CARVALHO, J. A. M.; HELLER, L. Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, p. 90-101, 2007.

REZENDE, S. Conseqüências das Migrações Internas nas Políticas de Saneamento do Brasil: uma avaliação crítica do PLANASA. In: XIII Encontro Nacional de Estudos de População, 2002, Ouro Preto. **Anais...Ouro Preto**, 2002.

REZENDE, S.; CARVALHO, J. A. M.; HELLER, L. Análise Hierárquica da oferta e da demanda de serviços de saneamento do Brasil Urbano no ano 2000. In: XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2006. **Anais...Campinas**, 2006.

REZENDE, S.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

REZENDE, S.; RIBEIRO, A. J. F. A utilização dos dados demográficos em saneamento - uma aplicação ao estado de Minas Gerais. In: XI Seminário sobre a Economia Mineira, 2004, Diamantina. **Anais...Diamantina**, 2004.

REZENDE, Sonaly Cristina. Conseqüências das Migrações Internas nas Políticas de Saneamento no Brasil: uma avaliação crítica do PLANASA. In: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS**, XIII, Ouro Preto, 2002.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise de políticas públicas. **CIVITAS – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, 2005.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – Avanços e desafios. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. IPEA, Brasília, fev. 2006. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio1\\_raquel.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf)> Acesso em: 01 maio 2009.

ROLNIK, R. A lógica da desordem. **Le Monde Diplomatique**. Brasil, agosto 2008.



RUA, M. G.; AGUIAR, A. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas, coletânea. - Brasília**: ENAP, 2006. V. 1.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI. In: **Ambiente e Sociedade**, Vol VII, nº 2 jul/dez. 2004.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI : desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo , Studio Nobel e Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SALLES, Maria. J.; MELAMED, Clarice. Sistemas de Informação em Saneamento Básico no Brasil: década de 1990 aos anos 2000. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico** / coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasília : Editora, 2009. 239p; v.1

SANTONI. Lauseani. Avaliação dos programas de saneamento básico no Brasil: dificuldades e propostas de implementação. In: Cibele Franzese [et. al.]; **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009. 168p.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Wanderley. G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. et. alli (Orgs.). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. As opções de marco regulatório do saneamento no Brasil. In: SALGADO, Lúcia Helena e SEROA DA MOTTA, Ronaldo. **Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência**. Brasília, IPEA, 2007.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark. **Analyzing Politics**. New York: WW. Norton Company, 1997.

SICSÚ, João. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 311-327, jul./dez. 2003.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; RENAUT, Michel. Por que um novo desenvolvimentismo? **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 186, p. 3-5, 2005.

SICSÚ, João. PAC: quatro anos depois o governo tenta mudar o rumo 2007. In: **Arrecadação de onde vêm? E gastos públicos para onde vão?** [S.l.]: Boitempo editorial. P. 12-16. 2007

SILVA, Luis Inácio Lula. 2002. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: s/n. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 01 jul. 2010

SILVA, Pedro. L. B. (Org.) **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório final. Campinas: Nepp/Unicamp, mimeo, 129 p.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. In: **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998.

SOARES, S. R. A.; NETTO, O. M. C.; BERNARDES, R. S. Avaliação de aspectos político-institucionais e econômico-financeiros do setor de saneamento no Brasil com vistas à definição de elementos para um modelo conceitual. **Engenharia sanitária e ambiental**, v.8, n. 1/2, p. 84-94, 2003.

SOUZA, Celina. Demandas Regionais e Locais no Processo Decisório Nacional. **Trabalho apresentado no Encontro Nacional da ANPOCS**, Caxambu. 1998

Souza, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização”, **Dados** 41 (3): 569-592. 1998

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças”, **Dados** 44 (3): 513-560, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152582003000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582003000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2010

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas, coletânea. - Brasília: ENAP, 2006. V. 1.**

TOLOSA, Hamilton. Os novos desafios da política urbana na era do real. In: **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, n. 15, 1997

TORRES, H. G. Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, 2004.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. C. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 3, n. 4, p. 49-70, 2001.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial. In: CUNHA, J.M.P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Editora da Unicamp, p. 231-254, 2006.

TORRES, H. G.; MARQUES, E. **Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 4, 2004.

TORRES, H. G.; MARQUES, E.; FERREIRA, M. P.; BITAR, S. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Acompanhamento Ações de Saneamento, Habitação e Urbanismo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**. (Documento recebido por ofício). Brasília, Março de 2010.

TRATA BRASIL. **Saneamento, Saúde e o Bolso do Consumidor**. Coordenação Marcelo Neri. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008. 230p.

TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. **Textos para discussão**, Brasília: IPEA, n.922, 2002.

VASCONCELLOS, Marco A. S., GREMAUD, A. P., TONETO, J. R. Do crescimento forçado à crise da dívida. In:\_\_\_\_\_ **Economia brasileira contemporânea**. 3.ed. São Paulo: Atlas. 1999. Cap. 16, p.414-430.

VECCHIATTI, Karin. Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura. **São Paulo em perspectiva**, 18(3): 90-95, 2004.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

VIANA, Luna Bouzada Flores. Programa de Aceleração do Crescimento: a experiência brasileira recente no monitoramento de projetos estratégicos. In: **Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, XIII, Argentina, Buenos Aires, 2008

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269091997000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10/01/2010

## APÊNDICES

APÊNDICE A - Procedimentos adotados contabilizar os investimentos públicos em saneamento básico

Os dados para análise da alocação dos investimentos públicos em saneamento foram obtidos utilizando-se como principal base de informações os bancos de dados dos contratos fornecidos pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Trabalhou-se com os dados dos contratos assinados entre o Governo Federal (por meio dos órgãos gestores das aplicações – SEPURB, SEDU e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCidades) e os proponentes (públicos e privados) entre os anos de 1988 a 2009.

Para os contratos assinados com recursos do Orçamento Geral da União, os seguintes procedimentos foram adotados para obter o universo de análise de contratos válidos sob a gestão da SNSA e dos órgãos gestores da política de saneamento que antecederam à criação do MCidades. Salienta-se que os contratos considerados válidos independem da situação atual do contrato e do empreendimento, se concluído ou em execução.

Do universo de contratos existente no banco de dados “validação” (53.657), alimentado pela CAIXA, com a data base de 17.05.2010, foram desconsiderados os contratos caracterizados com a seguinte situação no campo “SIT\_CONTRATO”: “em estudo”. A partir daí, dos contratos restantes (53.234), para restringir o universo somente para os contratos que prevêem ações de saneamento, foram considerados somente os seguintes programas, segundo a classificação do campo “PROGRAMA” no arquivo validação: Drenagem Urbana Sustentável, Elaboração de Projetos de Engenharia, PASS, PROGEST, PROINFRA, Pró-Municípios (Médio/Grande Porte), Pró-Municípios (Pequeno porte), Resíduos Sólidos Urbanos, Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, Saneamento Ambiental Urbano, Saneamento é Vida, Serviços Urbanos de Água e Esgotos, Morar Melhor e PPI Favelas.

Ressalta-se que para os Programas Pró-Municípios (Médio/Grande Porte), Pró-Municípios (Pequeno porte), Morar Melhor e PPI Favelas foram realizados outros cortes por não se tratarem de contratos gerenciados exclusivamente pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental ou por não se referirem a intervenções de saneamento. Para os dois primeiros Programas, foram considerados somente os seguintes parâmetros para restringir o universo, segundo classificação da CAIXA no campo “NOME\_OBJETIVO”: PRO-MUN BA-ESGOTAMENTO SANITARIO; PRO-MUN BA-IMPL/MEL INF-EST URB EQUI COM; PRO-MUN MGP-ABASTECIMENTO DE AGUA; PRO-MUN MGP-DRENAGEM URBANA PRO-MUN MGP-ESGOTAMENTO SANITARIO; PRO-MUN MGP-GESTAO DE RESIDUOS SOLIDOS; PRO-MUN MGP-IMPL/MEL INF-EST URB EQ COM; PRO-MUN PP-ABASTECIMENTO DE AGUA; PRO-MUN PP-DRENAGEM URBANA; PRO-MUN PP-ESGOTAMENTO SANITARIO; PRO-MUN PP-IMPL/MEL GESTAO RES SOLIDOS; e, PRO-MUN PP-IMPL/MELH INFRA-ESTRUT URBANA.

Para o contratos do Programa Morar Melhor, foram considerados os seguintes parâmetros para restringir o universo, segundo classificação da CAIXA no campo “NOME\_OBJETIVO”: MM-ACAO RES SOLIDOS-ERRADICACAO LIXOES; MM-ACAO SAN BAS - ABAST AGUA E ESG SANIT; MM-ACAO SAN BAS - ABASTECIMENTO DE AGUA MM-ACAO SAN BAS -

ESGOTAMENTO SANITARIO; MM-ACAO SAN BAS-A.AGUA,ESG SANIT E COLET; MM-ACAO SAN BAS-ABAST AGUA E SERV COLETA; MM-ACAO SAN BAS-ABAST AGUA E TRAT/DEST; MM-ACAO SAN BAS-AGUA,ESG E TRAT/DEST FIN; MM-ACAO SAN BAS-AGUA,ESG,COLET,TRAT/DEST; MM-ACAO SAN BAS-ESG SANIT E SERV COLETA; MM-ACAO SAN BAS-ESG SANIT E TRAT/DEST; MM-ACAO SAN BAS-ESG, COLETA E TRAT/DEST; MM-ACAO SAN BAS-RES S SERV DE COLETA; MM-ACAO SAN BAS-RES S TRAT/DEST FINAL; e, MM-ACAO SAN BAS-RS SERV COL E TRAT/DEST

Para os contratos do Programa PPI Favelas, foram considerados os seguintes parâmetros para restringir o universo, segundo classificação da CAIXA no campo "NOME\_OBJETIVO": PPI FAVELAS – SANEAMENTO INTEGRADO.

Após realizados esses cortes, obteve-se o universo de 36.319 contratos. Após reunião realizada com a equipe da Superintendência de Repasse – SUREP, da CAIXA, optou-se por considerar somente os contratos caracterizados com a seguinte situação no campo "SIT\_CONTRATO": "em situação normal", "com cláusula resolutiva e suspensiva", "com cláusula suspensiva", liminar judicial – restrição cadastral", "sob liminar e cláusula suspensiva", "com cláusula suspensiva parcial", "TCE – tomadas de contas especiais" e "TCE – demandada por agente". Ressalta-se que esse procedimento foi adotado pois na referida base estão incluídos contratos considerados não válidos, com as seguintes situações: "cancelado", "distratado", "desistência do proponentes", "indeferido", seleção cancelada", "cancelado/sob júdici" e "cancelado – erro de cadastramento".

Após esse filtro, obteve-se o universo de 32.523 contratos. A esse universo foram adicionados os contratos do PAT – Prossanear (11) e PASS-BID (2) que foram incorporados pelo PAC. Ressalta-se que esses contratos, originalmente vinculados a recursos de financiamento no SIAPF, têm tratamento específico, por isso recebem informações do banco de dados específico do PAC (PAC efetividade) não compondo o universo de programas orçamentários alvo de tratamento no banco de dados validação.

Por fim, obteve-se o universo de 32.516 contratos, que compuseram a parte da análise dos dados do OGU nessa dissertação.

APÊNDICE B - Recursos contratados para o saneamento básico por fonte e Unidade da Federação de 1988 a 2002 (em R\$ milhões)

UF	OGU	EMPRÉSTIMOS		TOTAL	TOTAL
		FAT/ BNDES	FGTS/ CAIXA		
AC	18,08	-	20,46	20,46	38,54
AL	94,06	-	1,12	1,12	95,18
AM	49,81	-	1,60	1,60	51,41
AP	31,61	-	21,89	21,89	53,51
BA	244,07	101,88	293,08	394,96	639,03
CE	90,04	229,20	106,61	335,82	425,86
DF	9,91	-	228,09	228,09	238,00
ES	40,36	38,07	26,93	65,00	105,36
GO	259,71	-	347,41	347,41	607,12
MA	77,21	-	39,03	39,03	116,24
MG	138,68	58,10	275,39	333,49	472,16
MS	124,12	2,85	60,31	63,16	187,28
MT	126,11	-	11,43	11,43	137,54
PA	68,23	57,78	85,34	143,12	211,35
PB	113,45	-	78,50	78,50	191,94
PE	138,87	-	52,46	52,46	191,33
PI	115,57	-	53,13	53,13	168,70
PR	65,05	454,74	157,92	612,66	677,71
RJ	162,26	119,19	910,01	1.029,21	1.191,47
RN	74,20	-	4,10	4,10	78,30
RO	60,93	-	571,48	571,48	632,41
RR	47,11	-	-	-	47,11
RS	50,16	-	128,18	128,18	178,34
SC	190,38	-	87,34	87,34	277,72
SE	123,62	6,45	15,97	22,42	146,04
SP	179,45	317,12	505,72	822,85	1.002,30
TO	67,41	-	36,22	36,22	103,64
<b>TOTAL</b>	<b>2.760,46</b>	<b>1.385,39</b>	<b>4.119,74</b>	<b>5.505,13</b>	<b>8.265,59</b>

APÊNDICE C - Recursos contratados para o saneamento por fonte e Unidade da Federação de 2003 a 2006 (em R\$ milhões)

UF	RECURSOS TOTAIS CONTRATADOS POR FONTE (Em R\$ milhões)				
	OGU	EMPRÉSTIMOS		TOTAL	TOTAL
		FAT/ BNDES	FGTS/ CAIXA		
AC	6,97	-	31,81	31,81	38,79
AL	95,06	-	-	-	95,06
AM	10,11	-	119,88	119,88	129,99
AP	17,58	-	-	-	17,58
BA	112,36	-	199,28	199,28	311,64
CE	75,14	88,56	134,17	222,74	297,88
DF	0,15	67,43	154,68	222,11	222,26
ES	26,43	26,71	83,88	110,59	137,02
GO	149,22	192,15	144,14	336,28	485,50
MA	55,62	-	-	-	55,62
MG	123,35	414,67	1.099,43	1.514,10	1.637,44
MS	115,95	-	25,27	25,27	141,22
MT	101,01	-	39,60	39,60	140,61
PA	37,86	-	171,39	171,39	209,24
PB	68,78	14,10	166,36	180,46	249,24
PE	102,52	124,90	10,32	135,22	237,73
PI	85,02	-	45,44	45,44	130,45
PR	96,29	-	494,75	494,75	591,04
RJ	102,79	19,17	53,18	72,36	175,14
RN	80,82	-	168,38	168,38	249,20
RO	27,50	-	9,90	9,90	37,40
RR	13,84	-	77,49	77,49	91,33
RS	35,50	6,00	116,78	122,78	158,28
SC	90,90	14,15	71,90	86,05	176,95
SE	55,06	-	94,00	94,00	149,06
SP	202,40	121,49	1.139,37	1.260,86	1.463,26
TO	69,88	-	-	-	69,88
<b>TOTAL</b>	<b>1.958,09</b>	<b>1.089,34</b>	<b>4.651,38</b>	<b>5.740,72</b>	<b>7.698,81</b>

APÊNDICE D - Recursos contratados para o saneamento por fonte e Unidade da Federação de 2007 a 2009 (em R\$ milhões)

UF	RECURSOS TOTAIS CONTRATADOS POR FONTE (Em R\$ milhões)				
	OGU	EMPRÉSTIMOS		TOTAL	TOTAL
		FAT/ BNDES	FGTS/ CAIXA		
AC	188,75	92,81	-	92,81	281,56
AL	325,68	-	-	-	325,68
AM	85,73	120,00	470,65	590,65	676,38
AP	165,44	-	-	-	165,44
BA	1.422,73	170,48	386,02	556,49	1.979,23
CE	700,71	-	153,59	153,59	854,29
DF	4,00	-	289,48	289,48	293,48
ES	209,28	140,40	184,76	325,15	534,43
GO	735,50	23,19	51,53	74,71	810,22
MA	598,38	15,49	-	15,49	613,88
MG	768,80	1.356,34	563,76	1.920,10	2.688,91
MS	358,73	2,08	285,72	287,80	646,53
MT	542,69	101,79	30,18	131,96	674,66
PA	389,72	-	461,80	461,80	851,51
PB	397,57	51,30	-	51,30	448,87
PE	758,85	149,21	415,54	564,75	1.323,60
PI	282,71	-	82,07	82,07	364,78
PR	351,42	344,22	641,09	985,31	1.336,73
RJ	1.966,44	348,30	748,83	1.097,14	3.063,58
RN	349,56	-	326,30	326,30	675,86
RO	571,52	-	111,38	111,38	682,89
RR	138,10	-	173,40	173,40	311,50
RS	647,88	294,39	691,23	985,62	1.633,49
SC	556,66	200,14	157,17	357,31	913,97
SE	242,12	4,18	100,00	104,18	346,30
SP	2.064,30	1.729,10	2.293,91	4.023,01	6.087,31
TO	148,84	-	47,48	47,48	196,31
<b>TOTAL</b>	<b>14.972,12</b>	<b>5.143,41</b>	<b>8.665,87</b>	<b>13.809,29</b>	<b>28.781,41</b>