

# O QUADRO INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO E A ESTRATÉGIA OPERACIONAL DO PAC: POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE O PERFIL DOS INVESTIMENTOS E A REDUÇÃO DO DÉFICIT

Valdemar Ferreira de Araújo Filho\*

## 1 OS ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE SANEAMENTO

Nos últimos 20 anos, a política federal de saneamento básico passou por transformações significativas. Essas mudanças envolveram tanto o quadro institucional de referência quanto a política de investimentos do governo federal. Mas algumas delas se mostraram danosas aos objetivos de se ampliar a cobertura dos serviços para os segmentos de baixa renda da população.

As transformações no quadro institucional foram expressivas. Até o final dos anos 1980, o setor era referenciado pelo Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que tinha no Banco Nacional de Habitação (BNH) o órgão institucional de coordenação central do sistema de saneamento. Apesar de seu perfil político-institucional centralizador, o Planasa dispunha de mecanismos institucionais de coordenação, princípios claros de regulação tarifária e fluxos estáveis de recursos, oriundos principalmente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinados prioritariamente à expansão das redes de abastecimento de água. A gestão do setor se baseava na centralização decisória no âmbito federal, em investimentos concentrados nas regiões e serviços mais rentáveis e na indução de concessões municipais dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs), processo este em que os municípios, na prática, renunciavam às prerrogativas de titular dos serviços. Enfim, o modelo baseava-se na assimetria decisória entre União, estados e municípios, na concentração setorial dos investimentos em redes de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, e na concentração dos investimentos nos grandes aglomerados urbanos.

Em que pese o caráter politicamente coercitivo e socialmente seletivo do Planasa, havia uma instância nacional de coordenação e a existência de regras e papéis que orientavam as relações entre os agentes do setor. Após a extinção do BNH em 1986 e o fim do Planasa em 1990, o modelo institucional de coordenação da política entrou em processo de desagregação, caracterizado pela inexistência de uma instância decisória que unificasse as ações da política no

---

\* Pesquisador da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

âmbito do governo federal; pela desarticulação e fragmentação dos seus agentes; pela ausência de um efetivo marco jurídico-político que servisse de referência para a atuação dos diversos níveis de governo; e, principalmente, pela erosão da capacidade de planejamento da política, derivada tanto da ausência de um marco regulatório nacional quanto da imprevisibilidade do processo de alocação de recursos. Nesse contexto, a política de saneamento passou a ser pulverizada e coordenada por uma série de órgãos e ministérios distintos, e ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990 o quadro que caracterizava o setor era de pulverização de recursos, superposição de competências no âmbito federal e ausência de uma política nacional coerente.

Ressalte-se que no âmbito dos bens e serviços ofertados, a política de saneamento passou a operar a partir de programas inseridos em uma agenda mais ampla, orientada para a urbanização de favelas e a resolução das condições de moradia das periferias das grandes áreas metropolitanas: são exemplos o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e o Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (Prosanear) durante a década de 1990. Com esses programas, 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, embora esta orientação apresentasse um caráter formal. Mas, apesar de mais abrangentes tecnicamente e socialmente mais inclusivos, esses programas não chegavam a caracterizar um novo modelo operacional e institucional para o setor de saneamento.

Mesmo essas iniciativas, que tinham o objetivo de ampliar a cobertura para as áreas periféricas das zonas urbanas, foram revertidas em função da estratégia de contenção dos investimentos públicos adotada no contexto da política macroeconômica dos anos 1990. Assim, ao processo de desorganização institucional, vieram se agregar os cortes nos investimentos, fruto principalmente dos acordos estabelecidos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e da política de ajuste fiscal, que passaram a limitar a capacidade de endividamento de estados e municípios durante a segunda metade da década de 1990. Esse quadro deflagrou, inclusive, uma expressiva adesão dos tomadores de decisão governamentais federais à idéia de privatizar o setor de saneamento como alternativa ao processo de asfixia financeira a que as companhias regionais estavam submetidas. Nesse sentido, a fragmentação institucional da política, a contenção dos investimentos públicos, e uma forte coalizão política em favor da privatização – que induziu a um congelamento das alternativas de financiamento para o setor dentro do modelo em curso – apresentam-se como as causas gerais da manutenção dos déficits entre o final dos anos 1990 e o início do atual governo.

## 2 O QUADRO DOS INVESTIMENTOS E DO DÉFICIT

Entre 1995 e 1998, a média anual de contratações com recursos do FGTS foi de R\$ 680 milhões, e entre 1999 e 2002 essa média anual declinou para R\$ 68 milhões. A partir de 1999 os valores dos contratos com recursos do FGTS declinam significativamente, chegando a zero no ano de 2001. Os empréstimos com recursos do FGTS entre 1999 e 2002 totalizaram apenas R\$ 273 milhões. A orientação assumida pelo governo federal foi a de financiar o setor principalmente com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que, regra geral, apresenta uma qualidade do gasto inferior ao FGTS, tendo em vista os distintos princípios políticos e operacionais que orientam as operações dessas duas fontes. Mas mesmo considerando-se os valores conjuntos e atualizados dessas duas fontes, percebe-se que os investimentos realizados entre 1995 e 2002 – cerca de R\$ 15,5 bilhões – foram insuficientes para responder às condições da urbanização brasileira – fonte: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA)/Ministério das Cidades. Aparentemente o atual governo assumiu uma

política de investimentos mais audaciosa no primeiro mandato do presidente Lula. As contratações realizadas entre 2003 e 2006 com recursos do FGTS atingiram R\$ 5,2 bilhões, uma média de R\$ 1,3 bilhão no quadriênio, e a soma total dos valores contratados com recursos onerosos e não-onerosos – FGTS, OGU e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – no mesmo período se situou em torno de R\$ 10,5 bilhões, uma média anual superior a R\$ 2,6 bilhões (SNSA/Ministério das Cidades).

Mas as estratégias de financiamento da política de saneamento de ambos os governos – o Governo FHC e o primeiro mandato do presidente Lula – foram insuficientes para reduzir significativamente o estoque do déficit absoluto, embora tenham contribuído para ampliar os níveis de cobertura relativa dos serviços. Considerando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) referentes aos domicílios particulares permanentes – áreas urbanas e rurais –, os serviços de abastecimento de água por rede geral, que cobriam 75,0% dos domicílios em 1993, passaram para 82,3% em 2005. Quanto aos serviços de esgotamento sanitário por rede coletora, em 1993 a cobertura era de 38,9%, passando para 48,2% em 2005.

Aparentemente trata-se de uma evolução expressiva nesses 12 anos. Mas quando se observa o comportamento do déficit absoluto, percebe-se que o quadro permaneceu estável, demonstrando que essas estratégias de investimento foram insuficientes para resolver o problema do estoque do déficit e enfrentar a dinâmica da urbanização sob o processo de favelização. Em 1995 o déficit absoluto domiciliar em abastecimento de água por rede geral no país era de 9,3 milhões de domicílios, crescendo para 9,4 milhões de domicílios em 2005. No exemplo dos serviços de esgotamento sanitário, a dinâmica se apresenta semelhante, embora o incremento relativo da cobertura tenha sido significativo entre 2002 e 2005: entre 1995 e 2002 o déficit absoluto teve um acréscimo de 1,91 milhão de domicílios, atingindo 25.471.961 milhões neste último ano, e no período 2002-2005 o déficit apresentou um incremento absoluto de mais 1,99 milhão de domicílios, atingindo 27.461.903 milhões de unidades.<sup>1</sup> Isso indica que, apesar da evolução da cobertura relativa, o déficit absoluto continua sendo o grande problema do saneamento (Pnads de 1993 a 2005).

### **3 O PAC E AS TENDÊNCIAS INSTITUCIONAIS RECENTES DO SETOR**

A partir de 2003 houve tentativas de se reforçar a política nacional de saneamento através da construção da sua base institucional. A criação do Ministério das Cidades e da SNSA representou uma efetiva tentativa de reconstrução da política de saneamento, pelo menos na sua fase inicial. O quadro político-administrativo se caracterizava pelo paralelismo e pela superposição de competências, competição predatória por recursos, desarticulação e ausência de planejamento setorial integrado, ausência de coordenação e de racionalidade na atuação do governo federal, e a reprodução de padrões não cooperativos nas relações entre os entes da federação, fatores que comprometiam a qualidade das iniciativas e a eficiência do gasto público. A criação da SNSA teve o objetivo de instituir uma instância nacional de coordenação da política, articulando e integrando os vários órgãos federais até então encarregados da gestão da mesma. Também houve um esforço do governo federal no sentido de racionalizar as ações e programas da política federal de saneamento, iniciativa que envolveu a identificação e a redefinição de atribuição de competências de órgãos setoriais e a agregação de ações entre estes. Mas a principal iniciativa estruturante da política foi a de tentar dotá-la de um marco regulatório amplo e abrangente, que não só resolvesse de forma satisfatória os problemas relativos à política tarifária e às relações entre os agentes

1. Ressalte-se, porém, que parte desse acréscimo deve-se a mudanças na metodologia da Pnad, que a partir de 2003 passou a incorporar a zona rural da região Norte.

governamentais, como também estabelecesse as regras de convivência entre titulares dos serviços, sociedade e operadores. Após ampla consulta com os agentes e atores intervenientes na política nasceu o Projeto de Lei (PL) nº 5.296/2005, aprovado como Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, após passar por várias modificações no Congresso e, junto com a Lei dos Consórcios Públicos – Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 –, geraram novas condições institucionais para a gestão da política de saneamento e abriram possibilidades até então inexistentes em termos de arranjos intergovernamentais, inclusive para a integração dos serviços de municípios inseridos numa mesma região socioeconômica ou bacia hidrográfica.

Contudo, questões derivadas do processo político-institucional que vem delimitando os marcos operacionais da política no período mais recente tendem a redefinir o modelo operacional e o perfil de alocação dos recursos da mesma. O próprio processo de tramitação do PL de saneamento gerou uma série de conflitos entre os agentes do governo federal e os representantes da Associação das Empresas de Saneamento Básico (Aesb), sendo retiradas várias propostas que poderiam fornecer maior capilaridade social à política, tais como os conselhos municipais de saneamento como instâncias de definição da política no âmbito municipal, e a necessidade de as empresas tornarem públicos os valores e critérios que orientam os subsídios cruzados, o que forneceria transparência a esse mecanismo.

Um segundo processo político relevante foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). De fato, este reforçou significativamente os recursos disponíveis para a política: apenas em 2007 foram contratados cerca de R\$ 12,4 bilhões, excluindo-se os R\$ 2,6 bilhões relativos às contrapartidas de estados e municípios, o que totaliza cerca de R\$ 15 bilhões. Deve-se observar que se o PAC ampliou os investimentos para o setor, também introduziu novos critérios setoriais e regionais no processo de contratação dos recursos, além de incluir mudanças no modelo de coordenação e nas formas de integração interinstitucional existentes no âmbito do governo federal, inclusive quanto ao processo de monitoramento e avaliação das inversões realizadas. O volume e a intensidade das contratações do PAC-Saneamento têm induzido a uma significativa remodelagem organizacional, operacional, técnica e regional da política federal de saneamento, deflagrando novos desafios para as formas de gestão tradicionalmente vigentes na política. O PAC se propõe a investir cerca de R\$ 40 bilhões entre 2007 e 2010, incluindo contrapartidas de estados e municípios, uma iniciativa que envolve uma alta concentração espacial e temporal dos investimentos nas regiões metropolitanas (RMs) e que tem requisitado freqüentes negociações entre os entes da federação. Pela proposta inicial, cerca de 52% dos recursos seriam destinados às RMs ou municípios com mais de 1 milhão de habitantes, 12% para municípios situados entre 200 mil e 1 milhão de habitantes, 16% para os situados entre 60 mil e 200 mil habitantes, e 21% em localidades com até 60 mil habitantes. Assim, quase 75% dos investimentos seriam destinados a municípios que dispõem de mais de 200 mil habitantes. Isso representa uma alta concentração dos investimentos nas grandes cidades – que de fato concentram a maior parte do déficit *absoluto* em serviços de saneamento, mas que também dispõem de melhores condições administrativas, técnicas e financeiras –, reservando 37% para cidades com até 200 mil habitantes (dados fornecidos pela Casa Civil).

Parte destas últimas dispõe de precária ou nenhuma cobertura de saneamento, principalmente em relação aos serviços de esgotamento sanitário, fenômeno muito evidente em regiões de fronteira agrícola e nas zonas economicamente estagnadas, como o sertão central nordestino, justamente onde os indicadores de morbidade e mortalidade infantil decorrentes da ausência de serviços de saneamento básico são altos. Enfim, o perfil objetivo dos investimentos situa como secundário o problema dos milhares de pequenos municípios

que apresentam percentuais relativos de cobertura de serviços de saneamento extremamente baixos. Trata-se de uma realidade sociodemográfica que, embora não concentre a maior parte do déficit absoluto dos serviços de saneamento do país, nem por isso deixa de se apresentar como um quadro social dramático em sua própria escala sociodemográfica.

Frente a esse quadro, uma das questões a serem investigadas é se os critérios alocativos vigentes na política de saneamento a partir do PAC têm plena correspondência com o mapa do déficit regional e local dos serviços. Para além da concentração absoluta do déficit nas áreas mais populosas, deve-se observar que uma das explicações para o perfil regionalmente concentrado dos investimentos nas RMs encontra-se no próprio caráter contingente do PAC. Seus objetivos estão circunscritos por questões políticas contextuais que incidem sobre o seu processo de implementação: contribuir para o processo de crescimento econômico no curto e no médio prazos através da mobilização de recursos financeiros, materiais e humanos, mas dentro do ciclo temporal do governo em curso. Além do perfil sociodemográfico dos investimentos, esse contexto vem condicionando o perfil técnico dos mesmos – preponderantemente obras de impacto em infra-estrutura– e o próprio *modus operandi* dos projetos e subprogramas integrantes do PAC, vinculado principalmente à necessidade de agilizar os prazos de execução do programa. Assim, questões como a centralização do processo geral de coordenação e acompanhamento do programa; o processo de delimitação prévia dos investimentos preponderantemente em favor dos grandes aglomerados urbanos; as freqüentes negociações em torno de compatibilização de interesses entre instituições e agentes do governo federal e entre estes e os beneficiários finais dos investimentos; e a constituição dos recursos do programa através da agregação de rubricas submetidas a regras diferentes e dispersas por fontes distintas, são algumas características do modelo operacional em vigor. Por outro lado, a política de saneamento apresenta um alto grau de divisibilidade dos bens e serviços produzidos, o que favorece a configuração de um quadro institucional em que esta política se situa no centro dos conflitos entre o Legislativo e o Executivo. Essa característica da política inclusive é um dos fatores que explicam a grande quantidade de obras inacabadas, equipamentos abandonados, serviços mal operados e investimentos sem complementaridade técnica.

No seu conjunto, as questões explicitadas acima apontam para o peculiar processo de implementação do PAC, orientado por uma temporalidade de execução e por imperativos político-institucionais que impactam diretamente o perfil socioeconômico e regional dos investimentos. Esse quadro geral indica que a política nacional de saneamento, que vinha se institucionalizando lentamente nos primeiros anos do atual governo, pode estar sendo significativamente modelada pelo PAC, com todas as potencialidades e limitações que esse processo implica. Essa questão demonstra que os nexos organizacionais e os objetivos e metas do PAC devem estar no centro de uma avaliação da atual política de saneamento básico e de seus potenciais impactos sobre a redução do déficit e o perfil dos investimentos. Nesse sentido, há várias questões que podem ser postas em debate acerca da influência do PAC sobre a política de saneamento, tais como: quais as principais mudanças que vêm ocorrendo nos marcos institucionais e na organização da política nacional de saneamento básico sob o PAC? Como este vem influenciando essas mudanças e que efeitos ele pode provocar na política federal de saneamento no médio e longo prazos? Em que medida o *modus operandi* do PAC é adequado à institucionalização da política e à redução do déficit em abastecimento de água e esgotamento sanitário? Essas são questões importantes para o futuro processo de institucionalização da política, principalmente tendo em perspectiva o caráter divisível dos bens e serviços produzidos pela política de saneamento e a sensibilidade desta às pressões dos grupos políticos organizados em favor da seletividade espacial e socioeconômica dos investimentos.