

O PAC e o saneamento básico

2008 . Ano 5 . Edição 42 - 15/04/2008

Valdemar F. de Araujo Filho



Nos anos recentes, o saneamento básico passou a ocupar um lugar de destaque na agenda de políticas públicas do governo federal. Vários fatores convergentes podem explicar essa nova centralidade política. Dentre estes, as demandas sociais geradas pela estreita temporalidade dos ciclos eleitorais, as conexões estabelecidas entre a saúde e o saneamento por instituições de pesquisa e organizações governamentais, além da consolidação de uma agenda ambiental conceitual e politicamente ampliada, devem ser considerados entre os principais mecanismos sociopolíticos que impulsionaram essa mudança no perfil da agenda governamental.

Consolidado o campo político-discursivo em torno do significado do saneamento para a população brasileira, a transitividade social e política do problema impulsionou o atual governo federal a revestir a política federal de saneamento básico com uma nova roupagem técnica e institucional. Criou-se a Secretaria de Saneamento do Ministério das Cidades, os programas de saneamento passaram a ser referenciados por indicadores socioeconômicos objetivos, o processo de planejamento interno da política foi reforçado, a pulverização institucional que caracterizava o setor foi reduzida, o projeto de lei (PL) de saneamento foi aprovado e os investimentos federais entre 2003 e 2006 atingiram uma média anual que foi o dobro do período 1995-2002.

Ressalte-se que, durante os anos 1990 os serviços de saneamento nas áreas metropolitanas eram tratados preponderantemente como componentes de programas habitacionais ou de projetos de urbanização integrada, e o saneamento carecia de uma agenda própria. Esse quadro se agravou a partir da segunda metade da década de 90, quando os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impuseram sérias limitações ao processo de endividamento de estados e municípios, na prática transferindo a decisão sobre os investimentos em saneamento para a esfera do Tesouro.

Apesar das mudanças implementadas pelo atual governo, o ritmo dos desembolsos e a magnitude dos investimentos permaneceram como problemas para a consecução das metas de universalização dos

serviços: entre 2003 e 2006 os desembolsos representaram apenas cerca de 50% do total de recursos contratados. Foi essa situação que o governo federal tentou reverter através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a previsão de alocação de cerca R\$ 40 bilhões em saneamento básico no período 2007-2010, tendo contratado apenas em 2007 cerca de R\$ 12 bilhões.

Mas o PAC também representa novos desafios para a consolidação institucional da política de saneamento e para os seus mecanismos de coordenação. Primeiro, é necessário que se avalie a efetiva capacidade do governo federal de monitorar os executores dos recursos - municípios, estados, concessionários de serviços -, tendo em perspectiva o grande volume de recursos e a quantidade de agentes envolvidos. Em segundo lugar, o processo de articulação entre os dois principais agentes federais da política urbana - a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente operador e o Ministério das Cidades como agente gestor - se caracteriza pela fragmentação administrativa e pela assimetria de recursos logísticos. O Ministério das Cidades não dispõe de condições operacionais e nem de capilaridade institucional, e sua dependência em relação à CEF - uma instituição com perfil social, mas que não deixa de operar como um banco - limita o seu papel como agente gestor da política de saneamento.

Por fim, com o PAC, a etapa inicial do processo de coordenação da política de saneamento, em que é definida de fato a distribuição regional, social e técnica dos recursos foi concentrada na Casa Civil, e não no âmbito do órgão formalmente coordenador, a Secretaria de Saneamento. Essas são questões que incidem sobre o futuro do processo de institucionalização da política de saneamento, principalmente quando os recursos do PAC se esgotarem e ela se defrontar com o risco de retornar ao seu tradicional leito político-administrativo, caracterizado por rupturas institucionais, pela ausência de mecanismos de coesão dos agentes do setor e, principalmente, pela seletividade social e regional dos seus investimentos.

Valdemar F. de Araujo Filho é sociólogo e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)