



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITÉCNICA

**AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DE ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS
DO SANEAMENTO BÁSICO: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC
Funasa para esgotamento sanitário na Bahia**

Hugo Vítor Dourado de Almeida

Salvador
2016

Hugo Vítor Dourado de Almeida

**AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DE ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS
DO SANEAMENTO BÁSICO: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC
Funasa para esgotamento sanitário na Bahia**

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da
Universidade Federal da Bahia como requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre em
Meio Ambiente, Águas e Saneamento.

Orientador: Prof. Luiz Roberto Santos Moraes,
PhD

Salvador
2016

A447 Almeida, Hugo Vítor Dourado de

Ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico : estudo das limitações a partir de pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia . / Hugo Vítor Dourado de Almeida. – Salvador, 2016.

304 f. : il. color.

Orientador: Prof. PhD. Luiz Roberto Santos Moraes

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2016.

1. Saneamento básico-Brasil. 2. Entidades governamentais. 3. Políticas públicas ambientais. 4. Programa de Aceleração do Crescimento. 5. Fundação Nacional de Saúde. I. Moraes, Luiz Roberto Santos. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD : 628

MAASA

Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA POLITECNICA



Hugo Vítor Dourado de Almeida

Ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Patrícia Campos Borja
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos
Universidade de Federal da Bahia

Salvador
29 de janeiro de 2016

Dedico este trabalho a minha família: minha querida avó que não está mais entre nós, minha esposa, minha filha, meus pais, irmãos, tias, tios e primos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Jesus Cristo, por tudo que fez por mim e por ser meu amparo nas horas mais difíceis dessa jornada.

A Naíra, minha esposa, que esteve ao meu lado em toda essa caminhada; e a Júlia, minha filha. Vocês são minha maior motivação.

Algumas pessoas tiveram participação importante na minha vida acadêmica e contribuíram para as bases sobre as quais se fundou este trabalho. Dentre elas, quatro tiveram participação especial. Assim, agradeço muito a minha tia Valdei, uma verdadeira tia-mãe, que se não bastasse o grande apoio dado durante minha graduação, arranjou tempo para me ajudar oferecendo estrutura para realização de algumas entrevistas da pesquisa de mestrado; a meu tio Lourivaldo por receber a mim e a outros familiares em Salvador, tornando, sem dúvida, menos árduo aquele período de minha vida acadêmica; a meu pai, pelos esforços empreendidos para que fosse possível eu concluir o ensino médio e a graduação na capital; e, principalmente, a minha mãe, a maior responsável pela internalização do dever de estudar e por ser a principal incentivadora para eu continuar os estudos em Salvador, numa época em que os sacrifícios necessários eram bem maiores do que os de hoje.

Ao meu orientador, Prof. Moraes, por me mostrar o caminho e por ter a sabedoria de exigir aquilo que eu podia oferecer.

A meu chefe na Funasa, João Maia, pelo apoio e compreensão durante os anos de disciplinas no mestrado.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, em especial aos colegas da Funasa, dentre os quais reservo agradecimento especial a Aline pelas suas boas contribuições.

A todos os entrevistados que, com sua disposição em participar, contribuíram para o resultado final da pesquisa.

"Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo
para todo o propósito debaixo do céu"
(Eclesiastes 3:1)

AUTORIZAÇÃO

Autorizo a reprodução e/ou divulgação total ou parcial da presente obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

Nome do Autor: Hugo Vítor Dourado de Almeida

Assinatura do autor: Hugo Vítor Dourado de Almeida

Instituição: Universidade Federal da Bahia

Local: Salvador, Bahia

Endereço: Rua Aristides Novis, 02, Escola Politécnica, 4º andar, Federação, Salvador - BA,
CEP: 40210-630.

E-mail: hvitordourado@hotmail.com

RESUMO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades das diferentes esferas de governo, bem como pela interveniência de uma miríade de organizações que influenciam o andamento dos projetos da área (órgãos ambientais, de controle interno, controle externo, controle social, entre outras). Como consequência, o ambiente institucional da área é extremamente complexo, com ambiguidade de normas, criação constante de novos normativos, dificultando e, às vezes, impedindo que alguns entes governamentais obtenham êxito no acesso e aplicação dos recursos destinados à área. Vê-se que nos últimos anos vem aumentando o montante de recursos disponibilizados para investimentos em ações estruturais e ações estruturantes na área de saneamento básico, contudo não se verificam incrementos significativos nos níveis de cobertura, bem como uma preocupação em promover melhorias mais profundas nos normativos da área (leis, decretos, portarias etc.). Assim, considera-se que o intrincado ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil oferece diversos obstáculos para a concretização de projetos da área, constituindo por si próprio um obstáculo à universalização do acesso aos serviços. Dessa forma, desenvolveu-se uma pesquisa descritiva, do tipo qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico e documental e na realização de entrevistas semiestruturadas, tendo como objetivo identificar alguns obstáculos que o ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil representa para a execução de seus projetos, identificando oportunidades de melhorias institucionais na área. A pesquisa identificou como algumas destas limitações a limitada cooperação interinstitucional, a pouca institucionalização dos procedimentos, a predominância de conflitos interinstitucionais, a mudança ou desvio dos objetivos iniciais (mudança de prioridades), as falhas de projetos e as restrições de recursos. Entende-se que tais limitações podem ser explicadas por fatores diretamente ligados ao modo de reprodução capitalista do Estado brasileiro.

Palavras-chave: saneamento básico, ambiente institucional, limitações.

ABSTRACT

The area of basic sanitation in Brazil is characterized by the direct action of many entities of different levels of government as well as by the intervention of a myriad of organizations that influence the progress of projects in the area (environmental agencies, internal and external control entities, control social organizations). As a result, the institutional environment of the area is extremely complex, with ambiguous standards, constant creation of new rules, hampering and sometimes preventing some government entities get successful access and application of resources for the area. It is seen that in recent years has increased the amount of resources available for investment in structural and structuring actions in the area of basic sanitation, however there are no significant increases in coverage, as well as a concern to promote deeper improvements in normative area (laws, decrees, ordinances for instance). Thus, it is considered that the intricate institutional environment of basic sanitation area in Brazil offers many obstacles for the realization of projects in the area, constituting itself an obstacle to promote the universal access to services. Thus, it was developed a descriptive research, the qualitative type, based on bibliographical and documentary survey and in semi-structured interviews, which aims to identify some obstacles that the institutional environment of basic sanitation area in Brazil represent for the execution of their projects, identifying opportunities for institutional improvements in the area. The research identified as some of these limitations the limited inter-institutional cooperation, the low institutionalization of procedures, the prevalence of inter-institutional conflict, the change or deviation from initial objectives (change of priorities), projects failures and resource constraints. It is understood that such limitations can be explained by factors directly linked to the capitalist mode of production of the Brazilian state.

Keywords: basic sanitation, institutional environment, limitations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema representativo da pesquisa	122
Figura 2 - Esquema representativo da pesquisa, enfocando as três possibilidades de relação entre as categorias de análise e o ambiente institucional estudado	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atribuições das instituições federais na área de saneamento básico	91
Quadro 2 – Conceitos de atendimento adequado, atendimento precário e sem atendimento considerados no âmbito do Plansab	94
Quadro 3 – Pleitos selecionados na pesquisa	127
Quadro 4 – Padrão de apresentação dos entrevistados	129
Quadro 5 – Ferramentas e técnicas da pesquisa	133
Quadro 6 – Categorias analíticas, subcategorias e fatores apontados pela bibliografia	135
Quadro 7 – Detalhamento do processo de análise das subcategorias analíticas	136
Quadro 8 – Síntese das categorias e subcategorias analíticas da pesquisa	140
Quadro 9 – Principais transferências intergovernamentais segundo o critério da condicionalidade	144
Quadro 10 – Modalidades de transferências da União a estados, Distrito Federal e municípios	145
Quadro 11 – Instrumentos de transferências de recursos da União	146
Quadro 12 – Portarias de convocação de proponentes e compromitentes para atendimento de pendências ou entrega de documentação técnica no âmbito da 1ª seleção do PAC / Funasa	153
Quadro 13 – Principais exigências técnicas e documentais para acessos aos recursos de esgotamento sanitário da Funasa	161
Quadro 14 – Entidades envolvidas na pesquisa	163
Quadro 15 – Documentos relacionados à comprovação de propriedade ou posse do terreno necessários à instrução dos processos de autorização e licenciamento ambiental junto ao Inema	174
Quadro 16 – Situação da comprovação da titularidade das áreas e fase do licenciamento ambiental conforme análises dos pleitos na Funasa	175
Quadro 17 – Posição dos representantes da Funasa acerca da alteração de normativos durante o processo de seleção	179
Quadro 18 – Posição dos representantes de entidades pleiteantes de recursos acerca da cooperação interinstitucional	182

Quadro 19 – Posição dos representantes de órgãos ambientais acerca da cooperação interinstitucional	183
Quadro 20 – Posição dos representantes de conselhos de saúde acerca da cooperação interinstitucional	184
Quadro 21 – Posição dos representantes de conselhos de saúde acerca da cooperação interinstitucional	185
Quadro 22 – Posição dos representantes de órgãos ambientais quanto cooperação ..	188
Quadro 23 – Posição dos representantes de órgãos ambientais quanto ao envolvimento de outros órgãos e entidades no processo de concessão de licenças	189
Quadro 24 – Posição dos representantes de entidades estaduais quanto à cooperação	191
Quadro 25 – Posição dos representantes da Funasa quanto à cooperação interinstitucional	191
Quadro 26 – Posição dos representantes dos órgãos de controle quanto à cooperação interinstitucional	192
Quadro 27 – Posição dos representantes de entidades pleiteantes acerca da participação de outras instituições no processo	192
Quadro 28 – Posição de representantes da Funasa acerca dos manuais de procedimentos	196
Quadro 29 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando a dificuldades decorrentes da deficiência na institucionalização dos procedimentos	199
Quadro 30 – Posição de representantes de entidades pleiteantes e da Funasa acerca dos prazos no processo de seleção	202
Quadro 31 – Prazos para apresentação dos projetos e / ou documentação complementar nas portarias da 2ª seleção do PAC 2/Funasa	203
Quadro 32 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando questionados se o projeto estava pronto quando foi aberta a seleção	204
Quadro 33 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando questionados se a documentação complementar estava pronta quando foi aberta a seleção	204
Quadro 34 – Posição de representantes de entidades pleiteantes que sinalizam falta de memória institucional quanto ao que impediu o acesso aos recursos	206
Quadro 35 – Posição de representantes de entidades prestadoras quando questionados sobre a existência de um padrão interno (norma) para concessão de anuência ao projeto	206

Quadro 36 – Posição de representantes de entidades pesquisadas acerca das descontinuidades administrativas	210
Quadro 37 – Principais aspectos citados em relação à subcategoria conflitos intra e interinstitucionais	211
Quadro 38 – Posição de representantes de diferentes entidades ressaltam a importância de negociação com diferentes atores envolvidos no processo	213
Quadro 39 – Posição de representantes de diferentes instituições contendo diferentes situações de conflitos	214
Quadro 40 – Posição de representantes de diferentes instituições contendo diferentes situações de conflitos	214
Quadro 41 – Posição de representantes de instituições da esfera estadual de governo que remetem a conflitos	215
Quadro 42 – Posição de representantes de diferentes instituições que remetem a conflitos	217
Quadro 43 – Posição de representantes de diferentes instituições quando questionados sobre dificuldades no processo de acesso aos recursos devido à atuação de algum órgão específico	219
Quadro 44 – Posição de representantes de conselhos de saúde sobre a participação do Conselho no processo	220
Quadro 45 – Posição dos representantes do prestador estadual acerca dos critérios para concessão da anuência ao projeto	224
Quadro 46 – Posição dos representantes de entes pleiteantes quanto à mudança de prioridade	227
Quadro 47 – Posição de representantes de instituições da esfera municipal acerca da consulta à entidade prestadora de âmbito municipal	235
Quadro 48 – Posição de representantes de instituições da esfera municipal acerca da consulta à entidade prestadora de âmbito estadual	235
Quadro 49 – Posição dos representantes de entes pleiteantes acerca da principal dificuldade para acessar os recursos	237
Quadro 50 – Pendências técnicas e de documentação nos pleitos integrantes da pesquisa	239
Quadro 51 – Posição dos representantes da Funasa acerca das dificuldades para acessar os recursos	240

Quadro 52 – Posição dos representantes das entidades de controle acerca dos problemas mais frequentes em auditorias no tocante aos itens exigidos pela Funasa para acesso aos recursos	240
Quadro 53 – Posição de representantes das entidades da esfera estadual acerca da baixa capacidade infraestrutural do país	241
Quadro 54 – Posição dos representantes dos pleiteantes municipais acerca das dificuldades no processo	245
Quadro 55 – Principais aspectos indicados pelos entrevistados quando questionados sobre dificuldades no desenvolvimento dos projetos	246
Quadro 56 – Posição dos representantes de entes pleiteantes acerca da principal dificuldade para acessar os recursos	253
Quadro 57 – Previsão total de investimentos do PAC 2 (2011-2014)	257
Quadro 58 – Posição de representantes de pleiteantes municipais acerca da principal dificuldade para acessar os recursos	258
Quadro 59 – Principais aspectos indicados pelos entrevistados quando questionados sobre a principal dificuldade pra acessar os recursos	263
Quadro 60 – Aspectos indicados espontaneamente pelos entrevistados acerca das limitações para acesso aos recursos	265
Quadro 61 – Categorias analíticas e sua relação com o ambiente institucional-normativo estudado	266

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese das principais metas de atendimento dos serviços de saneamento básico nas unidades da federação (em %)	96
Tabela 2 – Previsão de investimentos do PAC 1 (2007-2010)	102
Tabela 3 – Recursos previstos e contratados no PAC 1 (2010-2010) na área de Saneamento Básico	104
Tabela 4 – Previsão de investimentos do PAC 2 (2011-2014)	106
Tabela 5 – Previsão de investimentos do PAC 2 (2011-2014), com foco nos componentes do saneamento básico	107
Tabela 6 – Investimento médio do PAC por empreendimento para o conjunto esgotamento sanitário, resíduos sólidos, saneamento integrado e desenvolvimento institucional especificamente na área de saneamento básico	231

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAES - Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
AP - Administração Pública
CF - Constituição Federal
CGU - Controladoria Geral da União
CTEF - Contrato Administrativo de Execução ou Fornecimento
EMBASA - Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
FAE - Fundo de Água e Esgoto
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
GAC - Gestão Ambiental Compartilhada
GEPAC - Grupo Executivo do PAC
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEMA - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
LOA - Lei Orçamentária Anual
OGU - Orçamento Geral da União
OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI - Project Management Institute
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PP - Política Pública
PPA - Plano Plurianual
PPP - Parceria Pública Privada
PrND - Programa Nacional de Desburocratização
PT - Partido dos Trabalhadores
SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAE - Serviços de Água e Esgoto
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública

SINISA - Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNSA - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	33
2. OBJETIVOS	37
2.1 OBJETIVO GERAL	37
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	37
3. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS E INTERFACES COM O SANEAMENTO BÁSICO.....	38
3.1 CONCEPÇÕES DE ESTADO	38
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES	49
3.2.1 Políticas públicas e gestão intergovernamental.....	55
3.2.2 Políticas públicas e gestão interorganizacional.....	65
3.3 SANEAMENTO BÁSICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E UNIVERSALIZAÇÃO	74
3.4 POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E ATUAL AMBIENTE INSTITUCIONAL DA ESFERA FEDERAL DE GOVERNO	81
3.4.1 Breve histórico.....	81
3.4.2 Lei nº 11.445/2007 e o Plansab.....	88
4. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): ORIGENS, DESENVOLVIMENTO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	99
4.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): ORIGENS E DESENVOLVIMENTO.....	99
4.1.1 Projetos no setor público	112
4.2 PAC: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PRINCIPAIS CRÍTICAS	113
5. METODOLOGIA	120
5.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA PESQUISA.....	120
5.2 SELEÇÃO DO PROCESSO ESTUDADO: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO PAC / FUNASA, ESTADO DA BAHIA, COMPONENTE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	122
5.3 SELEÇÃO DOS PLEITOS E LOCALIDADES	126
5.4 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	129
5.5 CATEGORIAS ANALÍTICAS	134

5.6	ASPECTOS ÉTICOS	141
6.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	142
6.1	MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	142
6.1.1	Transferências intergovernamentais	142
6.1.2	Fontes principais de financiamento da área de saneamento básico.....	149
6.2	DO PROCESSO DE SELEÇÃO DO PAC/FUNASA	151
6.3	DO AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIAS ESTUDADO.....	161
6.3.1	Entidades envolvidas no processo.....	164
6.3.1.1	Fundação Nacional de Saúde	164
6.3.1.2	Governo do Estado da Bahia e Prefeituras Municipais	164
6.3.1.3	Tribunal de Contas da União	165
6.3.1.4	Controladoria-Geral da União	165
6.3.1.5	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.	166
6.3.1.6	Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE).....	167
6.3.1.7	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia	168
6.3.1.8	Órgãos ambientais municipais	169
6.3.1.9	Conselhos de Saúde.....	169
6.4	DAS LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS-NORMATIVAS DO AMBIENTE INSTITUCIONAL ESTUDADO.....	170
6.4.1	Da incompatibilidade entre normativos	172
6.4.2	Da instabilidade dos normativos	179
6.4.3	Da cooperação interinstitucional	182
6.4.4	Da institucionalização dos procedimentos.....	196
6.4.5	Das discontinuidades administrativas	209
6.4.6	Dos conflitos intra e interinstitucionais	212
6.4.7	Dos pontos de veto	223
6.4.8	Das mudanças ou desvios dos objetivos iniciais e das preferências da companhia estadual.....	227

6.4.9	Das falhas de projetos.....	237
6.4.10	Das restrições de orçamento	248
6.4.11	Das limitações institucionais-normativas para acesso aos recursos: a visão dos pleiteantes de recursos.....	263
7.	CONCLUSÃO.....	267
8.	REFERÊNCIAS	275
	APÊNDICES	293
	APÊNDICE A.....	295
	APÊNDICE B.....	303

1. INTRODUÇÃO

Apesar dos investimentos realizados na última década na área do saneamento básico, o Brasil ainda convive com altos déficits nessa ação básica de saúde, proteção ambiental, infraestrutura urbana e cidadania. Agregando informações de diferentes diagnósticos, envolvendo entre outros a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) traz o déficit nacional de cobertura nas ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, relativo ao ano de 2010, contemplando a parcela da população não atendida ou atendida de maneira precária pelos citados serviços públicos de saneamento básico. Assim, de acordo com o Plansab, o déficit em abastecimento de água atinge quase 76 milhões de pessoas, cerca de 40,7% da população brasileira. No que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, o déficit é ainda maior, correspondendo a 60,3% da população, pouco mais de 114 milhões de pessoas, e o déficit nos serviços de coleta e destinação final adequada de resíduos sólidos alcança quase 79 milhões de pessoas, ou 41,4% da população brasileira (BRASIL, 2013b).

Entre 2003 e 2014, os investimentos na área de saneamento básico foram sendo ampliados e feitos com certa regularidade. Contudo, vê-se pelos números que ainda há um significativo contingente populacional sem acesso a serviços públicos de saneamento básico, especialmente em relação à coleta e tratamento de esgotos sanitários, e à destinação adequada de resíduos sólidos.

No âmbito federal, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), é o responsável pelos investimentos nos municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou participantes de Consórcios Públicos, enquanto cabe ao Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde, o atendimento aos municípios com população de até 50 mil habitantes com recursos não onerosos (BRASIL, 2013a). Outros órgãos e entidades federais, como o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Meio Ambiente e a Agência Nacional de Águas também detêm responsabilidades na área (BRASIL, 2013b). Além das entidades citadas, várias outras influenciam o

andamento dos programas, projetos e ações da área, destacando-se entre elas: entidades responsáveis pelo licenciamento ambiental, entidades de controle interno dos poderes (a exemplo da Controladoria Geral da União), entidades de outras esferas de governo (Câmara de Vereadores, Câmara de Deputados, Assembleia Legislativa, Ministério Público), instituições de apoio ao controle externo (Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados e de Municípios), instituições de controle social (Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, das Cidades, de Meio Ambiente), entre outros.

Em revisão bibliográfica de trabalhos publicados na área de saneamento básico no Brasil, Sousa e Costa (2008) identificaram os principais aspectos apontados como causadores do baixo desempenho da área de saneamento básico no País nas décadas de 1990 e 2000. Entre outras questões, relacionadas por exemplo ao ajuste estrutural da década de 90 e à falta do marco regulatório para a área durante vários anos, são citados aspectos institucionais, de caráter técnico-gerenciais, relativos às instituições envolvidas na prestação dos serviços (SOUSA; COSTA, 2008). Em estudo voltado às limitações políticas e institucionais para universalização do acesso aos serviços em localidade rurais do estado da Bahia, Sampaio (2013) destaca também a influência de características como o patrimonialismo e o clientelismo que prevalecem no Estado brasileiro. Vê-se que entre as possíveis explicações existentes para o atraso no acesso aos serviços públicos de saneamento básico há aquelas de ordem mais geral, relacionadas ao contexto político-ideológico, e aquelas mais gerenciais e institucionais.

Nesse trabalho, considera-se que as questões institucionais que contribuem para o déficit nos serviços públicos de saneamento básico no Brasil refletem aspectos do modo de reprodução predominante no Estado e alcançam, além das entidades prestadoras, as demais instituições envolvidas na implementação das políticas públicas de saneamento básico no Brasil.

Dado o montante de recursos envolvido para implementação das ações de saneamento básico, é usual que os municípios, titulares dos serviços, e outros entes envolvidos busquem recursos em outras esferas de governo. Para pleitear recursos para ações na área de saneamento básico no governo federal, municípios e governos estaduais submetem seus projetos à análise e aprovação das entidades repassadoras de recursos. Após aprovação dos projetos e liberação dos recursos,

as obras são submetidas a acompanhamento técnico e administrativo com vistas à regular aplicação dos recursos. Contudo, acredita-se que por envolver diferentes entidades, de diferentes esferas de governo, o intrincado ambiente institucional brasileiro oferece diversos obstáculos para o efetivo acesso aos recursos e para a concretização de projetos da área, constituindo por si próprio em um obstáculo à universalização do acesso aos serviços.

Constata-se que apesar de terem sido disponibilizados nos últimos anos recursos para investimentos em ações estruturais (expansão de ativos) e em ações estruturantes (gestão de ativos) na área de saneamento básico, não foram proporcionadas melhorias mais profundas nos instrumentos normativos da área (leis, decretos, portarias etc.). Como consequência, o ambiente institucional da área de saneamento básico manteve-se extremamente complexo, com ambiguidade de normas, criação constante de novos normativos, o que dificulta e, às vezes, impede que alguns entes governamentais obtenham êxito no acesso e aplicação dos recursos.

Assim, é comum observar que muitos projetos não saem do papel e poucos municípios recebem efetivamente os recursos, considerando o universo dos que pleiteiam. Além disso, vê-se que melhorias pontuais em alguns normativos proporcionam bons resultados no curto prazo, porém não refletem em um aumento na efetividade das ações a longo prazo, apenas transferindo os gargalos para outras fases do processo. Com o tempo, os projetos ficam defasados, pois o proponente não tem interesse em atualizá-lo, haja vista a incerteza do financiamento. Finalmente, destaca-se certo incentivo a comportamentos oportunistas de empresas empreiteiras, “oferecendo” os projetos básicos, em troca de garantias para execução das obras (fraude em licitações).

No contexto atual de pressão social para o melhor uso dos recursos públicos, aliado às crescentes necessidades da população por serviços de qualidade e com baixo custo (QUEIROZ, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2009), e considerando-se as demandas por investimentos, especialmente na área de saneamento básico, há espaço para melhorias institucionais significativas na área. Assim, acredita-se que mediante uma análise mais minuciosa do ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil, podem-se identificar oportunidades de melhoria em normativos, práticas e procedimentos envolvendo, entre outros, governos municipais

e estaduais interessados em implementar projetos na área de saneamento básico, contribuindo para a melhoria do processo de transferências governamentais e, conseqüentemente, para o atendimento do princípio da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico no Brasil.

Dessa forma, considerando a abordagem de saneamento básico como política pública, bem como as teorias sobre implementação interorganizacional e intergovernamental das políticas, a presente pesquisa pretendeu responder ao seguinte problema: **quais aspectos do ambiente institucional-normativo da área de saneamento básico representam limitações para acesso aos recursos públicos destinados à área?**

Para responder à pergunta proposta foi realizado um estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União, operado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O ambiente institucional selecionado para realização do estudo é o do estado da Bahia, com processo específico de repasse para ações de esgotamento sanitário.

Em seguida, no item 2, são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho. No item 3 encontra-se a primeira parte da revisão bibliográfica que norteou o desenvolvimento da pesquisa, apresentando-se noções introdutórias relativas a Estado, políticas públicas e instituições, assim como suas interfaces com o saneamento básico. No item 4, segunda parte da revisão bibliográfica, apresenta-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), seus fundamentos teóricos, características, as principais críticas feitas ao Programa, entre outros. Em seguida, no item 5 apresenta-se a metodologia científica empregada no desenvolvimento da pesquisa. No item 6 encontram-se os resultados da pesquisa e sua discussão, sendo apresentados os principais mecanismos de financiamento das ações de saneamento básico no Brasil, as características do processo de repasse de recursos estudado e as limitações institucionais-normativas do ambiente institucional estudado. No item 7 são apresentadas as conclusões do trabalho, as principais limitações da pesquisa, assim como sugestões para pesquisas futuras e no item 8 as referências utilizadas para desenvolvimento deste trabalho.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Identificar e analisar as principais limitações do ambiente institucional-normativo para o acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, a partir do estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, na Bahia.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estudar o ambiente institucional envolvido no repasse de recursos federais para área de saneamento básico no Brasil.
- Identificar e analisar diferentes mecanismos de financiamento das ações de saneamento básico no Brasil.
- Levantar e analisar as principais exigências técnicas e de documentação para acesso aos recursos operados pela Funasa no estado da Bahia, com foco no componente esgotamento sanitário.
- Analisar as principais exigências institucionais para acesso a recursos da ação esgotamento sanitário, operados pela Funasa, no estado da Bahia, confrontando-as com o referencial teórico estudado.

3. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS E INTERFACES COM O SANEAMENTO BÁSICO

Para firmar a base conceitual em que será desenvolvido o trabalho, neste item serão apresentadas algumas noções relativas a Estado, políticas públicas e instituições, abordando suas interfaces com o saneamento básico. Serão apresentadas algumas tipologias de Estado e suas relações com as políticas públicas. Em subitens dessa seção, serão detalhados aspectos peculiares da implementação de políticas em ambientes que envolvem diferentes esferas de governo e tipos de organizações. Em seguida, serão conceituados e explorados conceitos pertinentes à pesquisa, tais como saneamento básico e universalização, aprofundando-se a definição do saneamento básico enquanto política pública. Apresentam-se, em seguida, aspectos das políticas de saneamento básico no Brasil, envolvendo um breve relato histórico, a atual repartição de competências entre as esferas de governo e o desenho institucional da área na esfera federal de governo.

3.1 CONCEPÇÕES DE ESTADO

Entende-se que a concepção de Estado está diretamente relacionada com o modo como são desenvolvidas as políticas públicas. Assim, com vistas a permitir o entendimento dos objetivos subjacentes às políticas desenvolvidas em um país, que refletem, por sua vez, no modo como as instituições são organizadas em torno desses objetivos, faz-se necessário uma abordagem inicial sobre diferentes conceituações de Estado e sobre as relações entre Estado e políticas públicas. Como considera Höfling (2001), deve-se ter em mente que "concepções metodológicas implicam pressupostos, conceitos, posturas teóricas, sistematizações intelectuais, proposições políticas, enfim, concepções de mundo e sociedade diferentes" (HÖFLING, 2001, p. 32). Assim a abordagem prévia sobre a concepção de Estado não deve se limitar a uma mera abordagem conceitual, mas deve buscar as implicações dessa concepção nos pressupostos da ação estatal por meio das políticas e na conformação do Estado em suas instituições.

De acordo com Bonavides (2000), a teoria política reconhece ordinariamente alguns elementos como constitutivos do Estado. São eles: o **poder político**, que representaria o domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, o **elemento humano**, configurado numa população, povo ou nação, conforme qualificados em termos demográficos, jurídicos ou culturais, respectivamente; e o elemento **território**. Bonavides (2000) ressalta que o conceito de Estado possui diferentes acepções, de ordem filosófica, jurídica ou sociológica, conforme os diferentes pensadores que o definem. Numa acepção filosófica, na qual Bonavides (2000) cita Hegel como um dos clássicos, o Estado é visto como

o valor social mais alto, que concilia a contradição Família e Sociedade, como instituição acima da qual sobrepõe-se o absoluto, em exteriorizações dialéticas, que abrangem a arte, a religião e a filosofia (BONAVIDES, 2000, p. 74).

Em uma acepção jurídica, predomina a ideia de Estado como uma ordem legal a qual todos estão submetidos. De acordo com Bonavides (2000), citando Kant, entre outros, destaca-se nessa acepção o “aspecto institucional do poder”, em que este seria separado da pessoa do governante (BONAVIDES, 2000, p. 75). Bonavides (2000) considera ainda que o Estado pode ser definido numa acepção sociológica, na qual se filiam Marx e Engels, entre outros. De acordo com esta corrente, sobressaem características como dominação de um grupo sobre outro, destacando-se o aspecto coercitivo e de exercício do poder. Assim, o Estado seria uma instituição necessária para organização da classe exploradora, “oriundo da aparição da luta de classes na Sociedade, desde que, da propriedade coletiva se passou à apropriação individual dos meios de produção” (BONAVIDES, 2000, p. 76).

Fleury (1994) considera que a intervenção mediante políticas públicas é uma função própria do Estado moderno. Os objetivos subjacentes a essas políticas varia de acordo com a concepção teórica de Estado. Nesse sentido, Fleury (1994) apresenta diferentes concepções de Estado, com suas respectivas percepções sobre as políticas sociais.

Na concepção leninista de Estado, o mesmo é visto como um instrumento das classes dominantes para manter sua dominação (Estado como instrumento). Assim, as políticas sociais seriam meramente parte de uma estratégia para manter a exploração de uma classe sobre a outra. Uma diferente concepção, baseada nos estudos de Gramsci, traz a noção de Estado Ampliado, segundo a qual o Estado

seria uma superestrutura formada pela sociedade política, composta pelo aparato coercitivo, e pela sociedade civil, compreendendo, por sua vez, o “conjunto de organizações públicas e privadas responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias” (FLEURY, 1994, p. 24). Diferentemente da abordagem leninista, Gramsci considera em sua concepção de Estado a coexistência de coerção e consenso. Nesse sentido, as políticas sociais contribuiriam para manter a coesão social, sustentando a dominação do Estado e contribuindo para estabelecer o consenso entre os governados (FLEURY, 1994).

Em outra acepção, baseada principalmente nas ideias de Hirsch, Fleury (1994) apresenta o Estado como uma derivação a partir “dos princípios mais abstratos da economia política” (FLEURY, 1994, p. 16). De acordo com essa visão, o Estado seria o garantidor das condições de reprodução da sociedade capitalista, sendo o fiador da relação entre o trabalhador e o capitalista. Seria, portanto, o terceiro sujeito social que faz a mediação da relação conflituosa e de desigualdade entre estas partes. De acordo com Fleury (1994, p. 18), “a necessidade geral da intervenção do Estado resulta de que o processo capitalista de produção estruturalmente pressupõe funções sociais que não podem ser preenchidas pelos capitalistas individuais”. O Estado seria desta forma um garantidor de ambos os sujeitos que compõem as relações de produção: de um lado, seria identificado com o interesse geral capitalista, garantido a valorização do capital, em sobreposição aos interesses dos capitalistas individuais; por outro lado, seria um garantidor do trabalhador assalariado enquanto classe. Nessa visão de Estado, as políticas sociais seriam uma possível forma de proteção do trabalhador frente à burguesia, aliada a outras como a regulação do trabalhador. Todavia, como salienta Fleury (1994), esta intervenção do Estado não seria neutra, concorrendo para “repor no processo produtivo a classe trabalhadora enquanto classe dominada” (FLEURY, 1994, p. 19), contribuindo para manter, em última análise, as condições de acumulação.

Na concepção de Estado como relação, cuja principal contribuição vem dos estudos de Nico Poulantzas, o Estado não seria prévio nem posterior às lutas de classe, mas sim um resultado das relações entre as classes e frações de classes. Assim,

Embora contenha na sua ossatura institucional a inscrição das contradições no seio da classe dominante, [o Estado] não se compõe de um conjunto de órgãos que agem aleatoriamente. Ele possui uma unidade de aparelho, para além da contradição intra e inter-órgãos,

que assegura a sua atuação, a longo prazo e como conjunto, em favor da fração hegemônica do capital (FLEURY, 1994, p. 33).

Dessa forma, na visão do Estado como relação, ele agiria por meio de suas políticas sociais para organizar as classes dominantes e desorganizar aquelas dominadas (FLEURY, 1994).

Fleury (1994) apresenta ainda a noção de Estado como seletividade estrutural, baseando-se nos estudos de Claus Offe. Essa compreensão defende que o Estado dependeria para sua existência da manutenção da "privatização da produção" - que não poderia ser organizada sob critérios políticos - e da cobrança de impostos. Sendo assim, para garantir sua subsistência o Estado deve, ao mesmo tempo, garantir as condições de acumulação e legitimar-se perante os dominados. Destarte, a seletividade estrutural do Estado seria mantida por meio da unificação dos interesses capitalistas individuais em torno de "um interesse capitalista global" e por meio da seleção de suas ações para "proteger o capital contra interesses e conflitos anticapitalistas", seja ativamente, seja reprimindo interesses antagônicos (FLEURY, 1994, p. 21 e 22). Fazendo-se uma analogia entre os dois principais papéis do Estado na concepção de Offe (Acumulação x Legitimação) e o objeto de análise da presente pesquisa (processo específico de transferência de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC), pode-se considerar, por exemplo, que as condições de acumulação seriam preservadas pelo Estado mediante o financiamento de grandes empreendimentos (obras de engenharia), facilitado por melhorias institucionais. Em paralelo, a legitimação perante a sociedade seria obtida por meio de símbolos como a geração de emprego e renda, a "desburocratização" e a manutenção do crescimento econômico.

De acordo com Carnoy (2013, p. 173), também estudando a concepção de Estado defendida por Offe, haveria quatro condições que garantiriam esta seletividade: primeiro, o Estado não controlaria diretamente a produção, esta ocorreria nas "unidades de acumulação privadas"; segundo, os agentes do aparelho estatal dependeriam, para sua própria sobrevivência, de "recursos provenientes do processo de acumulação privada", mediante impostos, e da aplicação de taxas sobre salários e lucros; terceiro, o Estado teria autoridade para "sustentar e criar condições de acumulação"; e quarto, o Estado se legitimaria por meio da ocultação de sua natureza real de Estado capitalista, utilizando de símbolos que o indicassem como "representante dos interesses gerais e comuns" (CARNOY, 2013, p. 177). Ou

seja, o Estado teria que conjuntamente atender aos requisitos de acumulação de capital, que dão sua base de sustentação econômica, com os requisitos de legitimação, que dão sua base de sustentação política.

Fleury (1994) apresenta também a noção do Estado consensual, baseando-se nos trabalhos de Habermas e Przeworski. De acordo com Fleury (1994, p. 36), nessa acepção o Estado democrático é visto como fruto de “um consentimento comunicacional, moral ou econômico das diferentes classes em conflito”. Na concepção do Estado consensual, assume-se que “as determinações morais, mais que as forças econômicas, que acarretaram as transformações fundamentais, inclusive na sociedade capitalista” (FLEURY, 1994, p. 36). Assim, o Estado e as políticas seriam fruto “de um compromisso, uma coalizão de classes que inclui tanto capitalistas como trabalhadores organizados” (FLEURY, 1994, p. 40). Dessa forma, citando Habermas, Fleury (1994) destaca que:

Nenhum detentor de dominação pode exercer o poder, e ninguém poderá disputá-lo, se tais posições não estiverem ancoradas nas leis e instituições políticas, cuja sobrevivência repousa, em última instância, sobre convicções comuns, sobre opinião ‘em torno da qual muitos se puseram de acordo’ (HABERMAS *apud* FLEURY, 1994, p. 37).

Vê-se que os objetivos das políticas públicas variam de acordo com a concepção predominante de Estado. Assim, de acordo com o disposto em Fleury (1994), elas podem ser vistas como parte de um estratégia de dominação de classes, como instrumento de coesão social e favorecimento do consenso, como forma de proteção do trabalhador frente à burguesia, como fruto do compromisso de classes ou como forma de manutenção das condições de acumulação e de manter a legitimidade do Estado perante os dominados.

Considera-se que as diferentes concepções de Estado apresentadas por Fleury (1994) podem ser agrupadas em duas principais, que se distinguem de modo central. Em uma delas, o Estado é visto como a personificação do bem comum, sendo que suas políticas são definidas de forma mais ou menos consensual, visando ao alcance do bem comum. Na segunda, antagônica à primeira, o Estado é visto como a personificação da luta de classes, sendo que suas políticas contribuem para manutenção das condições de reprodução da sociedade e, assim, para manutenção dos interesses dominantes e manutenção da legitimidade do Estado perante os dominados.

Carnoy (2013) confronta em seu trabalho estas duas concepções gerais de Estado. A “visão tradicional e clássica”, segundo a qual o Estado é visto como o “bem comum” e a segunda, chamada pelo autor de “posturas marxistas sobre o Estado”, na qual o Estado é reflexo da luta de classes. O autor parte da tese de que as diferentes concepções de Estado são “a base para compreensão das diferentes estratégias político-econômicas de mudança e controle sociais nas sociedades capitalistas avançadas e no Terceiro Mundo” (CARNOY, 2013, p. 12).

Para Carnoy (2013, p. 19), “a teoria política pluralista é, de algum modo, a ideologia oficial das democracias capitalistas”. Citando o exemplo de um cidadão norte-americano típico, Carnoy (2013) sustenta que em democracias capitalistas como a dos Estados Unidos, o Estado é tido como “um campo neutro de debate”. Dessa forma, os cidadãos acreditam que as políticas públicas são definidas pela ação de diferentes grupos de interesse e dos representantes eleitos pelo povo, agindo em nome deles. Carnoy (2013) faz uma síntese de teorias que veem o Estado como “bem comum”, trazendo, entre outras, a teoria contratualista, a teoria liberal, o pluralismo e o corporativismo.

Como influência no pensamento clássico sobre o Estado, que o vê como a personificação do bem comum, Carnoy (2013) cita alguns teóricos contratualistas como Hobbes, Locke e Rousseau. Para Carnoy (2013), apesar de diferenças significativas de abordagem entre eles (características do Estado de natureza, ideia sobre a propriedade privada e a natureza do pacto social e da sociedade civil) esses autores contratualistas trazem a mesma ideia de homens que vivem no Estado de natureza, e que seu posterior desenvolvimento para a sociedade civil é fundado num acordo (contrato) não escrito, pelo qual os homens abriam mão de parte de sua liberdade em nome do bem comum (CARNOY, 2013).

Carnoy (2013) apresenta ainda a doutrina liberal, como doutrina intimamente relacionada com a noção clássica do Estado. De acordo com essa visão, da qual Carnoy (2013) traz Adam Smith como representante, os indivíduos seriam impulsionados pelo seu desejo de melhorar de condição e de bens. Assim, cada um agindo em nome de seu interesse econômico próprio, “maximizaria o bem-estar coletivo” (CARNOY, 2013, p. 38). Nesse sentido, seria crucial para o alcance do bem-estar coletivo o “funcionamento livre e ilimitado do mercado” (CARNOY, 2013, p. 38). Para tanto, seria reservado ao Estado o papel “mais periférico em relação à

dinâmica social fundamental" (CARNOY, 2013, p. 40), não intervencionista, mas de fornecer a base legal de que o mercado necessitava para maximizar o bem-estar coletivo. Carnoy (2013) apresenta outras doutrinas que dão bases à doutrina clássica, tais como a pluralista e a corporativista. Não cabe neste trabalho um aprofundamento dessas diferentes correntes teóricas. Contudo, ressalta-se aqui que, a despeito de possuírem características próprias, elas se baseiam na ideia geral de representação de interesse, de harmonia social e do Estado com unidade de propósito, como personificação do bem comum. Tal noção é contestada por outra concepção de Estado, adotada neste trabalho, que o vê como resultado da luta de classes na sociedade.

Para Carnoy (2013, p. 64), "a análise de classe do Estado contesta a unidade de propósitos entre os cidadãos da uma sociedade capitalista e a correspondência entre o interesse da maioria e os benefícios públicos da ação do Estado". Diferente das concepções de Estado como "bem comum", na análise de classe do Estado, que se baseia nos estudos de Karl Marx, o Estado não molda sociedade, mas ele é sim moldado pela sociedade. Essa, por sua vez, é moldada "pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo" (CARNOY, 2013, p. 69).

Analisando-se as duas principais concepções de Estado apresentadas, entende-se mais razoável concebê-lo como um espaço de conflitos. Observando-se o modo como a realidade se desenvolve, e os interesses subjacentes a posições e políticas adotadas pelo Poder Público, não se considera razoável concebê-lo como harmonioso e, puramente, como sinônimo do bem comum. Dessa forma, adota-se no âmbito deste trabalho a ideia de um Estado moldado pelas relações sociais e determinado pelo modo dominante de reprodução da sociedade, o Estado como reflexo da luta de classes.

Assim como se depreende da leitura de Fleury (1994), Carnoy (2013) também sinaliza que há uma variedade de interpretações diferentes da concepção de Estado, baseadas na ideia central de que este não seria "o curador da sociedade", acima portanto dos "interesses particulares e das classes" (CARNOY, 2013, p. 69). Nessa concepção do Estado como moldado pela luta de classes, há duas que se mostram particularmente mais adequadas para a análise a que se propõe esta pesquisa: a concepção de Estado como seletividade estrutural, defendida por Claus

Offe, e a análise de Estado e Teoria da Regulação, defendida por Joachim Hirsch. Razão por que elas passam a ser mais detalhadas a seguir.

Para Offe (1984, p. 147), o conceito de seletividade corresponde a "uma configuração de regras de exclusão institucionalizadas". Ou seja, premissas arraigadas no sistema de instituições políticas, que permitem ao Estado capitalista cumprir suas funções de "decantar um 'interesse de classe'", a partir dos interesses dos capitalistas individuais, bem como "proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas" (OFFE, 1984, p. 149-150). Tais mecanismos de seleção, de acordo com o autor, seriam identificados em quatro níveis, quais sejam: estrutura (espaço de ação definido juridicamente para cada sistema institucional), ideologia ("sistema de normas ideológicas e culturais" que restringe a estrutura dos sistemas institucionais), processo ("procedimentos institucionalizados da formulação e implementação da política") e repressão ("aplicação ou ameaça de atos repressivos pelo Estado") (OFFE, 1984, p. 152-153).

Estudando o conceito de seletividade de políticas públicas aplicado à política de extensão rural no Brasil, Rodrigues (1997, p. 117) considera que a seletividade não seria resultado de uma "restrição aleatória" dentro de um conjunto de possibilidade. De outro modo, o autor sustenta que existem "regras de fato institucionalizadas que rejeitam sistematicamente (e não acidentalmente) certos eventos". Rodrigues (1997, p. 129) define as políticas estatais como sendo "estratégias de que se vale o Estado para reproduzir constantemente o acordo e a compatibilidade entre as suas determinações funcionais, notadamente as de acumulação e legitimação". Analisando-se a política de intervenção no meio rural realizada no Brasil entre os anos 1948 a 1989 (cerca de 40 anos), Rodrigues (1997) separa tais políticas naquelas de **orientação produtivista**, voltadas precipuamente aos efeitos de "eficiência e eficácia econômicas", caracterizadas, entre outros, pela absorção de insumos específicos, pela mecanização, e pela "adequação dos produtos agropecuários aos padrões exigidos pelas indústrias de processamento e conservação" (RODRIGUES, 1997, p. 131); e nas de **orientação humanista**, relativas às "estratégias de ação que privilegiam a promoção humana mediante um trabalho de caráter educativo, voltado para a 'melhoria das condições da população rural'" (RODRIGUES, 1997, p. 132). O autor sustenta que tais políticas estatais, e os deslocamentos de ênfase dessas políticas ao longo dos anos, decorreram de um

procedimento seletivo do Estado, buscando sempre conciliar os requisitos de acumulação capitalista e de legitimação do Estado.

Na direção da concepção defendida por Claus Offe (citada anteriormente a partir de FLEURY, 1994), Hirsch (2010) considera que o Estado é capitalista por razões estruturais, dependendo para sua existência da manutenção dos processos de acumulação e valorização do capital. Para Hirsch (2010), o Estado não é nem “um mero instrumento de uma classe”, nem a “expressão de uma vontade geral”, mas sim o resultado de uma “relação estrutural de classes e de exploração” (HIRSCH, 2010, p. 32). Por meio de seu aparelho estatal e seu arcabouço institucional, ele age de maneira relativamente autônoma para garantir as condições de acumulação (HIRSCH, 2010).

Em sua concepção de Estado, Hirsch (2010) se baseia na teoria da regulação para explicar “as condições de persistência e desenvolvimento” da sociedade capitalista que, na concepção do autor, é marcada por contradições e conflitos de interesse e de classe. Assim, a relativa estabilidade e a manutenção do desenvolvimento da sociedade capitalista seriam garantidas por um “complexo amplamente ramificado de instituições e normas sociopolíticas”, que incluiriam processos econômicos e político-administrativos (HIRSCH, 2010, p. 101 e 102). Hirsch (2010) acrescenta que o Estado é fruto das relações que se desenvolvem na sociedade. Desse modo, ele é fundamental para garantir os processos de acumulação e, ao mesmo tempo, é dependente deste processo. Para Hirsch (2010), a estabilidade do processo de acumulação do capital depende da existência de uma rede de instituições e normas sociais que coordenem o comportamento das pessoas em direção às condições de acumulação.

De acordo com Hirsch (1998), a Teoria da Regulação se desenvolveu como uma reação à crise econômica mundial dos anos 70, tendo se desenvolvido nas décadas de 70 e 80 por pesquisadores franceses. Uma das teses empregadas em seu desenvolvimento utiliza o desenvolvimento do capitalismo nos Estados Unidos na primeira metade do século XX. A competitividade do capitalismo norte americano seria garantido pela "organização de toda a sociedade em termos econômicos, sociais e políticos" (HIRSCH, 1998, p. 11). Na concepção de Hirsch (1998, p. 12) a Teoria da Regulação toma o capitalismo não como uma estrutura "homogênea e estável", determinado por "leis objetivas". De outro modo, para a Teoria da

Regulação, os processos de reprodução econômica estão "incrustados em um complexo processo de instituições e normas" (HIRSCH, 2007b, p. 52).

Para Hirsch (1998, p. 12), a Teoria da Regulação parte da ideia de que cada uma das formações capitalistas históricas se caracteriza pela complexa relação entre um regime de acumulação e um modo de regulação, cada qual com suas formas historicamente específicas de "valorização do capital, relações de classe, processos político-sociais e crises".

Acerca dos teóricos da abordagem regulacionista, Treuren (1997) dispõe que:

Sustentando que o capitalismo é inerentemente propenso a crises devido às contradições inerentes às relações de produção, os regulacionistas afirmam que um único, geograficamente e historicamente delimitado conjunto de instituições sociais, econômicas, políticas e industriais existem em qualquer ponto no tempo. Existindo lado a lado, e afetando mutuamente o objeto da regulação, esta constelação harmoniza as tendências de falha na economia social, efetivamente atrasando, desviando ou dispersando as tendências contraditórias emergentes das relações sociais capitalistas, até a inovação tecnológica ou as tendências de crises acumuladas sobrecarregarem a reparadora capacidade regulatória do sistema (TREUREN, 1997, p. 359, tradução nossa).

Em síntese, o regime de acumulação relaciona-se ao modo como se dá a produção na sociedade em determinado momento histórico. Por sua vez, o modo de regulação corresponderia às instituições que harmonizam as tendências de desequilíbrio do regime e, ao mesmo tempo, são influenciadas por ele. De acordo com Paulani (2009), o modo de regulação seria a materialização de um determinado regime de acumulação.

Para Hirsch (1998), o Estado seria o centro da regulação, uma vez que as relações sociais de poder e classe se dariam em seu cenário institucional, nos quais se codificam e se estabilizam os compromissos sociais. Para o autor

Toda sociedade capitalista requer uma rede social normativa institucionalizada, capaz de coordenar as condições da acumulação de capital com as estratégias e as ações divergentes de indivíduos, grupos e classes em competição e conflitos entre si (HIRSCH, 1998, p. 13).

Desse modo, as crises seculares do capitalismo estariam relacionadas à desarticulação entre o regime de acumulação e o modo de regulação da sociedade (HIRSCH, 1998). Em tais crises, de acordo com Paulani (2009), as formas institucionais que davam suporte ao conjunto regime de acumulação / modo de

regulação são postas em xeque. Hirsch (2007b, p. 66) diferencia ainda as crises seculares das "pequenas crises na regulação". Enquanto essas se referem a "oscilações conjunturais, fricções e conflitos institucionais", aquelas são mais profundas, marcando a mudança entre formas capitalistas distintas (HIRSCH, 2007b, p. 66).

Em seu trabalho, que também utiliza a Teoria da Regulação, Paulani (2009) trata da crise do regime de acumulação baseado na valorização financeira. Em tal regime, que representa uma nova fase do modo de reprodução capitalista que se desenvolveu a partir do início dos anos 1980, a esfera financeira é posta como ponto central sobre o qual se funda a análise do processo de acumulação do capital (PAULANI, 2009). Caracterizado, entre outros, pelo aumento mundial do valor dos ativos financeiros (ações, títulos da dívida pública e privada, entre outros) em proporção bastante superior ao dos ativos reais (em termos do Produto Nacional Bruto), tal regime de acumulação se desenvolveu com o surgimento e crescimento de instituições especializadas na acumulação financeira (fundos de pensão, sociedades de seguros, entre outros), e com a conseqüente evolução de um modo de regulação adaptado a essa nova fase do capitalismo (PAULANI, 2009).

Paulani (2009, p. 33) considera que o regime de acumulação baseado na valorização financeira tem como característica principal a formação de crises, causadas pela contumaz "geração de bolhas de ativos". Para a autora, o Brasil se inseriu nessa nova roupagem do capitalismo por meio do fortalecimento dos "setores rentistas nacionais", impondo a nova lógica ao processo de acumulação nacional (PAULANI, 2009, p. 34). Algumas características do modo de produção com dominância da valorização financeira presente no País são os elevados juros reais, o significativo crescimento da dívida pública e as "diferenças entre juros pagos e recebidos pelos setores financeiro e bancário" (PAULANI, 2009, p. 34).

No Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Financeira relativo ao mês de dezembro de 2015 consta dotação atualizada de R\$ 277,3 bilhões relativos a juros e encargos da dívida do orçamento fiscal e da seguridade social (BRASIL, 2015d). A Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, relativa ao orçamento do ano de 2015, prevê cerca de R\$ 1.972,1 bilhões para o orçamento fiscal e da seguridade social (BRASIL, 2015e). Ou seja, as despesas com juros e encargos representaram 14,1%

de todo orçamento fiscal e da seguridade social, um valor elevado para um país com tantas demandas por serviços públicos como o Brasil.

Acerca da relação entre o regime de acumulação e o modo de regulação, em um estudo sobre mudança institucional na regulação industrial na Austrália, Treuren (1997) considera que tais conceitos são centrais na abordagem da teoria da regulação. Para o autor,

a economia capitalista pode continuar a operar por um período, devido à existência de um conjunto de arranjos que harmonizam as decisões de consumo, de produção e de investimento na economia, sendo essas próprias decisões modificadas pela operação de um conjunto de arranjos institucionalizados (TREUREN, 1997, p. 361, tradução nossa).

Treuren (1997) também traz as principais críticas feitas à teoria da regulação, que se agrupam em críticas que rejeitam o próprio princípio, e aquelas que rejeitam os resultados da sua aplicação. Tais críticas se fundam, entre outros aspectos, no fato de a metodologia ignorar o papel das classes sociais na formação do modo de produção, bem como deixar de fora aspectos como a formação, composição e evolução do modo de regulação e do regime de acumulação, e a transição entre diferentes regimes.

Não se pretende neste trabalho aprofundar a abordagem sobre a Teoria da Regulação, mas sim evidenciar alguns de seus aspectos, à luz da Teoria do Estado, com vistas a fornecer aportes conceituais e metodológicos que auxiliem na análise dos resultados da presente pesquisa. Assim, considerando-se que sua aplicação na presente pesquisa margeia principalmente os seus fundamentos teóricos, de um complexo institucional-normativo que regula e é mutuamente influenciado por um modo de produção, e que na presente situação sua aplicação é limitada a um modo de regulação e um modo de produção específicos, considera-se que sua abordagem continua válida para aplicação na presente pesquisa.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES

De maneira similar à abordagem feita por Mulas (2013), considera-se no âmbito deste trabalho que as ações de saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero **políticas públicas**. Tal qual uma política pública, o desenvolvimento das

ações na área de saneamento básico dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos. Assim, para um maior entendimento da área em seu aspecto político, sujeita, portanto, a restrições decorrentes do poder das diferentes partes interessadas, faz-se necessário um detalhamento do conceito de políticas públicas. Em item posterior deste trabalho, será aprofundado o conceito de saneamento básico e suas relações com o de políticas públicas.

Diferentes autores trazem diferentes definições de políticas públicas. Sobre a variedade na conceituação das políticas públicas, Bucci (1997, p. 94) destaca a “falta de consenso da doutrina brasileira sobre a forma metodológica” de conceituá-las.

Souza (2006a) apresenta a política pública como

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006a, p. 26).

Höfling (2001, p. 31), por sua vez, considera que as políticas públicas são “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Nota-se nessa definição a preponderância do Estado e o fato de as políticas se direcionarem a setores particulares que compõem a sociedade.

Para Souza (2011), a política pública corresponderia a uma ação intencional, com objetivos definidos a serem alcançados. Por outro lado, considerando-se a ideia de Estado como seletividade estrutural contida em Offe (1984) e Fleury (1994), ganham importância na definição de uma política as ações que o Estado decide não realizar.

Abordagens um pouco diferentes podem ser notadas nas definições trazidas por Bucci (1997) e Secchi (2010). Bucci (1997) define política pública como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1997, p. 91). O autor considera que o fundamento mediato, ou seja, indireto, que justifica o surgimento das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, caracterizados por prestações positivas do Estado ao cidadão. Por sua vez, o uso do poder coercitivo do Estado, com vistas à manutenção de uma coesão social, seria o fundamento imediato da existência delas

(BUCCI, 1997). Como expressões possíveis de uma política pública, Bucci (1997) considera, entre outros, o **plano**, que pode ter caráter nacional, regional ou setorial, e é instrumentalizado por meio de uma lei. Pode-se citar como exemplo dessa expressão o Plano Nacional de Saneamento Básico. Outra expressão possível para uma política pública na opinião da autora seriam, por exemplo, os **programas de ação**, com detalhamento realizado por meio de normativos infralegais, a exemplo de decretos, portarias, entre outros. A autora destaca que, mesmo nas diferentes expressões das políticas públicas, mostra-se sempre presente “o processo político de escolha de prioridades para o governo” (BUCCI, 1997, p. 95).

De acordo com Secchi (2010, p.2), política pública seria “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Um problema público, por sua vez, ocorre sempre que a situação atual é diferente de uma situação ideal possível. O referido autor considera que a definição de política pública é algo um tanto arbitrário, havendo diferentes conceituações para tal. Sintetizando a definição trazida por Secchi (2010), a política pública seria uma diretriz de nível estratégico, intermediário e/ou operacional elaborada para enfrentar um problema público, que possui como elementos fundamentais a intencionalidade e a resposta a um problema público.

Diferentes modelos de análise tentam explicar as políticas públicas. Esses modelos buscam representar de uma maneira mais simplificada como funciona a complexa dinâmica das políticas públicas. De acordo com Secchi (2010), o ciclo das políticas públicas é um esquema que permite a visualização simplificada das etapas que compõem uma política pública, dividindo-se em: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção. Apesar da facilidade didática que esse modelo traz, sabe-se que a dinâmica de uma política pública é bem mais complexa, envolvendo diferentes atores, com diferentes interesses, e que lutam por esses interesses.

Assim, desenvolveram-se outros modelos de análise enfocando diferentes aspectos das políticas. Dentre eles, podem-se citar o modelo da “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) que descarta a ideia de um fluxo pré-estabelecido entre problemas e soluções, e segundo o qual uma decisão acerca de um problema é tomada quando um determinado problema pode ser tratado com uma solução disponível. Para os autores, a característica principal deste modelo seria considerar o “parcial desacoplamento entre problemas e escolhas” (COHEN; MARCH; OLSEN,

1982, p. 16). Há também o modelo das coalizões de defesa, que considera a importância das crenças, valores e ideias no processo de formulação das políticas públicas, ao assumir que os atores que compartilham tais atributos compõem coalizões dentro de cada subsistema integrante de uma política (SOUZA, 2006a).

Outro modelo de análise é conhecido como modelo dos múltiplos fluxos e se trata de uma adaptação do modelo anterior (SOUZA, 2006a). Foi desenvolvido por Kingdon (1995), a partir do estudo de como alguns temas entram na agenda de políticas públicas enquanto outros não. Para o autor, a agenda corresponde a “lista de temas ou problemas que [é] alvo em dado momento de séria atenção” principalmente de autoridades governamentais, mas também de “pessoas de fora do governo” (KINGDON, 1995, p. 222). De acordo com esse modelo, as políticas públicas são fruto de três dinâmicas de processos distintos: dos **problemas**, que recebem mais ou menos atenção por influência de indicadores, de eventos-foco com crises ou desastres ou o *feedback* recebido pelas autoridades acerca de programas existentes; da **política**, relativa aos processos políticos, que possuem “dinâmica e regras próprias” e que são influenciados por aspectos como mudanças no ambiente político, eleições ou pela ação de grupos de interesse e das **políticas públicas**, que representam as soluções disponíveis, que surgem de formas mais ou menos desordenada, porém são selecionadas mais racionalmente por meio “da imposição de critérios” (KINGDON, 1995, p. 229 e 232). As políticas públicas se concretizariam em determinados momentos (“janelas de políticas”), nos quais os três processos se unem, provocados, entre outros, pela ação dos chamados empreendedores das políticas, quando “um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução” (KINGDON, 1995, p. 233).

Vê-se que há variadas definições para o que seria uma política pública, variando conforme o autor, e conforme a abordagem quanto ao papel do Estado e de outros organismos; quanto à existência ou não de objetivos sociais relevantes; ou quanto à ocorrência de uma ação específica ou de uma “não ação”.

Dessa forma, uma definição de política pública que se aplica à análise pretendida nesta pesquisa poderia ser a de uma ação de responsabilidade do Estado que concorre para manutenção das condições de reprodução social, seja garantindo as

condições de acumulação, seja legitimando o Estado perante as classes e frações de classe em disputa.

De acordo com Hirsch (2010), as **instituições** orientam e, ao mesmo tempo, limitam a ação social. Ou seja, de um lado há uma conformação anterior (que o autor chama de “coerção da forma”) que determina previamente aspectos da configuração institucional. Essa, por sua vez, “gera a probabilidade de que as opções estratégicas (*sic*) e as ações orientadas sejam compatíveis com a reprodução da sociedade capitalista” (HIRSCH, 2010, p. 52). Para Hirsch (2007a, p. 25), uma compreensão mais precisa do conceito de instituição, trata-se, especialmente, de "entender a relação entre 'estrutura' social, 'instituição' e 'ação'". O autor acrescenta que

a ação social institucionalmente formada não é nem objetivamente determinada, nem está isenta de conflitos, mas é definida pelo cálculo estratégico dos atores em disputa (...) (HIRSCH, 2007a, p. 27).

Nesse mesmo caminho, Carnoy (2013), apresentando as instituições na análise de Gramsci, dispõe que estas somente têm sentido quando "estabelecidas no contexto da luta de classes e da classe dominante, que estende seu poder e controle à sociedade civil através dessas mesmas instituições" (CARNOY, 2013, p. 99). Ou seja, em contraponto ao determinismo institucional presente em algumas análises (como a neoinstitucionalista), deve-se destacar que as instituições estão imbuídas de um conteúdo político, e não apenas tecnológico ou administrativo (CARNOY, 2013).

De acordo com Secchi (2010, p. 63), as instituições constituem os “ambientes em que as políticas públicas são elaboradas“, envolvendo regras formais e informais que condicionam o comportamento dos atores envolvidos. Dessa forma, contemplam, entre outros, regras constitucionais, estatutos, leis e regimentos internos dos espaços onde são construídas as políticas públicas (SECCHI, 2010). Segundo considera Paim (2011, p. 23), a institucionalidade de uma intervenção é alcançada quando há "conformação de organizações, políticas e normas legais" às ações. Entende-se, por exemplo, que não há institucionalização dos procedimentos quando estes são estabelecidos apenas precariamente, e não estão devidamente assentados nas normas legais às quais as entidades estão sujeitas.

De acordo com Souza (2011, p. 615), as instituições são o meio pelo qual o Estado atua, para administrar conflitos e contradições, formar consensos e produzir as

políticas públicas (SOUZA, 2011), contudo, "elas sozinhas não podem dar conta da transformação de problemas em políticas e ações sem a minimização dos pontos de veto da cadeia decisória" (SOUZA, 2011, p. 638). De acordo com Tsebelis (2001, p. 36), os pontos de veto (ou na tradução literal do original em inglês, os "jogadores veto") são "atores individuais ou coletivos de quem a concordância é necessária para mudar o status quo". Ou seja, atores cuja decisão unânime seriam pré-requisito para uma mudança na realidade. Em abordagem similar, os pontos de veto, de acordo com definição presente em Knott e Hammond (2010), seriam aquelas instituições com autoridade para rejeitar alguma proposta de mudança política. Seguindo apenas a ideia básica por trás do conceito delineado por Tsebelis (2001), no âmbito dessa pesquisa, o termo pontos de veto é empregado no sentido de instituições que tenham influência decisiva no acesso aos recursos do processo estudado. Ou seja, instituições cuja concordância é aspecto necessário para o efetivo acesso aos recursos.

Para Seppala e Katko (2013), a abordagem de gestão e organização dos serviços públicos de água e esgoto (SAE) é institucional, caracterizada pela complexidade e diversidade institucional e organizacional. Para os autores, entre as instituições ligadas aos SAE incluem-se aquelas de políticas públicas, de legislação e regulação, de estrutura administrativa e instituições informais (SEPPALA, 2004 *apud* SEPPALA; KATKO, 2013). Os autores consideram que o ambiente institucional corresponde ao "contexto de limitações que norteia a conduta individual e organizacional", baseado em instituições formais e informais (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142). Já os arranjos institucionais são "o conjunto estruturado de instituições interligadas ou interdependentes que abarcam o sistema social dos campos econômico, social e político", assim como as diretrizes governamentais que conformam as decisões (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142).

De acordo com Almeida (2012, p. 5) as instituições do Estado representam as "possibilidades, obrigações e constrangimentos para os atores estatais e extra-estatais". O autor considera que mesmo com a existência de leis, regras, rotinas bem definidas, não haveria um "monolitismo completo" das ações estatais. Contudo, haveria uma racionalidade, uma lógica geral, que direcionaria as principais ações sob comando do Estado, quando sua atuação está em consonância com a lógica das "forças predominantes no 'mercado'" (ALMEIDA, 2012, p. 5).

No âmbito desta pesquisa, emprega-se um conceito ampliado de **instituições**, representando mais do que apenas as organizações envolvidas na implementação da ação estatal. Elas contemplam o conjunto de leis, códigos, normativos e regras que são moldadas por e, ao mesmo tempo, orientam e limitam a ação social, em conformidade com a lógica do modo de reprodução predominante da sociedade.

3.2.1 Políticas públicas e gestão intergovernamental

Como visto anteriormente, algumas políticas públicas desenvolvem-se em ambientes caracterizados pela ação de diversos atores sociais e diferentes esferas de governo. No Brasil, um Estado federativo, a necessidade de coordenação entre as diferentes esferas de governo ganha ainda mais importância, considerando-se a autonomia dos entes federativos e a previsão constitucional de competências concorrentes e paralelas.

De acordo com Silva (2010, p. 550), o Estado federal é caracterizado pela repartição e pelo compartilhamento de "poderes e competências entre diferentes níveis territoriais", ou seja, pela descentralização do poder. Devido à repartição de competências entre as diferentes esferas de governo, sobressai-se no Estado com essa configuração a necessidade de coordenação entre as diferentes esferas de governo no desenvolvimento das políticas públicas. Silva (2010, p. 554) considera que não seria nenhum exagero afirmar, principalmente em se tratando de políticas públicas, que "o êxito de uma coordenação federativa é a linha que separa um federalismo cooperativo de um federalismo competitivo ou predatório". Nesse ponto, entende-se que uma adequada coordenação, nos limites das competências constitucionais das esferas subnacionais de governo, reduziria, por exemplo, a sobreposição de ações governamentais (intervenções do governo federal e estadual em uma mesma região, com um mesmo objeto), que pode prejudicar a implementação das políticas públicas. Por outro lado, facilitaria a cooperação entre diferentes esferas de governo, como por exemplo em arranjos institucionais em que esferas municipais de governo desempenham ações mais operacionais, enquanto esferas regionais e nacionais participam mais da gestão estratégica da política.

Fiori (1994) aborda a noção de Estado federal à luz do processo de globalização. Para o autor, a globalização da economia capitalista trouxe certos

"constrangimentos" aos Estados nacionais, caracterizados, entre outros, pela multiplicação de organismos supranacionais afetando as decisões de nível nacional. Nesse caso, tais decisões fugiriam do controle democrático exercido nos territórios nacionais. Assim, a distribuição territorial do poder dentro do Estado amorteceria, de certa forma, a imposição de uma ordem supranacional. É nesse contexto de enfraquecimento dos Estados nacionais que o autor propõe que seja "repensada a proposta de reorganização federativa do Estado brasileiro" (FIORI, 1994, p. 308), discussão ressurgida nos anos 80, associada à descentralização fiscal e à democratização de um Estado centralizador e autoritário. Trazendo essa abordagem para a temática da pesquisa, uma possível situação seria a possibilidade de a União obter um financiamento externo, vinculado à flexibilização de regras de controle ambiental (facilitando o licenciamento ambiental de determinados empreendimentos, por exemplo). Mesmo que a União flexibilizasse tais regras, a operacionalização de tal objetivo esbarraria na distribuição constitucional de competências na área ambiental, possivelmente enfrentando dificuldades na implementação dessa nova diretriz perante as esferas regionais e locais de governo.

Acerca do sistema federativo de Estado, Fiori (1994, p. 295) destaca ainda que ele tem sido visto "como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder em sociedades divididas por formas muito profundas de heterogeneidades étnica, social ou econômica". É visível nessa abordagem o caráter conflituoso do Estado do tipo federal, que se reflete, certamente, na implementação de políticas públicas que envolvem as diferentes esferas de governo.

Em estudo do processo de descentralização política no Brasil, pós Constituição de 1988, Almeida (2005) apresenta três tipos principais de federalismo, variando com a relação entre as esferas nacionais e subnacionais de governo. No federalismo do tipo dual, o qual a autora considera não ser mais aplicável às federações contemporâneas, haveria uma significativa independência entre as esferas de governo, que se constituiriam em soberanias distintas. No federalismo centralizado, há uma predominância do governo central em termos de "controle dos recursos financeiros" e preponderância nos processos decisórios, com as esferas regionais e locais de governo sendo quase "agentes administrativos" da esfera nacional. No federalismo do tipo cooperativo, que de acordo com a autora predomina nas políticas sociais do Brasil, acontece uma ação conjunta entre as diferentes esferas

de governo, com as unidades nacionais mantendo "significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento" (ALMEIDA, 2005, p. 31).

Almeida (2005, p. 29) considera que fortes tendências centralizadoras coexistiram no Brasil com o processo de descentralização, tornando mais complexo o "processo de redefinição das relações intergovernamentais". Para a autora, essa tensão entre centralização e descentralização materializou-se nas instituições, fazendo da federação brasileira um "arranjo cooperativo complexo", em que as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) articulam-se de maneira diferente nas diferentes áreas de políticas públicas (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Como um exemplo de medidas descentralizadoras, a autora cita o exemplo do Sistema Único de Saúde, em que os municípios assumem um papel preponderante. Por outro lado, apresenta que em programas de transferência de renda criados no governo Cardoso e mantidos no governo Lula (unificados no Bolsa-Família) haveria uma "centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal", sendo exemplos de esforços centralizadores (ALMEIDA, 2005, p. 38). Nesse último ponto, considera-se necessária uma análise mais aprofundada das relações entre as esferas nacional e subnacionais no tocante à implementação, haja vista a responsabilidade dos gestores municípios na identificação, cadastro e acompanhamento das condicionalidades pelas famílias incluídas no Programa (BRASIL, 2015a). Em que pese esse aspecto, vê-se novamente em Almeida (2005) a natureza complexa e de latente conflito na distribuição de poder entre as esferas de governo num Estado do tipo federal, característica do Estado brasileiro.

Em um estudo dos instrumentos de gestão intergovernamental, Radin (2010) apresenta três conjuntos de mudanças ocorridas na realidade política atual, importantes para compreensão do fenômeno da coordenação intergovernamental, que são: (1) "aumento das atividades que atravessam fronteiras" (ampliação das fronteiras institucionais das políticas públicas – PP, como a da política rural, vista inicialmente como exclusiva da área das políticas agrícolas, mas atualmente entendida como parte de outras, como saúde, educação, moradia, desenvolvimento econômico; interdependência crescente entre esferas de governo; interdependência entre o público e o privado) (RADIN, 2010, p. 598-599); (2) "necessidade de novas habilidades de gestão" (relacionada à inaplicabilidade do tradicional paradigma comando-controle nas relações intergovernamentais; emergência de novos fatores

como a barganha e a formação de redes nos processos de tomadas de decisão) (RADIN, 2010, p. 600); e (3) alteração no equilíbrio entre as diferentes esferas de governo, com a descentralização das políticas (RADIN, 2010). Todas essas mudanças influenciam a ação conjunta de diferentes entidades para o alcance dos objetivos propostos pelas políticas públicas.

Fazendo-se uma comparação com a área objeto deste trabalho (saneamento básico), pode-se considerar como exemplo do item 1 a existência de sistemas integrados de abastecimento de água que cortam as fronteiras dos municípios contíguos, exigindo instrumentos de coordenação diferentes dos da abordagem tradicional. Como exemplo do item 3, pode-se citar a descentralização de recursos federais para a esfera municipal de governo executar serviços públicos de saneamento básico (cuja titularidade é municipal) em que a prestação ocorre por entidade vinculada ao governo estadual. Vê-se neste último exemplo a atuação conjunta de instituições das três esferas de governo (a União na esfera federal como poder concedente dos recursos, o município como conveniente e o prestador, na esfera estadual de governo).

Silva (2010) discute em seu trabalho alguns problemas específicos na repartição de competências legislativas que repercutem em dificuldades de coordenação intergovernamental. Entre elas, o autor traz a dificuldade “conceitual-material”, relacionada à falta de clareza dos dispositivos constitucionais (“maioria dos dispositivos constitucionais utiliza termos cujos limites semânticos nem sempre são claros”) (SILVA, 2010, p. 558) e a dificuldade “conceitual-formal”, específica de competências concorrentes entre os diferentes entes políticos, que se relaciona à indefinição dos limites da norma geral e das normas específicas no âmbito da repartição de competências. No caso do Brasil, segundo o autor, a postura atualmente adotada pelo Supremo Tribunal Federal frente aos problemas de coordenação não auxilia na resolução dos problemas, limitando-se em seus julgados à repetição de critérios apontados em textos jurídicos, sem aprofundar na definição de critérios para desempenho das competências concorrentes (SILVA, 2010).

A Constituição Federal de 1988 utilizou o formato de competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais. Assim, de acordo com Arretche (2004), qualquer ente da federação poderia implementar programas em áreas como saúde, educação, assistência social e saneamento básico, ao passo que nenhum estaria

efetivamente obrigado a implementar tais ações. Em decorrência das características do Estado do tipo Federal, o desenvolvimento de políticas públicas enfrenta dificuldades específicas para a coordenação dos objetivos destas políticas. Entre tais dificuldades, a autora considera a superposição de competências, a competição entre diferentes esferas de governo, além da existência de pontos de veto no processo decisório (ARRETCHE, 2004). A sobreposição de ações das diferentes esferas de governo também é citada por Abrúcio e Franzese (2007).

A partir da análise dos sistemas fiscal e tributário brasileiro e de práticas de implementação de políticas sociais como saúde, educação, habitação e saneamento básico, Arretche (2004) discute problemas de coordenação de políticas e a autonomia no federalismo brasileiro. A autora considera que a concentração de autoridade política na União varia de acordo com as relações intergovernamentais de cada política específica. A capacidade de o poder central influenciar e coordenar as políticas setoriais estaria relacionada ao que a autora chama de “recursos institucionais” para induzir o comportamento dos governos subnacionais na direção das diretrizes nacionais (ARRETCHE, 2004, p. 18).

Acerca dos “recursos institucionais” para influenciar decisões dos entes subnacionais de governo, Arretche (2004, p. 22) destaca como exemplo o condicionamento de transferências federais “à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal”. No caso da saúde, isso seria efetivado por meio de Portarias ministeriais. Na área da habitação e saneamento básico, a autora salienta que em virtude de elevado montante de recursos envolvidos, poucos estados e municípios teriam condições de implementar diretamente as políticas. Enquanto principal financiador, o governo federal teria “recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais” (ARRETCHE, 2004, p. 23). Nessas duas áreas, em especial, a disponibilidade de “recursos institucionais” permitiria à União uma maior concentração de autoridade que em áreas como a saúde - em que a existência de conselhos institucionalizados garantem a presença de estados e municípios na definição das regras do SUS - e como a educação fundamental, em que o governo federal não é o principal financiador, atuando apenas supletivamente (ARRETCHE, 2004, p. 24). Para a autora, com exceção da área de educação fundamental, as relações federativas nas políticas sociais são caracterizadas pela concentração de autoridade no governo federal, cabendo à União o papel de

financiador, normatizador e coordenador das relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2004).

Para Arretche (2004, p. 20), a coordenação federal de políticas sociais possibilitaria coordenar decisões das esferas locais de governo, além de reduzir desigualdades “de capacidade de gasto entre Estados e municípios”. A autora considera que essa capacidade de coordenação varia de acordo com a política setorial, sendo diretamente afetada pelo modo como se estruturam as relações entre os entes federados nas diferentes políticas públicas (ARRETCHE, 2004).

Entende-se que a existência dos chamados recursos institucionais é importante para a coordenação, principalmente daquelas políticas em que cabe à esfera federal de governo o estabelecimento de diretrizes e normas gerais da ação. Considera-se que a falta de recursos institucionais para coordenar politicamente as diferentes esferas de governo em torno dos objetivos estabelecidos possibilitaria uma exacerbação de conflitos, o que dificultaria a operacionalização das ações e obtenção de avanços nestas áreas. A existência de conflitos é constitutiva do jogo social. Porém, sem uma mínima coordenação, acredita-se que seria sobremaneira difícil obter as mudanças e avanços desejados nas políticas públicas.

Todavia, tal questão deve ser encarada de uma maneira mais ampla e não determinista. Coordenação é diferente de hierarquia, e não há hierarquia entre as diferentes esferas de governo. Assim, a necessidade de coordenação (relacionada à operacionalização da ação) deve ser vista num contexto de definição prévia de responsabilidades. Os recursos institucionais devem ser distribuídos na medida da responsabilidade dos diferentes entes envolvidos na política. Aspectos como a autonomia das esferas locais de governo em algumas políticas públicas, e a necessidade de prover tais esferas dos recursos institucionais necessários (a exemplo de uma distribuição mais justa dos recursos tributários) não deve ser negligenciada nessa análise.

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de discussão da atual divisão dos recursos tributários. De acordo com dados disponíveis em FECAM (2015), no período entre 1986 e 2013 houve um crescimento da ordem de 139,6% na composição da receita tributária da esfera federal de governo dos tributos não partilhados com estados e municípios (a exemplo das Contribuições Sociais),

aumentando de 19,18% para 45,95%. Defendendo um aumento da participação dos municípios no bolo tributário, a publicação considera que no mesmo período houve uma redução de 42,11% do peso na receita tributária federal dos impostos que formam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (FECAM, 2015).

Abrúcio e Franzese (2007) analisam em seu trabalho os impactos das relações intergovernamentais no Brasil, no contexto do federalismo e das políticas públicas. Para os autores, o federalismo depende da existência de instituições que estabeleçam freios e contrapesos para evitar a excessiva centralização ou fragmentação, bem como da existência de incentivos à cooperação intergovernamental. Como aspecto peculiar da Federação brasileira, os autores destacam a inclusão na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dos municípios como entes federados, juntamente com a União e os estados. Assim, na concepção dos autores, pode-se verificar em relação ao período pré CF/1988 um aumento da autonomia “política, administrativa e financeira dos municípios” (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 6), aumentando a complexidade do desenho federativo nacional. Os autores salientam a ocorrência de ações na década de 1990 com objetivo de “melhorar a coordenação federativa”, principalmente nas áreas de educação e saúde. Em que pese as diferenças de contextos entre essas diferentes áreas, os autores ressaltam que o processo de coordenação se deu

basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governos subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 9).

Nesse contexto, Abrúcio e Franzese (2007, p. 11) destacam o estabelecimento das Normas Operacionais Básicas (NOBs) na área de saúde, “regulamentando as condições de prestação e financiamento dos serviços”.

Sintetizando as ideias discutidas anteriormente acerca da gestão intergovernamental, Pierson (1995), citado por Abrúcio e Franzese (2007), destaca que em sistemas federativos de governo as iniciativas de funcionários do nível central e local são altamente interdependentes, porém, frequentemente, se desenvolvem apenas com nível moderado de coordenação.

Abrúcio e Franzese (2007) assinalam ainda uma dificuldade maior dos estados em assimilar seu papel na provisão de políticas públicas de maneira articulada. Os autores consideram que

atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

Radin (2010) sugere alguns instrumentos para coordenação intergovernamental, separados nas seguintes categorias: (1) **instrumentos estruturais**, que incluem, entre outros, o redesenho ou reorganização administrativa; uso de comissões como ferramenta de integração horizontal; coordenação, que pode ao mesmo tempo “fortalecer um nível mais alto de capacidade do governo para responsabilizar níveis mais baixos” e “empoderar atores nesses níveis mais baixos” (RADIN, 2010, p. 604); desregulamentação; delegação de poderes e descentralização; regulação e supervisão; (2) **instrumentos programáticos**, tais como: subsídios governamentais associados a propósitos específicos; parcerias; colaborações, que podem envolver, entre outros, o estabelecimento de fundos, condicionados à capacidade de trabalhar em conjunto; (3) **instrumentos de pesquisa e construção de capacidade**, contemplando pesquisas, que ajudem os demais entes governamentais a entender problemas e questões; disponibilização de informações; construção da capacidade, por meio de subsídios ou contratos para treinamento na área objeto da política pública; e (4) **instrumentos comportamentais**, como a gestão de conflitos, a comunicação individual e de grupo – um exemplo desta última são as audiências (RADIN, 2010, grifos do autor). Como exemplos práticos associados a esses instrumentos podem ser citados: a criação do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) para gerir as ações do Programa (exemplo do item 1), a realização de subsídios associados a propósitos específicos, como é o caso dos convênios e dos termos de compromisso (exemplo do item 2), ou a disponibilização de cartilhas informativas e manuais em *websites* de diferentes instituições do governo, como a Funasa e o Ministério das Cidades (exemplos do item 3).

Em uma revisão bibliográfica que levantou alguns desafios para a universalização dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil, Galvão Júnior (2009a) traz informações sobre comparação da evolução da cobertura entre os serviços públicos

de saneamento básico e outros setores de infraestrutura como o de energia e o de telecomunicações. Como causas para o atraso do saneamento básico em relação às outras áreas de políticas públicas o autor destaca

a dispersão na aplicação das políticas setoriais por diversos órgãos do governo federal, indefinição da titularidade, dependência de elevados investimentos e **falta de articulação intergovernamental** para execução de reformas setoriais (GALVÃO JÚNIOR, 2009a, grifos do autor).

Apesar da relevância dos resultados obtidos por Galvão Júnior (2009a), há que se considerar na interpretação dos dados as características singulares dos serviços públicos de saneamento básico, em relação a outros campos das políticas públicas. Nesse contexto, Seppala e Katko (2013) tratam em seu trabalho das características dos serviços de água e esgoto (SAE) em diferentes perspectivas, incluindo entre outras, sua natureza singular em relação a outros serviços públicos. Devido a características como seu caráter estritamente local e por se constituir uma necessidade básica insubstituível, Seppala e Katko (2013) consideram um erro a comparação dos SAE com outros, tais como energia. Outras particularidades como a intensividade em capital, os elevados custos fixos, o alto retorno econômico e social, e o fato de ser um monopólio natural, distinguem os SAE de outros serviços de infraestrutura.

Em estudo sobre o processo histórico de evolução da prestação e das normas de regulação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos nos Estados Unidos, Uddameri e Singh (2013) trazem algumas situações relacionadas à gestão intergovernamental. Em seu trabalho destacam, entre outros, a importância de “acordos interestaduais” para permitir o compartilhamento de rios interestaduais (UDDAMERI; SINGH, 2013, p. 359) e o papel do governo federal na colaboração com órgãos locais e estaduais “no tocante à construção e à manutenção da infraestrutura relacionada com a água” (UDDAMERI; SINGH, 2013, p. 359).

Silva e Machado (2001) tratam da gestão pública dos serviços urbanos em rede, a partir de um estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo. Em seu trabalho, os autores destacam, entre outros, que as normas sobre controle de uso do subsolo na região isoladamente são adequadas, porém quando analisadas em conjunto mostram sua ineficácia e seu papel apenas de “mero expediente

burocrático” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 102). Citam a ocorrência de “conflitos e indefinições com relação às competências” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 103) que dificultam a implementação das políticas da área; mas que convivem, contraditoriamente, com a falta de vontade política para tornar mais claros os normativos da Administração Pública e com a descontinuidade administrativa que caracteriza o ambiente das políticas públicas (SILVA; MACHADO, 2001).

No tocante à coordenação das políticas públicas no Brasil, Silva (2010, p. 565) associa a melhor articulação na implementação das políticas públicas, em geral, a uma “concentração de competências no governo central”, associado à existência de incentivos “à participação dos outros entes federados”. Para o autor este “incentivo” seria, no geral, associado à transferência de recursos (SILVA, 2010, p. 565).

Esses “incentivos” levantados por Silva (2010) correspondem a uma das modalidades de instrumentos programáticos citados por Radin (2010). Frequentemente utilizados no Brasil associados a instrumentos de repasse de recursos como convênios, termos de compromisso, entre outros, eles constituem uma forma de coordenar diferentes governos / organizações em torno de objetivos comuns.

Sobre este mesmo aspecto, em estudo sobre financiamento federal e gestão local de políticas sociais, Arretche (2003) destaca que a atuação responsável tanto das esferas locais quanto nacionais de governo está associada em grande medida aos incentivos a que os mesmos estão sujeitos. No que diz respeito à estrutura institucional do Sistema Único de Saúde, que congrega todas as esferas de governo, inclusive instâncias de controle social como os Conselhos de Saúde, a autora destaca o “expressivo poder de indução” do Ministério da Saúde, responsável, entre outros, pelo financiamento das ações (ARRETCHÉ, 2003, p. 343). Porém, Arretche (2003) também destaca os direitos assegurados institucionalmente às demais esferas de governo de participar das decisões que os influenciam, por meio da Comissão Intergestora Tripartite (ARRETCHÉ, 2003, p. 340). Nesse contexto, vê-se o equilíbrio entre a necessidade de coordenação da política pela esfera federal com a necessidade de respeitar a autonomia da esfera local de governo.

Em estudo realizado em conselhos de cinco municípios do estado do Rio de Janeiro, Gerschman (2004) considera que os Conselhos Municipais de Saúde passaram por

fenômeno em que os mesmos se transformaram num espaço de legitimação de um discurso participativo por parte dos governantes. Em seu estudo, identificou-se também que a composição dos conselhos espelha a desigualdade das comunidades que representam, constituindo-se predominantemente de homens, com maior grau de escolaridade, mais velhos e com maiores salários. Além disso, Gerschman (2004) destaca também o distanciamento entre os membros do Conselho (representantes) e a comunidade (representados), que não crê nas contribuições do Conselho para avanços das condições de saúde da comunidade.

Em uma revisão da literatura acerca dos limites e potencialidades dos Conselhos Municipais de Saúde, Gaedtke e Grisotti (2011) destacam como um dos pontos de maior atenção a articulação entre o Conselho e outras instituições da área de saúde e de outros setores das políticas públicas. Os autores consideram que “as articulações dos conselhos com outros espaços são questões-chave para a resolutividade, legitimidade e reconhecimento dos conselhos municipais de saúde” (GAEDTKE; GRISOTTI, 2011, p. 134).

3.2.2 Políticas públicas e gestão interorganizacional

Compete às organizações públicas implementar as políticas públicas definidas pelo governo (BRYNER, 2010). E como apresentado anteriormente, as políticas públicas são caracterizadas, entre outros, pela atuação de diferentes esferas de governo e pela ação de diversos tipos de entidades públicas, privadas ou organizações da sociedade civil. Assim, faz-se mister destacar alguns aspectos intrínsecos à atuação conjunta de diferentes organizações, bem como à influência dessas entidades no desenvolvimento das políticas públicas.

Em seu estudo, Bryner (2010) apresenta uma série de aspectos sobre a influência das organizações públicas nas políticas públicas implementadas. De acordo com o autor, o “êxito das políticas públicas está particularmente entrelaçado à capacidade administrativa” (BRYNER, 2010, p. 315) e a existência de leis muitas vezes imprecisas é um resultado do processo legislativo, caracterizado pela construção de “coalizões” e “acordos”. Bryner (2010) argumenta que a Administração Pública é

política, e não independente como algumas teorias indicam, estando incluída em "uma rede de atores políticos" (BRYNER, 2010, p. 315).

O mesmo autor traz ainda a ideia que demonstra posição contrária a um pensamento corrente atual. Segundo ele, órgãos da Administração Pública são frequentemente vistos como ineficazes na resolução dos problemas propostos. Contudo, seus êxitos e fracassos são meros resultados "da distribuição de poder na economia política de que fazem parte" (BRYNER, 2010, p. 316). Ou seja, a apregoada ineficiência dos órgãos públicos é, em última análise, um produto da própria distribuição de poder na sociedade.

Sobre os normativos carregados de detalhes e abrangência, Bryner (2010, s.p.) ressalta que tais "leis ambiciosas" elevam as expectativas públicas, contudo, o governo falha constantemente em satisfazer tais expectativas. Como resultado, a descrença da população sobre a capacidade institucional do governo em realizar as políticas acaba repercutindo nas organizações públicas, que arcam com o ônus da impossibilidade de transformar os normativos em realizações.

Como uma forma de permitir o entendimento mais abalizado do papel das normas (enquanto instituições no conceito amplo) na Administração Pública (AP) e nas Políticas Públicas (PP), Ziller (2010) explica em seu trabalho o papel do direito na estrutura e funcionamento da Administração Pública. O autor considera que estudos de Administração Pública em geral são um subproduto do Direito Administrativo (DA), devido, entre outros, ao fato de as investigações em AP serem feitas por pesquisadores com formação em direito e advogados da própria AP (ZILLER, 2010).

Ziller (2010) apresenta como modelos historicamente dominantes na Administração Pública o princípio da legalidade e a ideia do Estado Legal (Estado de Direito). De acordo com o princípio da legalidade (do francês "*principe de légalité*"), "os cidadãos devem obedecer apenas às normas que aceitaram por meio de decisões de seus representantes" (ZILLER, 2010, p. 275). A legalidade é inclusive um dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, juntamente com a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Já de acordo com o princípio do Estado legal (Estado de Direito), o soberano deve ser submetido aos limites impostos "pelas regras que fez e (...) estas devem ser estáveis, conhecidas por seus súditos e aplicadas, por juízes e administradores politicamente

neutros, de modo igualitário a todos” (ZILLER, 2010, p. 274). Assim, o papel da Administração Pública de acordo com tais princípios é “aplicar a lei ... a casos individuais” (ZILLER, 2010, p. 277).

O autor apresenta ainda a hierarquia existente no direito escrito (Constituição, leis, regulamentos), bem como a regra geral de aplicação das decisões administrativas, que devem ser coerentes com os regulamentos gerais, que, por sua vez, devem ser coerentes com as leis, e estas, finalmente, com a Constituição. Cita que “o melhor” da tradição de redação dos instrumentos normativos foi perdido, em decorrência de “abuso do jargão profissional por burocracias e a intromissão de conselheiros mal treinados” (ZILLER, 2010, p. 278). Como as decisões necessárias para implementar as políticas públicas possuem consequências jurídicas vinculantes, a elaboração e implementação das políticas não podem prescindir do direito positivo como instrumento. O autor cita que o direito tem sido atacado como “promotor da burocracia” (ZILLER, 2010, p. 286), em virtude do enfoque weberiano nos controles dos procedimentos. Sobre esse aspecto, destaca a tendência de aumentar o número de “regulamentos escritos que se aprofundam nos detalhes”, decorrente da atuação de servidores sem treinamento apropriado em redação do direito estatutário (ZILLER, 2010, p. 286). Ainda nesse contexto, considera que os servidores subestimam sua margem de discricionariedade (que o autor chama de “margem de manobra”), ou seja, sua possibilidade de adaptar os normativos à situação do caso concreto. Como decorrência, traz o exemplo do caso dos tribunais administrativos franceses, que “têm declarado nulas decisões administrativas” devido aos autores não terem exercitado o poder discricionário, aplicando cegamente diretrizes gerais a casos, nos quais, depreende-se, não seriam aplicáveis (ZILLER, 2010, p. 286).

Em oposição à orientação frequente nas agendas de reformas gerenciais de desregulamentar, o autor cita a opção de várias instituições públicas francesas de insistirem na “codificação, simplificação e melhor redação do Direito escrito”, no lugar da desregulamentação (ZILLER, 2010, 286). Nessa linha, considera-se que há espaço para uma melhor redação das normas administrativas brasileiras, em especial as que regulam a área do saneamento básico.

Knott e Hammond (2010) discorrem sobre diferentes tipos de problemas que estão presentes na relação interorganizacional. Entre tais problemas, que os autores chamam de "patologias organizacionais", encontram-se, por exemplo, os ciclos de

preferências, condição na qual um órgão não concorda com uma decisão final, mas continuamente retorna a opções rejeitadas anteriormente. Considera-se que a existência de conflitos intraorganizacionais e interorganizacionais é algo característico do processo de produção social (conflitivo por natureza). Dessa forma, o conceito de patologia organizacional não é considerado o mais adequado no âmbito deste trabalho. Todavia, entende-se que o ciclo de preferências destacado por Knott e Hammond (2010) pode ser um sinalizador de conflitos intraorganizacionais (entre departamentos, por exemplo) ou interorganizacionais (quando envolve diferentes agências que influenciam a mesma política pública.

Outro importante aspecto levantado por Knott e Hammond (2010) é a influência de outras instituições na autonomia dos órgãos. Nesse contexto, os autores apresentam duas dimensões que podem afetar o equilíbrio das políticas: existência de pontos de veto no sistema, representado por instituições com autoridade para rejeitar alguma proposta de mudança política (conforme descrito anteriormente, a partir de TSEBELIS, 2011) e a "heterogeneidade de preferências" entre os pontos de veto, que corresponde ao nível em que os diferentes pontos de veto têm preferências divergentes entre si (KNOTT; HAMMOND, 2010, p. 199).

Segundo os autores, quanto maior a "heterogeneidade de preferências" entre os pontos de veto, maior a necessidade de "políticas de equilíbrio" para conter estes pontos de veto (KNOTT; HAMMOND, 2010, p. 199). Assim, quanto maior a quantidade de pontos de veto, e quanto maior a heterogeneidade de preferência entre eles, maior a dificuldade em implementar uma política pública. Nessa abordagem, fazendo-se uma analogia ao processo de transferências de recursos públicos para implementar uma determinada ação, poderiam ser identificados como pontos de veto: a instituição repassadora de recursos, o órgão ambiental e os órgãos de controle. Pode-se considerar que a instituição financiadora tem como interesse maior a efetiva implantação do empreendimento. Por sua vez, para o órgão de controle a realização dos procedimentos em conformidade com os normativos assume caráter central. Para o órgão ambiental, o foco principal é a minimização dos impactos sobre o meio. Essas são preferências que, apesar de guardarem correlação com a efetividade da ação pública, são aparentemente heterogêneos quando analisados sobre a ótica de cada organização participante do

processo. Como conciliar tais objetivos é o objeto de uma estratégia de coordenação adequada.

Em seu trabalho, O'Toole Jr. (2010) apresenta um estudo sobre a influência das relações interorganizacionais no processo de implementação de políticas, sugerindo algumas maneiras de estimular a cooperação interorganizacional. Segundo o autor, “a implementação de políticas requer que as instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em um leque de regras, rotinas e processos sociais que possam converter intenções políticas em ações” (O'TOOLE JR, 2010, p. 230).

O'Toole Jr. (2010) explica porque a implementação de políticas públicas requer a ação intergovernamental. Assim, apresenta como fatores explicativos: ampliação de pautas governamentais; existência de problemas que não podem ser enfrentados com uma única abordagem; existência de maior elo institucional representado por instâncias como comitês interdepartamentais, processos complexos para autorizações, múltiplos pontos de veto; escassez orçamentária que obriga os governos a transferirem responsabilidades a outros entes; acordos internacionais/forças da globalização que impelem a padronização interorganizacional; exigências políticas (O'TOOLE JR, 2010). Sobre a implementação no contexto interorganizacional, o autor destaca ainda o recente papel das “redes” e gestão das redes em políticas públicas.

O'Tolle Jr (2010) destaca que as autoridades centrais não costumam se envolver em conflitos interorganizacionais, deixando por conta das próprias unidades a resolução desses conflitos. O autor apresenta algumas propostas para estimular a cooperação interorganizacional, dentre as quais podem-se destacar: construção de interesses comuns mediante sinalização, compromissos de cooperação, sistemas de prestação de contas transparentes, prevenção contra atuação de parasitas, normas de apoio à cooperação; facilitação à cooperação por meio de trocas, utilizando-se fundos, relações contratuais etc. (O'TOLLE JR, 2010). Como fatores que representam desafios à implementação interorganizacional, o autor destaca a existência de rotinas diferenciadas, linguagens especializadas e diferentes maneiras de ver o mundo (O'TOOLE JR, 2010). Considera-se que num processo que envolve órgãos e entidades de diferentes subáreas (controle, meio ambiente, financiamento,

prestadores) essas diferenças podem representar limitações ao bom andamento do processo.

Em outro trabalho, Egeberg (2010) estuda a influência da estrutura burocrática no processo de tomada de decisão dentro da Administração Pública, concentrando-se no modo como a burocracia pode intervir no processo e moldar os resultados. O autor considera que o planejamento ou o replanejamento das organizações públicas podem afetar aspectos como “a definição de pautas, a coordenação, escolhas e implantações” nos órgãos ou agências governamentais (EGEBERG, 2010, p. 147).

Egeberg (2010) cita como principais variáveis organizacionais que influem no processo de tomada de decisão:

(1) **estrutura organizacional**, entendido como o arcabouço normativo com regras e papéis de definição de responsabilidades. Segundo o autor, as estruturas organizacionais formam “redes de informação” que se combinam com a demanda que os gestores públicos possuem por simplificação dos procedimentos e fornecem uma seleção ou filtro que conformam a tomada de decisão. Dentre as razões que cooperam para a influência das organizações sobre os atores que decidem, Egeberg (2010) considera: obrigação moral, associada à obediência a normas e códigos; crença na concordância com interesses próprios e o controle social ou avaliação por colegas. Assim, mesmo que haja certas limitações nos mecanismos, os participantes não conseguem “definir e operacionalizar” significativamente seus interesses pessoais (EGEBERG, 2010, p. 149);

(2) **demografia organizacional**, que destaca “os efeitos que os fluxos de pessoal (de onde as pessoas vêm, as carreiras atuais e futuras) poderão ter em seu comportamento de tomada de decisão”. Sobre esse aspecto, o autor ressalta a importância sobre o processo decisório da internalização de atributos organizacionais como valores, normas, entre outros – socialização (EGEBERG, 2000, p. 151);

(3) **locus organizacional**, o qual está relacionado com a situação espacial da organização – separação, concentração, distância física etc. – e sua influência nos processos decisórios. Segundo o autor, a influência desse aspecto é maior em processos com considerável incerteza, imprevisibilidade e surpresa, que requerem troca de informação por contato pessoal (EGEBERG, 2000). Assim, a existência de

unidades descentralizadas territorialmente em uma mesma organização significa a existência de diferenciações no processo de tomada de decisão; e

(4) **institucionalização**, processo por meio do qual uma organização adquire uma identidade própria, que engloba valores, modos de agir e crer tidos como importantes. Sob esse aspecto, o autor destaca que do ponto de vista organizacional, todas as instituições são organizações, contudo a recíproca não seria verdadeira. Nesse bojo, destaca que “a tendência atual de classificar todos os tipos de regras, regimes e organizações como fenômenos institucionais confere um conceito empobrecedor à instituição” (EGEBERG, 2000, p. 152). Trata-se de uma limitação ao conceito usual de instituição dentro da Ciência Política, trazido por alguns autores citados anteriormente neste trabalho. Segundo Egeberg (2000), como as instituições são mais complexas que as organizações, os impactos dos processos de alteração estrutural não são os mesmos.

Em um trabalho que analisa desafios do planejamento em políticas públicas a partir de uma revisão bibliográfica, Oliveira (2006) identifica aqueles que seriam os principais problemas de planejamento nos países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil. O autor considera que a "importância do processo se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos", o que justifica a necessidade de o planejamento ser visto como um processo, e não apenas como um produto (OLIVEIRA, 2006, p. 274). Apesar da importância da implementação nas políticas públicas, Oliveira (2006) destaca que a ênfase muitas vezes dada aos aspectos de formulação e controle acaba limitando a importância da fase de implementação. De acordo com o autor, a importância conferida à "burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas tende a colocar sombra na parte mais importante: o processo de decisão, que é uma construção política e social" (OLIVEIRA, 2006, p. 274).

Também é apresentado em Oliveira (2006, p. 277) uma definição segundo a qual a implementação diz respeito a

como políticas mudam à medida que elas passam de diretivas administrativas para prática com (1) uma declaração governamental de suas preferências, (2) mediada por um número de atores sociais que (3) criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação (REIN; RABINOVITZ, 1977 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 277).

Outra definição que Oliveira (2006) traz é a de Mazmanian e Sabatier (1983), segundo a qual a implementação corresponde às ações ocorridas "depois da emissão de autorizações e de diretrizes de políticas públicas, que incluem os esforços para administrá-las e gerenciar seus impactos em pessoas e eventos" (MAZMANIAN; SABATIER, 1983 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 277).

Oliveira (2006) considera ainda que

o estudo de implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma **cadeia complexa de interações recíprocas** para que obtenham o resultado esperado, e muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada (OLIVEIRA, 2006, p. 278, grifo do autor).

Segundo Oliveira (2006), os principais problemas de planejamento nos países em desenvolvimento são a falta de articulação entre agências responsáveis pelo andamento de políticas públicas e a ocorrência de conflitos entre "órgãos no mesmo nível ou diferentes níveis de governo" (OLIVEIRA, 2006, p. 281). De acordo com o autor, "muitos países em desenvolvimento avançaram com respeito à capacitação técnica das organizações de Estado, mas ainda falta uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no planejamento das diversas políticas públicas". Complementa ainda afirmando que não faltam recursos humanos e equipamentos, e grande parte das organizações estatais são capacitadas, mas "**o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado**, e destas com a sociedade civil e o setor privado" (OLIVEIRA, 2006, p. 281, grifos do autor).

A partir de uma revisão de diferentes experiências de reforma administrativa, Rezende (2002) discute a crise de implementação das políticas de reforma. Nesse contexto, Rezende (2002, p. 114) considera que o sucesso de políticas de alteração das "regras do jogo" dependem de uma "complexa construção de coalizões políticas" entre diferentes envolvidos, tais como "congresso, elites burocráticas, partidos políticos, grupos de interesses, sociedade civil, funcionários públicos", entre outros.

Ou seja, se a definição das "regras do jogo" das políticas públicas envolvem amplas discussões e disputas políticas entre organismos com objetivos diversos, não menos

complexa é a alteração dessas regras estabelecidas, ainda que o objetivo dessas alterações seja aumentar a efetividade do Estado.

Rezende (2002) classifica as razões de “não-mudança” separando-as em: a) teorias com foco na formulação e conteúdo substantivo das políticas; e b) teorias com foco no processo de implementação. De acordo com as primeiras, as principais causas do insucesso das reformas se daria, entre outros, devido: à padronização do desenho das reformas, que não se mostra adequado frente à variedade dos problemas reais; à diferença entre o desenho das reformas e a real necessidade de mudanças da burocracia, decorrente da assimetria de informações (gestores não dispõem de todas as informações sobre problemas de desempenho das burocracias); aos problemas de coordenação, decorrente da necessidade de coordenar e delegar funções para diferentes agências com interesses próprios e funções ambíguas; e ao paradoxo da necessidade de ampliação dos controles, devido à criação de novas matrizes institucionais. Considerando as teorias com foco no processo de implementação, as causas da não-mudança seriam: “elevada dificuldade de desinstitucionalizar estruturas, padrões de comportamento e funcionamento do setor público”; pequenas chances do estabelecimento das amplas coalizões políticas e compromissos necessários; mudança ou desvios dos objetivos iniciais; propagação de ondas de conflitos sobre o controle do processo de reformas; dificuldade de coordenação dos interesses conflitantes das diferentes agências envolvidas (REZENDE, 2002, p. 116 e 117). O autor ainda alerta para os riscos de uma grande fragmentação institucional provocada pelo controle do desempenho, o que, segundo ele, aumentaria o problema de coordenação entre atores envolvidos na reforma. Segundo Rezende (2002), as tensões envolvidas no processo de reforma são mais intensas em contextos caracterizados pela combinação entre ambiente democrático, federalismo e um passado de fragmentação e descontrole na Administração Pública. Finalmente, o autor considera que os casos bem-sucedidos de reforma indicam que:

o conhecimento das instituições é um dos pontos fundamentais para superar os crônicos problemas de desempenho. Isso exige um esforço amplo de estudos e pesquisas institucionais que produzam informações consistentes de como realmente funcionam as organizações e quais os seus problemas-chave. Reformas que pretendem cortar gastos são necessárias, porém insuficientes (REZENDE, 2002, p. 118 e 119).

Em seu trabalho, Matias-Pereira (2008) traz considerações que mostram a importância do estudo e do entendimento dos processos para a melhoria institucional. Segundo o autor,

a crise da burocracia pública brasileira permeia as dimensões da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos **processos** (sujeitos às regras padronizadas altamente burocratizadas), das pessoas (com inúmeras distorções relativas à distribuição, carência, qualificação e remuneração), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação, embora haja focos de excelência) e da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas) (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 76, grifo do autor).

O estudo proposto nesta pesquisa, cujo tema é o ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil, com foco no estado da Bahia, adentra numa questão intimamente relacionada à Administração Pública e seus processos. Dentre as ações consideradas no cenário de referência para o desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o Plano ressalta a necessidade de uma "reestruturação administrativa, com introdução de novos métodos de gestão e capacitação de pessoal", o que ampliaria a "capacidade de gestão dos governos com flexibilidade gerencial e aplicação planejada e eficaz dos recursos públicos" (BRASIL, 2013b, p. 112). Deve-se sempre ter em mente a questão de por que, por quem e com que interesses tais alterações são propostas.

Tendo em vista que o desenvolvimento de uma política pública é um processo interorganizacional e, no caso das políticas públicas de saneamento básico, intergovernamental, cabe aos gestores públicos avaliar os processos, identificar os problemas e aplicar os diferentes instrumentos de coordenação citados anteriormente. Considera-se que a pesquisa ora proposta pode contribuir para a análise de quais destes problemas estão presentes na área de saneamento básico.

3.3 SANEAMENTO BÁSICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E UNIVERSALIZAÇÃO

Pode-se considerar o saneamento básico como o conjunto de ações e serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e controle de vetores e roedores.

A definição trazida pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, é a de que saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007a, p.2).

Apesar de alguns autores utilizarem o conceito de maneira diferente do previsto na Lei nº 11.445/2007, referindo-se principalmente aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (OLIVEIRA; SCAZUFCA; MARCATO, 2011; FARIA; FARIA, 2004; COUZI, 2012), a integração entre os diferentes componentes do saneamento básico é considerado um avanço por estudiosos da área, sendo tomado como um dos princípios norteadores do Plano Nacional de Saneamento Básico, que propõe entre seus três programas o Programa Saneamento Básico Integrado (BRASIL, 2013b).

O saneamento básico é considerado um dos fatores determinantes e condicionantes à saúde, de acordo com a Lei Orgânica da Saúde, que institui o Sistema Único de Saúde - SUS (BRASIL, 1990). Diferentes autores estudam a relação existente entre ações de saneamento básico e indicadores de saúde (HELLER; CASTRO, 2007; BRASIL, 2004; BORJA; MORAES, 2003; DIAS; BORJA; MORAES, 2004).

De acordo com Mulas (2013), por constituírem serviços essenciais à vida, aos quais deve ser garantido acesso universal, e pelo seu caráter multidimensional, envolvendo diferentes áreas e instituições, as ações de saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero políticas públicas (MULAS, 2013). Nesse contexto, Mulas (2013) considera que as ações de saneamento básico estão sujeitas a

restrições como eleições, a própria Administração Pública, orçamento, entre outros, devendo ser vistas numa abordagem multidimensional e integrada. O mesmo autor enumera alguns fatores importantes a serem considerados na implementação de uma política pública, como a possibilidade de envolvimento de várias esferas de governo, diferentes modalidades de prestação dos serviços, necessidade de coordenação entre os diferentes atores (MULAS, 2013).

De acordo com Paim (2011), as ações no âmbito dos diferentes componentes do saneamento básico são caracterizadas por uma “transversalidade em relação a outras políticas públicas correlatas”, tratando-se desta forma de uma intervenção complexa, que demanda um marco conceitual de referência que permita o diálogo com outras áreas de políticas públicas. A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerado historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico (PAIM, 2011). Vê-se que tal qual uma política pública, o desenvolvimento das ações na área de saneamento básico dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos.

Para Heller (2013), o reconhecimento das relações entre o saneamento básico e diferentes políticas públicas contribui positivamente para o sucesso das ações sanitárias, mediante a atuação intersetorial e interdisciplinar. O autor considera usual se reconhecer interfaces entre a área de saneamento básico e outras áreas das políticas públicas, tais como: saúde, meio ambiente, territórios, recursos hídricos, políticas sociais, entre outros. De acordo com Heller (2013), verifica-se uma relação entre o adequado provimento dos serviços públicos de saneamento básico e a disponibilidade de um arcabouço legal que estabeleça claramente as obrigações dos diferentes atores do processo (HELLER, 2013).

Borja e Moraes (2006) discutem em seu trabalho o conteúdo social das ações e serviços públicos de saneamento básico, apresentando os princípios que uma política pública de saneamento básico deveria contemplar. A partir de uma revisão crítica da bibliografia sobre o tema, os autores apresentam a evolução de conceitos relacionados à área, tais como saneamento, saneamento básico e saneamento ambiental, argumentando que tais conceitos são fruto de uma construção social, variando conforme o contexto.

Para Borja e Moraes (2006) o modo como a ação de saneamento básico é tratada varia em função do contexto social, político, econômico e cultural de cada período e de cada país. Desde períodos históricos da humanidade, quando já existiam ações de saneamento, passando pela Idade Média, ocasião em que já existia uma relação intuitiva entre saneamento do meio e o processo de doença, até o período da Revolução Industrial, quando sanear a cidade passa a ser necessário para garantir a reprodução social (proletariado) e produção do capital, o conceito de saneamento se constrói e se transforma, conforme a humanidade avança. Assim, saneamento básico tem sido atualmente entendido como o conjunto de ações, no campo da saúde pública, que contemplam serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem de águas pluviais urbanas e controle de vetores e reservatórios de doenças. De uma maneira mais ampliada, o conceito de saneamento ambiental engloba, além do saneamento básico, a promoção sanitária, o controle do uso e ocupação do solo e a prevenção e o controle da poluição do ar e sonora. Apesar do avanço nas conceituações relacionadas ao saneamento, os autores argumentam que recentemente, em virtude da influência de instituições como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passou a ter força uma noção de saneamento vinculada à infraestrutura (BORJA; MORAES, 2006, p. 3). Tal conceituação afastaria as ações e serviços públicos de saneamento do campo da saúde pública, distanciando-o, por sua vez, da política social, campo em que o dever do Estado para sua promoção é mais acentuado.

Em seu estudo sobre condicionantes para o desenvolvimento, organização e funcionamento dos serviços de água e esgoto (SAE), Castro (2013a) destaca que a diversidade das estruturas institucionais, políticas e tecnológicas da área de saneamento básico é um reflexo dos processos históricos que envolvem os fatores sociais. De acordo com o autor, “o racionalismo administrativo forneceu a estrutura que permitiu aos países desenvolvidos a expansão da infraestrutura básica e a universalização de bens e serviços essenciais, inclusive os SAE” (CASTRO, 2013a, p. 62). Todavia, Castro (2013a) destaca as desvantagens do racionalismo administrativo, associadas principalmente à sua abordagem tecnocêntrica, que muitas vezes veio integrada a práticas autoritárias e paternalistas. Nesse sentido, ressalta-se o entrelaçamento entre tal racionalismo e outros elementos que

impulsionaram a provisão estatal de serviços básicos, tais como as lutas sociais e políticas em torno desse objetivo (CASTRO, 2013a).

Em um estudo no qual comparou os arranjos institucionais das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de Natal, Andrade (2010) destaca a dificuldade em implementar ações que dependem da coordenação entre diversos atores. Sobre essa dificuldade a autora salienta a necessidade de construção de consensos entre diferentes esferas de governo para unificar ações e recursos em torno de um objetivo. Nessa mesma linha, destaca-se o trabalho de Almeida *et al.* (2015) no qual os autores fazem uma análise da crise institucional entre a Prefeitura de Salvador e a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa). De acordo com os autores, a criação de um Ente Metropolitano, por parte do estado da Bahia, para gerir serviços públicos da Região Metropolitana de Salvador gerou reações da Prefeitura Municipal de Salvador (como iniciativa de ela própria passar a regular o serviços, aumento das exigências para assinatura do Contrato de Programa relativo à prestação dos serviços) (ALMEIDA *et al.*, 2015). Os autores consideram que a resolução da crise, que tem motivações tanto financeiras, quanto políticas e de gestão, passa pela “disposição dos atores em negociar” (ALMEIDA *et al.*, 2015, p. 14).

Conforme destaca Andrade (2010, p. 9), para o enfrentamento de problemas desse tipo torna-se necessária a montagem de uma estrutura política que permita a coordenação dos diferentes atores envolvidos, com a construção de conjunto de relações (formais e informais) que “articulem os processos de tomada de decisão” das diferentes esferas de governo envolvidos. Entende-se que a adequada articulação das diferentes instituições e atores envolvidos na área de saneamento básico é de suma importância para a implementação da política pública de saneamento básico e, conseqüentemente, para a ampliação do acesso aos serviços. Contudo, tendo em vista a primazia dos processos políticos sobre as instituições, a adequada coordenação institucional não garante por si o atendimento a princípios como o da universalização e da justiça social no acesso, que deve ser buscada pela sociedade, por meio das disputas políticas no seio do Estado.

Considera-se no âmbito desta pesquisa que o princípio da **universalização** possui importância singular no desenvolvimento das políticas públicas de saneamento básico. A universalização é trazida como um dos princípios fundamentais na Lei

Nacional de Saneamento Básico e, de acordo com o normativo, corresponde à "ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico" (BRASIL, 2007a, p. 2). Vê-se que a universalização traz consigo o objetivo primordial que deve guiar os gestores públicos de buscar sempre a ampliação dos níveis de cobertura do serviço, em cada um dos seus componentes, até atender a toda população (BRASIL, 2007a). Todavia, entende-se que o conceito trazido na Lei é limitado, e não traduz outros aspectos que devem estar presentes na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, como a qualidade e a equidade no acesso.

De acordo com Paim (2011, p. 29), "a ideia de universalidade é tributária de certa noção de igualdade, quando se defende o acesso de todos aos bens e serviços produzidos na sociedade". Assim, ao se buscar identificar entraves para o acesso aos recursos, pretende-se com esta pesquisa, em última análise, identificar fatores que contribuem para a desigualdade no acesso aos serviços públicos de saneamento básico. De acordo com Paim (2011, p. 31), apesar da evolução em alguns indicadores da área, "ainda estamos muito distantes da realização do princípio da universalidade" no Brasil. Essa afirmação parece bastante razoável ao se observarem as metas propostas para os principais indicadores das componentes do saneamento básico estabelecidos no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) para o horizonte de 20 anos, que não conseguem alcançar 100% para a grande maioria dos indicadores (BRASIL, 2013b, p. 120 e 121).

Acerca da regulação na área, Galvão Júnior (2009b) apresenta considerações sobre o modelo de regulação adotado no Brasil, com enfoque especial na área de saneamento básico. De acordo com Galvão Júnior (2009b), o modelo de regulação adotado no Brasil se desenvolveu a partir do processo de reforma dos anos 1990, em que alguns serviços foram privatizados, sendo adotado predominantemente o modelo das agências reguladoras. Para Galvão Júnior (2009b), devido a características peculiares da área de saneamento básico no Brasil, como a forte instabilidade institucional e os conflitos de titularidade, a regulação na área é sobremaneira complexa, repercutindo no baixo alcance nacional da regulação (quando da publicação do trabalho de Galvão Júnior, apenas 16% das concessões na área de saneamento básico eram reguladas, de acordo com dados da Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR).

Entre outros aspectos detalhados, Galvão Júnior (2009b), destaca a importância das políticas de saneamento básico dos entes subnacionais para o desenvolvimento da regulação na área. A partir da análise das políticas estaduais instituídas após a Lei nº 11.445/2007 (estados da Bahia, Maranhão e Espírito Santo), o autor ressalta a importância dessas políticas para o desenvolvimento da regulação nos municípios, citando como pontos de destaque: definição de prazos e dotações orçamentárias, suporte técnico e financeiro aos municípios e previsão de modelos diversos de regulação (agências, consórcios etc.). No quesito desenho da regulação, o autor salienta a importância da autonomia orgânica, administrativa e financeira do ente regulador, fator dificultado pela cultura política centralizadora brasileira e pela dependência de recursos do ente político instituidor (GALVÃO JÚNIOR, 2009b). Destaca-se que a referida autonomia citada por Galvão Júnior (2009b) e, frequentemente, relatada em trabalhos sobre entidades reguladoras, diz respeito a uma certa independência da entidade em relação ao Poder Executivo, frequentemente relacionada com a inexistência de controle hierárquico, a previsão de mandatos dos dirigentes, entre outros. Considerando-se a abordagem adotada neste trabalho acerca das instituições e de sua determinação política, os entes reguladores não são, de fato, entidades autônomas.

De acordo com Castro (2013a, p. 62), o “racionalismo administrativo forneceu a estrutura que permitiu aos países desenvolvidos a expansão da infraestrutura básica e a universalização de bens e serviços essenciais”, dentre os quais se incluem os Serviços de Água e Esgoto (SAE). O mesmo autor destaca como princípios que estruturaram o contexto em que se deu a universalização nos países desenvolvidos: (1) o papel central desempenhado pelo Estado na defesa dos interesses públicos; (2) o enquadramento dos serviços públicos de saneamento básico na categoria de “bens públicos”, com sua consequente retirada da “esfera das transações comerciais”, permitindo o alcance de resultados sociais mais eficazes; (3) a garantia do acesso de todos aos serviços essenciais, incluindo os SAE, enquanto bens sociais (o que o autor chama de “princípio da cidadania social”); e (4) a garantia por parte do Estado das condições de fornecimento universal dos serviços, atuando de maneira central na organização e prestação dos mesmos (CASTRO, 2013a, p. 62 e 63). Esses aspectos são ratificados em observação disponível em Castro (2013b, p. 4), ressaltando que “a universalização do AAES em países desenvolvidos foi

conseguida somente porque o setor público interveio num campo previamente dirigido como negócio privado para lucro”.

3.4 POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E ATUAL AMBIENTE INSTITUCIONAL DA ESFERA FEDERAL DE GOVERNO

3.4.1 Breve histórico

De acordo com Costa e Ribeiro (2013), os serviços públicos de saneamento básico no Brasil sempre foram considerados como um "serviço urbano", oferecidos como demais serviços urbanos municipais, tal quais os de pavimentação, transporte coletivo, iluminação, entre outros (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 467). Essa situação começou a ser modificada em meados do século XX com o aumento da participação do governo federal na área. Nesse período, destaca-se, entre outros, a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) em 1942, transformado em Fundação SESP em 1960, que deu origem posteriormente à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), quando a Fundação SESP se juntou à Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM) em 1991 (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 468).

O cenário histórico da criação do SESP, em 1942, remonta a um período de autoritarismo no Brasil, caracterizado pela Ditadura de Getúlio Vargas, e a um período de grande conflito externo, caracterizado pela Segunda Guerra Mundial. De acordo com Sousa e Schweickardt (2013), o SESP foi resultado de um acordo envolvendo Brasil e Estados Unidos, cujo foco era assegurar a manutenção da oferta de borracha brasileira aos americanos, por meio de serviços de saúde, voltados inicialmente para o controle da Malária em localidades do vale do rio Amazonas. Além disso, tal parceira serviu aos interesses americanos de manter sua influência econômica no Brasil, ao passo que, internamente, auxiliou a estender o poder do Governo Vargas às localidades da região (SOUSA; SCHWEICKARDT, 2013).

Como ressalta Costa e Ribeiro (2013), a Fundação SESP, atual Funasa, sempre atuou por meio de cooperação com os municípios, mediante realização de convênios, que começaram a ser assinados em 1952, ainda quando era apenas Sesp (MENDES, 1992). De acordo com Mendes (1992), a Fundação SESP se

consolidou como entidade responsável por captar recursos e fornecer assistência técnica aos municípios, contudo, o poder decisório era mantido na esfera municipal de governo.

A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, serviu como estímulo para que governos estaduais criassem entidades para trabalhar nos mesmos moldes da Fundação SESP/Funasa, em cooperação com os municípios (COSTA; RIBEIRO, 2013).

De acordo com Lucena (2006), ao longo da década de 60 alguns programas de governo continham ações direcionadas para área de saneamento básico. Entre esses programas, a autora destaca o Plano Trienal, lançado em dezembro de 1962, que contemplava medidas de saneamento básico, com vistas à eliminação de doenças e o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1965, que possuía como metas o Programa Nacional de Abastecimento de Água e o Programa Nacional de Esgotamento Sanitário.

Com o advento do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) foram realizadas intervenções significativas e de abrangência nacional na área de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Com o Planasa (formulado em 1967 e implementado a partir de 1971), foram desenvolvidos projetos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, voltados para áreas urbanas. Conforme informações disponíveis em Moraes (1993), o Planasa foi idealizado para aumentar a oferta dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tendo sido estabelecido com os seguintes objetivos permanentes:

- eliminação do déficit dos serviços públicos de saneamento básico;
- auto-sustentação financeira da área de saneamento básico, mediante recursos dos Fundos de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE);
- emprego de uma política tarifária com equilíbrio entre receita e custos dos serviços;
- desenvolvimento das Companhias Estaduais de Água e Esgoto, por meio de treinamento e assistência técnica;
- incentivo à pesquisa, na área de saneamento básico (MORAES, 1993).

De acordo com Costa e Ribeiro (2013), o Planasa apresentava cinco pontos fundamentais de ação, sintetizados a seguir:

- 1) criação de companhia estadual de saneamento básico (CESB) em cada unidade da Federação;
- 2) delegação dos serviços de água e esgoto dos municípios às CESB, por meio de contrato ou convênio;
- 3) centralização das decisões de investimento inicialmente no Ministério do Interior e, posteriormente, no Ministério do Desenvolvimento Urbano;
- 4) "extraordinário volume de investimentos", por meio de recursos do FGTS;
- 5) criação, em cada estado, do Fundo de Água e Esgoto (FAE), que reunia recursos de fontes orçamentárias e de operações de crédito.

Destaca-se que na ocasião de lançamento do Planasa o País vivia o início de período de autoritarismo político, marcado pelo golpe militar da madrugada de 31 de março de 1964 (COSTA, 2008). Sobre este período, Costa (2008, p. 850) destaca:

Cumpria-se o mesmo programa autoritário de supressão de garantias, cerceamento do Congresso, centralização de decisões, concentração de recursos e esvaziamento da federação.

A centralização das decisões que caracterizou o período, como considera Costa (2008), foi uma das marcas do Planasa. Os municípios que não aderiram ao Plano, concedendo a prestação de seus serviços às Companhias Estaduais recém-criadas, não foram incluídos no acesso aos recursos do Plano. Assim, somente municípios com independência fiscal resistiram à pressão do governo central (SOUSA; COSTA, 2013). Muitos deles mantiveram ou criaram o Serviço Autônomo de Água e Esgotos (SAAE), autarquia municipal, ou permaneceram sendo atendidos pela Fundação SESP.

De acordo com Faria e Faria (2004), o Planasa possibilitou um acréscimo significativo dos índices de cobertura dos serviços públicos de abastecimento de água e, em menor medida, dos índices de coleta de esgotos no Brasil. No período de 1970 a 1980, o número de pessoas atendidas com abastecimento de água passou de 11,9 para 49,6 milhões de pessoas, enquanto o número de pessoas atendidas com esgotamento sanitário passou de 6,1 milhões de pessoas para 17,4 milhões (PAGNOCCHESCHI, 2000; FARIA; FARIA, 2004). Moraes (1993) destaca como pontos positivos do Planasa o aumento no nível de cobertura dos serviços públicos de abastecimento de água, o treinamento de um grande número de

profissionais, a criação ou reforço das empresas estaduais de água e esgoto, bem como a criação de significativo acesso a normas e procedimentos técnicos. Contudo, apresenta entre alguns aspectos negativos do Plano a supressão da autonomia municipal, com centralização excessiva do poder decisório na esfera federal, o afastamento da participação popular, a eliminação de pequenas e médias empresas envolvidas com a área, o exagero nos gastos, o afastamento dos objetivos sanitários, instituição inicial de política tarifária refratária ao pequeno consumidor dos serviços, entre outros (MORAES, 1993).

Baseando-se na teoria da dependência da trajetória, Sousa e Costa (2013) propõem a tese de que as políticas da área de saneamento básico atuais são significativamente influenciadas pelas diretrizes estabelecidas na ocasião do Planasa, que fortaleceram sobremaneira as companhias estaduais de saneamento básico. Analisando o "veto dos estadualistas" na proposta original que resultou na Lei nº 11.445/2007, os autores sustentam que a política de saneamento básico no Brasil caracteriza-se por uma situação de inércia, que dificulta a reversão do curso inicialmente desencadeado pelo Planasa, de fortalecimento das entidades estaduais. Assim, verifica-se uma dificuldade na aprovação de inovações que alterem essa distribuição de forças na política de saneamento básico brasileira e, ao mesmo tempo, uma fragilidade do governo federal em estabelecer mecanismos de coordenação que alinhem as preferências dos governos estaduais às diretrizes federais ou municipais (SOUSA; COSTA, 2013).

Segundo Sousa e Costa (2013, p. 597), há uma indicação de que a preferência das companhias estaduais tem sido preservada pelo Executivo Federal, com vistas a obter adesão dos governos dos estados à política de investimento federal que requer ação intergovernamental. Dessa forma, para os autores há um afastamento dos objetivos de coordenação da "Política de infraestrutura no saneamento". Os autores consideram que as decisões das companhias estaduais influenciam o aporte de recursos públicos onerosos e subsidiados predominantemente em "municípios com superavit de serviços de saneamento", mesmo sendo estes os entes que possuem capacidade institucional e financeira para elaboração de projetos e cumprimento das exigências para acesso aos recursos federais (SOUSA; COSTA, 2013, p. 597).

Ou seja, aliando-se a manutenção da influência estadual na Política Federal de Saneamento Básico com as dificuldades do governo central na coordenação da política, há um desvirtuamento na aplicação dos recursos não onerosos, uma vez que estes acabam indo para aquelas entes com maior capacidade na elaboração dos projetos e no atendimento das exigências para acesso aos recursos. Considera-se que esta pesquisa tem muito a contribuir no melhor entendimento desse fenômeno.

Sousa e Costa (2008) realizaram levantamento das principais teses da literatura brasileira sobre as razões do baixo desempenho do saneamento básico durante as décadas de 1990 e 2000, mais especificamente no período compreendido entre 1995 e 2006. Para os autores, desde o término do Planasa - com extinção do BNH em 1986 - a área de saneamento básico no Brasil enfrenta uma situação de crise, caracterizada pelo baixo desempenho dos indicadores de cobertura ao longo dos anos. Assim, os autores apontam como principais teses levantadas para explicar essa crise: 1. O ajuste estrutural a partir da década de 1990, que alterou a orientação dos serviços públicos de saneamento básico de uma "atividade pública essencial para uma atividade econômica empresarial"; 2. A incapacidade dos grupos de interesse em se organizar e intermediar seus interesses nos espaços institucionais e arenas decisórias; 3. A ausência de um marco regulatório; e

4. Questões institucionais de natureza técnico-gerenciais, ou seja, de gestão, que dizem respeito ao planejamento, às características e à eficiência das instituições (empresas públicas e/ou privadas) envolvidas na prestação dos serviços de saneamento (COSTA, 2003; SAIANI, 2007; SEROA DA MOTTA, 2004; FARIA *et al.*, 2003; NOZAKI, 2007 *apud* SOUSA; COSTA, 2008, p. 18).

Os autores ressaltam que dentre as razões levantadas, não há uma considerada decisiva para a crise relatada. Na maioria das teses pesquisadas, os autores atribuem a crise da área a uma combinação de fatores (SOUSA; COSTA, 2008).

Após o Planasa, a área de saneamento básico ficou um longo período sem a definição de uma diretriz básica para os serviços. Como ações normativas voltadas para a área, destacaram-se no período: a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre as concessões e permissões dos serviços públicos; a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos; além da Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993, 1995, 2005b).

Acerca do ambiente de investimento na área de saneamento básico no período que se seguiu ao Planasa, Sousa e Costa (2008) destacam a “drástica redução de investimentos no setor”. Esse aspecto, aliado a outros como iniciativas governamentais pontuais e desarticuladas e o endividamento das companhias estaduais geraram uma forte limitação para o avanço dos serviços públicos de saneamento básico no País (SOUSA; COSTA, 2008). Sousa e Costa (2008) consideram o subfinanciamento da área de saneamento básico um dos entraves que dificulta o cumprimento das metas de universalização do acesso.

Com a promulgação da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, definiram-se as diretrizes nacionais para o saneamento básico no País. A Lei conferiu um *status* ao planejamento das ações, exigindo que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico observasse plano, que contemplasse os diferentes componentes do saneamento básico. Além disso, a Lei apresentou uma definição e trouxe as premissas básicas da regulação e fiscalização da prestação dos serviços e do controle social na área (BRASIL, 2007a).

A partir de 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que será detalhado mais adiante, foram intensificados os investimentos na área, com recursos sendo destinados a projetos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem urbana e coleta e tratamento de resíduos sólidos. De acordo com dados do Plano Nacional de Saneamento Básico, entre os triênios 2003-2005 e 2006-2008 (este último, triênio em que foi dado início ao Programa), o volume médio de compromissos com recursos não orçamentários na área de saneamento básico aumentou mais de 200% (BRASIL, 2013b).

Além do PAC, programas em outras esferas de governo (a exemplo do Água Para Todos no Estado da Bahia) passaram a fazer parte da agenda de investimentos na área de saneamento básico. Com o advento do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), nos moldes preconizados na Lei nº 11.445/2007, o País passou a ter novamente um Plano Nacional na área de saneamento básico, desta vez direcionado às ações de saneamento básico, contemplando os quatro componentes previstos na Lei nº 11.445/2007.

Borja e Moraes (2006) consideram que os princípios da política pública de saneamento básico no Brasil vêm sendo influenciados por uma série de

discussões/acontecimentos que marcaram a área de saneamento nos últimos anos. Dentre esses marcos, os autores citam a influência das discussões em torno da Reforma Sanitária, e a subsequente realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, da qual emerge o conceito ampliado de saúde, visto como um direito universal e igualitário; o colapso do Planasa; a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que trouxe princípios democráticos para a cena política nacional; a I Conferência Nacional de Saneamento Ambiental e as discussões em torno de diferentes Projetos de Lei que delinearão princípios de uma política pública de saneamento. De alguns Projetos de Lei, que emergiram nos primeiros anos de democracia pós CF/1988, tratando da Política Nacional e de Políticas Estaduais para a área, os autores destacam a existência de princípios como o direito à salubridade do meio, ao acesso universal e igualitário, à participação da sociedade e a integração interinstitucional entre órgãos responsáveis pelo saneamento. Após 1995, fortalece-se uma nova orientação para a área, com políticas nacionais e Projetos de Lei trazendo novos conceitos como modernização e flexibilização na prestação dos serviços, e conferindo um papel estratégico à privatização do saneamento. Avulta no debate, desta forma, a visão do saneamento sob duas óticas: uma na qual é visto como um direito social, integrante de políticas sociais; e outra em que é visto como uma mercadoria, susceptível à lógica empresarial.

Para Borja e Moraes (2006) alguns princípios deveriam nortear uma Política Pública de Saneamento Básico, entendida pela sua natureza como uma ação essencial à vida e à proteção ambiental. Entre estes princípios são incluídos: a universalidade, relacionado à necessidade de o acesso ser garantido a todos; a integralidade das ações, ou promoção integral das ações contemplando todas as componentes do saneamento básico; a igualdade; a participação e o controle social, de modo a democratizar desde a tomada de decisão até a implementação das ações; a titularidade municipal; a gestão pública; e a articulação ou integração institucional entre os diferentes órgãos/entidades envolvidos. Sobre este último princípio, intimamente relacionado ao tema do presente trabalho, os autores argumentam que a área de saneamento básico possui interface com outras áreas de políticas públicas, como as de saúde pública, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano, entre outras. Apesar dessa inter-relação entre as diferentes áreas, as ações das diferentes entidades e áreas envolvidas se

desenvolvem, em geral, de uma maneira fragmentada, ocasionando pulverização de recursos “financeiros, materiais e humanos” (BORJA; MORAES, 2006, p. 11). Dessa forma, a articulação e integração entre as diferentes instituições permitiria uma racionalização da execução de planos, programas, projetos e ações, contribuindo para aumento da eficiência, efetividade e eficácia da política (BORJA; MORAES, 2006).

3.4.2 Lei nº 11.445/2007 e o Plansab

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988, s.p.). A Carta Magna traz como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de **saneamento básico**” (BRASIL, 1988, s.p., grifo do autor). Por sua vez, de acordo com o art. 30 da Lei Maior, compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, bem como organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, dentre os quais tem sido considerado o saneamento básico (BRASIL, 1988, s.p.; SOUZA, 2011).

As diretrizes nacionais para o saneamento básico foram estabelecidos pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que definiu entre seus princípios o da universalização do acesso aos serviços (BRASIL, 2007a). A Lei Federal definiu o conceito de saneamento básico, estabelecendo-o como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A Lei nº 11.445/2007 também estabeleceu as diretrizes da Política Federal de Saneamento Básico, conferindo importância, entre outros, à equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; ao planejamento das ações; à adequada regulação dos serviços; à utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico; ao atendimento da população rural dispersa; à adoção

de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade para o desenvolvimento das ações; à cooperação federativa (BRASIL, 2007a).

Outro aspecto que deve ser destacado da Política Federal estabelecida pela Lei nº 11.445/2007 é a prioridade definida para alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União. De acordo com o normativo, a aplicação de recursos não onerosos da União deve priorizar o atendimento a usuários ou municípios que “não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços” (BRASIL, 2007a, s.p.). Considera-se que essa disposição contribui para a redução de disparidades regionais, uma vez que direciona os recursos financeiros para os sistemas sem condição de auto-sustentação.

A Lei nº 11.445/2007 previu em seu art. 52 que a União elaborasse, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico, que deveria conter:

- a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;
- b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;
- c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;
- d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;
- e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas (BRASIL, 2007a, s.p.).

A Lei prevê ainda que o Plansab abranja os quatro componentes do saneamento básico, contemplando também o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda. O Plano deve ainda tratar especificamente das ações da União com relação ao saneamento básico em áreas especiais, como áreas indígenas, reservas extrativistas da União e comunidades quilombolas. O Plansab deve ser elaborado com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliado anualmente e revisado a cada 4 (quatro) anos, "preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais" (BRASIL, 2007a, s.p.).

Em atenção às exigências da Lei Nacional de Saneamento Básico, no ano de 2008 foi dado início à elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), seguindo três etapas: i) a formulação do "Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania"; ii) elaboração do Panorama do Saneamento Básico no Brasil, em 2009 e 2010; e iii) realização de "Consulta Pública", que permitiu a discussão do Plano e a posterior consolidação de forma final, considerando as contribuições acatadas (BRASIL, 2013b). O Plansab está estruturado em 10 diferentes capítulos, contemplando entre outros: as bases legais e competências institucionais da área de saneamento básico no Brasil; princípios; amplo diagnóstico chamado de "análise situacional", com informações sobre o déficit de saneamento básico no País, histórico de investimentos, programas e ações do governo federal e avaliação político-institucional da área; análise de diferentes cenários para a política de saneamento no País; metas para o curto, médio e longo prazos; necessidades de investimentos para cumprimento das metas; macrodiretrizes e estratégias a serem seguidas na política federal; proposição de três programas, contemplando medidas estruturais e estruturantes; e detalhes sobre a monitorização e avaliação sistemática do Plano (BRASIL, 2013b).

Foram definidos no Plansab três diferentes cenários de planejamento (cenários 1, 2 e 3), considerando diferentes tendências de evolução de indicadores macroeconômicos como PIB, taxa de inflação, entre outros. Foi adotado como cenário de referência para elaboração do Plano o Cenário 1 (BRASIL, 2013b). Na abordagem do Plano e, especialmente, na estimativa de investimentos necessários para alcance das metas propostas, são empregados de maneira central os conceitos de medidas estruturais e medidas estruturantes. As primeiras "correspondem aos tradicionais investimentos em obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas" dos diferentes componentes do saneamento básico. Já as medidas estruturantes são aquelas "que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços" (BRASIL, 2013b, p. 15). Estes últimos relacionam-se estreitamente com a sustentabilidade dos investimentos feitos em medidas do primeiro tipo.

Na esfera federal, o desenho institucional de competências na área de saneamento básico é o estabelecido no Quadro 1.

Quadro 1 - Atribuições das instituições federais na área de saneamento básico

ÓRGÃO/ ENTIDADE	ATRIBUIÇÕES
Ministério das Cidades	Sistema de Abastecimento de Água (SAA), Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (MRSU) em municípios acima de 50.000 hab ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) ou municípios organizados em consórcios públicos que atendam população superior a 150 mil habitantes. Manejo de Águas Pluviais Urbanas
Funasa	SAA, SES e MRSU em municípios até 50.000 hab, excluindo os integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico. Intervenções de Manejo de Águas Pluviais em áreas com forte incidência de malária. Áreas especiais: quilombolas, assentamentos rurais, áreas endêmicas.
Ministério da Saúde	Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS): padrão de potabilidade e controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI): Saneamento em aldeias indígenas
Ministério da Integração Nacional	Drenagem de águas pluviais, infraestrutura hídrica, esgotamento sanitário, captação e a adução de água de caráter multimunicipal e manejo de resíduos sólidos destinados à revitalização do rio São Francisco.
Ministério do Meio Ambiente	Programas relacionados aos resíduos sólidos, ao esgotamento sanitário e à revitalização de bacias hidrográficas.
Agência Nacional de Águas	Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos

Fonte: Elaborado a partir de informações disponíveis em Souza (2011) e Brasil (2013b).

Em levantamento realizado no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011, no âmbito do Plansab, identificaram-se ações de saneamento básico distribuídas em diversos programas do Governo Federal. De acordo com informações do Plano, os recursos não onerosos, envolvidos de maneira direta ou indireta com ações de saneamento básico "incluindo as ações com recursos provenientes de emendas parlamentares, são gerenciados por sete ministérios, enquanto os recursos onerosos estão exclusivamente sob a gestão do MCidades" (BRASIL, 2013b, p. 75). Pesquisa realizada no desenvolvimento do Plansab identificou que cada entidade responsável pela execução das políticas dispõe de critérios próprios de elegibilidade e de

priorização das ações, impactando negativamente na coesão e direção da política pública e, assim, em sua eficácia e efetividade (BRASIL, 2013b). Ainda de acordo com o Plano, "essa realidade dificulta a gestão das ações, desde a seleção de projetos até o acompanhamento da sua implementação, influenciando na consecução dos objetivos da política" (BRASIL, 2013b, p. 78). Esse grande número de ministérios e entidades com responsabilidades sobre ações da área é uma das causas, levantadas por diferentes autores, que dificultam o aumento nos índices de cobertura e na qualidade dos serviços prestados.

Peixoto (2011, p. 172) em trabalho integrante do Panorama do Saneamento Básico no Brasil, argumenta que o atual cenário de organização institucional e da gestão administrativa da área de saneamento básico no Brasil "é reflexo do modo confuso como evoluíram as intervenções dos diferentes entes da federação na gestão desses serviços", atribuindo papel central à inexistência de ordenamento constitucional e legal adequado para tratar da área ao longo da história republicana, dificultando por sua vez o desenvolvimento e uso adequado dos "instrumentos de coordenação e de cooperação interfederativa pelos três níveis de governo" (PEIXOTO, 2011, p. 172). Como resultado, considera-se que os instrumentos normativos dos diferentes entes governamentais e de diferentes entidades envolvidas com a área de saneamento básico apresentam significativas incongruências quando analisadas em conjunto, dificultando, entre outros, o acesso aos recursos federais, o processo de elaboração dos projetos e a implantação das obras. A presente pesquisa pretende confirmar ou refutar esta situação no primeiro dos fatores citados (acesso aos recursos).

Agregando informações de diferentes diagnósticos, envolvendo entre outros a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013b) traz o déficit nacional de cobertura nas ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, que contempla a parcela de população **não atendida** ou **atendida de maneira precária** pelos citados serviços públicos de saneamento básico. De acordo com Silveira, Heller e Rezende (2013), a incorporação do aspecto relativo à qualidade do serviço prestado no déficit foi uma inovação conceitual do

diagnóstico do Plansab, avançando além da mera consideração em termos de infraestrutura implantada.

Assim, de acordo com o Plansab, o déficit em abastecimento de água corresponde a 40,7% da população brasileira (6,8% sem atendimento e 33,9% com atendimento precário), ou seja, pouco menos de 77 milhões de pessoas. No que se refere aos serviços de esgotamento sanitário, o déficit é ainda maior, correspondendo a 60,3% da população, sendo que 9,6% não são atendidas e 50,7% têm o atendimento de maneira precária. O déficit nos sistemas de esgotamento sanitário abrange pouco mais de 114 milhões de pessoas. Já o déficit nos serviços de coleta e destinação final adequada de resíduos sólidos é de 41,4%, com 14,2% da população sem atendimento e os demais 27,2% sendo atendidas de maneira precária, representando quase 79 milhões de pessoas em situação de déficit (BRASIL, 2013b).

O Quadro 2, retirado do texto do Plansab, traz os conceitos de atendimento adequado, atendimento precário e sem atendimento, considerados no âmbito do plano. Destaca-se que o componente drenagem urbana e manejo de águas pluviais teve uma abordagem diferenciada, em virtude de suas particularidades. Assim, de acordo com o Plano, as informações sobre esse componente basearam-se principalmente na “proporção de municípios participantes de pesquisas que declararam a ocorrência de problemas com enchentes e inundações nos últimos anos” (BRASIL, 2013b, p. 26).

Quadro 2 - Conceitos de atendimento adequado, atendimento precário e sem atendimento considerados no âmbito do Plansab

COMPONENTE ⁽¹⁾	ATENDIMENTO ADEQUADO	DEFICIT	
		Atendimento precário	Sem atendimento
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecimento de água potável por rede de distribuição ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, em qualquer caso sem intermitências (paralisações ou interrupções). 	<ul style="list-style-type: none"> - Dentre o conjunto com fornecimento de água por rede e poço ou nascente, a parcela de domicílios que: <ul style="list-style-type: none"> - Não possui canalização interna; - recebe água fora dos padrões de potabilidade; - tem intermitência prolongada ou racionamentos. - Uso de cisterna para água de chuva, que forneça água sem segurança sanitária e, ou, em quantidade insuficiente para a proteção à saúde. - Uso de reservatório abastecido por carro pipa. 	<p>Todas as situações não enquadradas nas definições de atendimento e que se constituem em práticas consideradas inadequadas ⁽³⁾</p>
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> - Coleta de esgotos, seguida de tratamento; - Uso de fossa séptica⁽²⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coleta de esgotos, não seguida de tratamento; - Uso de fossa rudimentar. 	
MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS	<ul style="list-style-type: none"> - Coleta direta, na área urbana, com frequência diária ou em dias alternados e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos; - Coleta direta ou indireta, na área rural, e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos. 	<p>Dentre o conjunto com coleta, a parcela de domicílios que se encontram em pelo menos uma das seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - na área urbana, com coleta indireta ou com coleta direta, cuja frequência não seja pelo menos em dias alternados; - destinação final ambientalmente inadequada. 	

⁽¹⁾ Em função de suas particularidades, o componente drenagem e manejo de águas pluviais urbanas teve abordagem distinta.

⁽²⁾ Por "fossa séptica" pressupõe-se a "fossa séptica sucedida por pós-tratamento ou unidade de disposição final, adequadamente projetados e construídos".

⁽³⁾ A exemplo de ausência de banheiro ou sanitário; coleta de água em cursos de água ou poços a longa distância; fossas rudimentares; lançamento direto de esgoto em valas, rio, lago, mar ou outra forma pela unidade domiciliar; coleta indireta de resíduos sólidos em área urbana; ausência de coleta, com resíduos queimados ou enterrados, jogados em terreno baldio, logradouro, rio, lago ou mar ou outro destino pela unidade domiciliar.

Fonte: BRASIL (2013b).

Em seu sexto capítulo, o Plansab apresenta as metas para o saneamento básico por macrorregião do País, no horizonte de 20 anos. De acordo com as metas propostas, só haverá alcance integral da cobertura em todas as macrorregiões em cinco (05) dos 23 indicadores empregados (considerando-se os quatro indicadores para gestão dos serviços), quais sejam: **indicador A2** - % de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna; **indicador A7** - % de serviços de abastecimento de água que cobram tarifa; **indicador E5** - % de domicílios urbanos e rurais com renda até três salários mínimos mensais que possuem unidades hidrossanitárias; **indicador R1** - % de domicílios urbanos atendidos por coleta direta de resíduos sólidos; e **indicador R3** - % de municípios com presença de lixão/vazadouro de resíduos sólidos (BRASIL, 2013b, p. 120-121).

Da análise das metas propostas, vê-se, por exemplo, que não será universalizado no horizonte de 20 anos o atendimento de domicílios rurais com rede de distribuição, poço ou nascente com canalização interna; domicílios urbanos e rurais com rede coletora ou fossa séptica; domicílios rurais com coleta indireta de resíduos. Contudo, almeja-se o atendimento integral no País aos domicílios urbanos com rede de distribuição de água, poço ou nascente com canalização interna; domicílios urbanos atendidos por coleta direta de resíduos sólidos. Além disso, prevê-se a erradicação dos lixões/vazadouros nos municípios. De uma maneira geral, as metas previstas no Plansab são ousadas, com as metas menos otimistas previstas para o atendimento de domicílios em zonas rurais com rede de água, esgoto e coleta de resíduos; na evolução dos índices de perdas na distribuição de água; coleta seletiva e instituição da cobrança de taxa de resíduos sólidos.

Na Tabela 1, apresenta-se uma síntese das principais metas de atendimento dos serviços públicos de saneamento básico nas unidades da Federação, conforme consta no Plano Nacional de Saneamento Básico.

Tabela 1 - Síntese das principais metas de atendimento dos serviços de saneamento básico nas unidades da federação (em %)

REGIÃO	UF	INDICADORES*											
		A1				E1				R1			
		2010	2018	2023	2033	2010	2018	2023	2033	2010	2018	2023	2033
N	RO	84	90	94	100	22	47	63	94	89	93	96	100
	AC	58	71	79	95	37	52	62	81	75	85	91	100
	AM	72	77	80	87	44	60	71	91	86	91	95	100
	RR	80	86	90	97	45	63	74	97	92	95	97	100
	PA	66	75	81	94	31	51	63	87	81	88	93	100
	AP	73	82	87	98	24	42	54	77	87	92	96	100
	TO	84	88	91	97	29	45	56	76	89	93	96	100
NE	MA	63	74	80	94	27	48	61	88	67	80	89	100
	PI	75	83	88	98	29	51	65	93	79	87	93	100
	CE	81	87	91	99	43	58	67	85	77	86	92	100
	RN	86	92	95	100	45	57	65	79	89	93	96	100
	PB	80	84	86	92	49	60	66	79	88	93	96	100
	PE	80	84	87	91	55	65	71	84	88	93	96	100
	AL	79	85	89	97	33	52	63	87	80	88	93	100
	SE	84	88	91	97	50	62	70	84	90	94	96	100
SE	BA	81	88	93	100	52	63	70	84	77	86	92	100
	MG	95	97	98	100	79	81	83	86	95	99	100	100
	ES	97	99	100	100	74	80	84	92	92	98	100	100
	RJ	94	99	100	100	86	90	92	96	87	97	100	100
	SP	97	99	100	100	91	95	97	100	96	99	100	100
S	PR	98	100	100	100	65	77	84	100	96	99	100	100
	SC	98	100	100	100	77	84	89	98	97	99	100	100
	RS	98	98	98	100	75	83	88	98	94	99	100	100
CO	MS	95	96	97	100	39	52	61	78	97	98	99	100
	MT	91	95	97	100	36	51	60	79	93	96	97	100
	GO	94	96	98	100	49	61	68	82	94	96	98	100
	DF	96	97	98	100	89	93	96	100	84	91	94	100

* A1: percentual de domicílios totais abastecidos por água; E1: percentual de domicílios totais servidos por esgotamento sanitário; R1: percentual de domicílios urbanos atendidos por coleta de lixo.

Fonte: BRASIL (2013b).

Silveira, Heller e Rezende (2013) discorrem em seu trabalho sobre os procedimentos de elaboração do Plansab. No tocante ao estabelecimento dos cenários, os autores apresentam que nas etapas iniciais do Plano havia cerca de 40 mil cenários de futuro potenciais, sendo este número significativamente reduzido com uso de "instrumental técnico apropriado" (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013, p. 617). Contudo, há que se considerar que o cenário tomado como referência foi o mais otimista dentre os três apresentados na versão final do Plano, possuindo indicadores macroeconômicos mais satisfatórios. Considerou-se, por exemplo, a

manutenção de taxa média de crescimento anual do PIB de 4,0%, com significativos aumentos no investimento público em relação ao PIB - "de 4,4% em 2012 para 5,0% em 2015 e 6,0% em 2030"; elevação dos investimentos do Governo Federal em saneamento básico "para uma média anual de R\$ 13,5 bilhões em 2014 e 2015, de R\$ 17,5 bilhões de 2016 a 2023 e reduzindo-se para uma média de R\$ 13,3 bilhões nos anos seguintes, até 2033"; aumento dos investimentos privados com a relação Investimentos Privado/PIB de 13,8% em 2012 para 18,0% em 2030; e a manutenção da taxa de inflação em 4,0% ao longo de todo o horizonte (BRASIL, 2013b). Os indicadores macroeconômicos atuais no País indicam uma projeção menos otimista, com inflação na casa de 9,3% (IPCA acumulado) e projeção do PIB real esperado de 2,4% negativo (BRASIL, 2015c), o que pode dificultar ainda mais o alcance das metas estabelecidas no horizonte do Plano.

Para o atendimento das metas previstas no Plano Nacional de Saneamento Básico são estimados investimentos da ordem de R\$ 508,5 bilhões, sendo R\$283,8 bilhões (55,8% do total) em medidas estruturais e o restante em medidas estruturantes (44,2% do total). Do montante necessário, o Plansab estima que 59% dos recursos (cerca de R\$ 299,9 bilhões) serão provenientes de agentes federais (incluindo entre outros, recursos do Orçamento Geral da União, e de agentes financeiros e de fomento do Governo Federal) e R\$ 208,6 bilhões serão originados de agências internacionais, prestadores de serviços, orçamentos de estados e municípios, setor privado, como investimentos diretos ou na forma de contrapartidas (BRASIL, 2013b, p. 141). Os números mostram o papel preponderante esperado da União para a realização dos investimentos previstos e para o consequente alcance das metas do Plano.

O Plansab apresenta as macroestratégias e estratégias que devem nortear a execução do Plano. As macroestratégias são uma série de orientações fundamentais à execução do Plano, e contemplam temas relacionados à: coordenação e planejamento das ações; articulações intersetoriais e interinstitucionais, dentre as quais ressaltam-se o fortalecimento da cooperação entre os integrantes da federação e a previsão de constituição de "Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico", sob a direção do Ministério das Cidades; "prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico"; "desenvolvimento tecnológico e ações de saneamento básico

em áreas especiais"; investimento público e cobrança pela prestação dos serviços, dentre as quais ressalta-se a garantia de recursos federais compatíveis com as metas e resultados pretendidos, com previsão do uso de critérios que foquem à universalização dos serviços, e com a ampliação do volume de investimentos federais com recursos orçamentários e de financiamento; monitorização e avaliação sistemática do Plano, com destaque à priorização da implementação do SINISA e incentivo à criação de Sistemas de Informação em Saneamento Básico no âmbito municipal (BRASIL, 2013b, p. 142-144). Dentre as 137¹ estratégias decorrentes das macroestratégias, estão intimamente relacionados com a presente pesquisa as de número 83 e 111, apresentadas a seguir:

83. Desenvolver estudos sobre **dificuldades e obstáculos** para **implementação do investimento federal**, relacionado à elaboração de projetos e capacidade operacional e de gestão; e

111. **Simplificar procedimentos** para **candidatura e acesso aos recursos**, visando maior equidade entre os diversos entes federados, sem comprometimento da eficiência de uso dos recursos públicos (BRASIL, 2013b, p. 148).

O Plansab apresenta ainda sugestão de três programas que contemplarão as ações necessárias para implementar as estratégias definidas. Assim, são propostos o **Programa 1 - Saneamento básico integrado**, com recursos estimados de R\$212 bilhões de reais (em recursos onerosos e não onerosos de agentes federais), contemplando ações estruturais nos quatro componentes do saneamento básico; **Programa 2 - Saneamento rural**, com recursos estimados de R\$22,7 bilhões de reais (apenas em recursos não onerosos da União), prevendo o atendimento a população rural, povos indígenas, quilombolas e reservas extrativistas com ações de saneamento básico; e o **Programa 3 - Saneamento estruturante** (sobretudo com recursos não onerosos da União), com recursos estimados de R\$65 bilhões, contemplando ações estruturantes de apoio à gestão e à prestação de serviços, de capacitação, assistência técnica e desenvolvimento científico e tecnológico (BRASIL, 2013b, p. 165).

A seguir é feita uma apresentação do PAC, destacando suas principais características, os fundamentos teóricos, bem como as principais críticas que têm sido feitas ao Programa.

¹ No item 8.2 Estratégias do texto final do Plansab, é informado na página 144 que haveria 138 estratégias. Contudo, no referido item são enumeradas 137 estratégias, agrupadas em cinco blocos temáticos (BRASIL, 2013b).

4. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): ORIGENS, DESENVOLVIMENTO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Tendo em vista se tratar de estudo de um processo específico de repasse de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), faz-se necessário um estudo mais detalhado do Programa. Dessa forma, neste item são apresentadas as principais características do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na primeira parte, é feita uma abordagem descritiva do mesmo, baseada principalmente em informações governamentais. Considerando as peculiaridades do processo de acesso aos recursos do Programa, são feitas algumas considerações sobre o desenvolvimento de projetos no setor público. Na segunda parte deste item são apresentados os fundamentos teóricos relacionados ao PAC, sendo agregadas as principais críticas feitas ao Programa.

4.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): ORIGENS E DESENVOLVIMENTO

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado no ano de 2007, no segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010), com a promessa de "resgate do planejamento" e da retomada de investimentos na infraestrutura do País (BRASIL, 2015b, s.p.). Desde sua criação, o Programa se associava ao discurso de aumento da oferta de empregos, à geração de renda e à elevação dos investimentos públicos e privados em ações estruturais, em conjunto como medidas institucionais de "melhoria do ambiente de investimento" (BRASIL, 2015b, s.p.). De acordo com PAC (2010a) foram previstos para o PAC 1 o montante de R\$ 657,4 bilhões no período 2007-2010, dos quais R\$ 40 bilhões para a área de saneamento básico (cerca de 6,1%).

Conforme previsto em Brasil (2015b), o aumento do investimento público previsto no PAC foi assegurado mediante "elevação de dotação do Projeto Piloto de Investimento (PPI) para 0,5% do PIB", no período 2007 a 2010. De acordo com STN (2015), os investimentos previstos no PPI eram "abatidos da meta de Resultado Primário do Governo Federal". Dessa maneira, os recursos destinados a esses

projetos ficam fora do esforço fiscal do governo para pagamento de juros da dívida pública, sob a justificativa de um retorno fiscal elevado com a implementação dos projetos. De acordo com Brasil (2005a), o PPI seria uma forma de equilibrar a necessidade de investimentos públicos e "os esforços de consolidação das finanças públicas" (BRASIL, 2005a, p. 3), concentrando-se em projetos na área de transportes, mas também possuindo alguns de outras áreas como irrigação, meio ambiente, desenvolvimento agrário, entre outros.

Ainda de acordo com Brasil (2005a), vê-se que tal iniciativa foi feita sob a expectativa de que os investimentos públicos pudessem alavancar a participação do capital privado nos investimentos em infraestrutura. Além da questão fiscal, pode-se verificar que o PAC herdou algumas características de gestão do PPI, tais como o uso de um procedimento específico de "seleção dos projetos" a serem incluídos (BRASIL, 2005a, p. 9), com informações relativas ao estágio do projeto e dos procedimentos burocráticos para contratação (licitação e contratos), implementando um "processo estruturado de concorrência por recursos", que como será visto mais a frente, foi a tônica dos processos de seleção do PAC Funasa. Sobre esse ponto, Brasil (2005a, p. 11) destaca que a "novidade" não seria a ideia de competir pelos recursos - que de uma maneira geral são reconhecidos como escassos -, mas sim "a maneira transparente e estruturada pela qual o processo foi conduzido". Além disso, o PAC também herdou do PPI a coordenação por um comitê específico, que no caso do Projeto Piloto de Investimento foi um Comitê Coordenador, formado por representantes da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento.

De acordo com Brasil (2015b, s.p.), as principais medidas institucionais e econômicas contidas no PAC 1 foram:

- Medidas de "**estímulo ao crédito e ao financiamento**", destinadas a "elevar o financiamento de longo prazo", com atuação principal da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre essas medidas incluem-se a concessão de créditos e "aumento do financiamento público" para ações de saneamento básico e habitação; criação de um fundo específico para investimentos em infraestrutura (Fundo de Investimento em Infraestrutura), com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outras.

- Medidas de "**melhoria do ambiente de investimento**", com intuito de tornar mais ágil a implementação dos investimentos em infraestrutura. Entre essas medidas estavam incluídas o marco legal das agências reguladoras; a regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, que dispõe sobre a cooperação entre entes federativos, com fim de conferir uma maior agilidade no "exercício das competências ambientais" dos entes federativos; a aprovação do marco regulatório da área de saneamento básico, a recriação da SUDAM e da SUDENE, entre outras.

- Medidas de "**desoneração e administração tributária**", que incluía entre outros, a suspensão da exigibilidade de alguns impostos e a redução de alíquotas para setores específicos da infraestrutura, como os de "transportes, portos, energia e saneamento básico", TV Digital, microcomputadores, inclusive a criação da receita federal do Brasil, e a retomada das discussões acerca da reforma tributária;

- Medidas "**fiscais de longo prazo**", dentre as quais estavam incluídas o controle da expansão com gastos da folha de pessoal; a política de valorização do salário mínimo, prevendo-se reajustes acima da inflação; instituição do "regime de previdência complementar do servidor público federal"; entre outras.

Em uma análise desta etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Leitão (2009) destaca que apesar de estas medidas constarem como um conjunto de ações integrantes do Programa, "em sua essência", eram iniciativas que já se encontravam em andamento antes do seu início, tendo sido "incorporadas ao discurso do PAC como se elas tivessem sido pensadas de maneira articulada" (LEITÃO, 2009, p. 222). Para a autora, o PAC representaria mais um "conjunto de intenções dispersas e desarticuladas", não podendo ser visto, de fato, como um programa (LEITÃO, 2009, p. 222). Nesse aspecto, cita-se, por exemplo, o caso da Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e que é colocada no espectro de medidas institucionais do Programa, mas que foi fruto de intensas discussões e negociações em anos anteriores, como pode ser visto em Souza e Costa (2013).

De acordo com PAC (2010a) os investimentos em infraestrutura do PAC 1 se dividiram em três eixos principais:

- **Infraestrutura logística**, englobando obras em rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos;

- **Infraestrutura energética**, englobando intervenções em geração e transmissão de energia elétrica; petróleo e gás natural; refino, petroquímica e HBIO; revitalização da indústria naval e combustíveis renováveis; e

- **Infraestrutura social e urbana**, contemplando o programa Luz para Todos, intervenções em metrô, recursos hídricos, habitação e saneamento básico.

De acordo com PAC (2012), o montante de investimentos previstos no Programa para o período 2007-2010 foi de R\$ 657,4 bilhões, distribuídos nos três eixos conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Previsão de investimentos do PAC 1 (2007-2010)

EIXO	Previsão 2007-2010 (em bilhões R\$)	%
Infraestrutura logística	81,6	12,4
Infraestrutura energética	300,1	45,7
Infraestrutura social e urbana	275,7	41,9
TOTAL	657,4	100%

Fonte: Adaptado de PAC (2012).

A Tabela 2 mostra que a maior parte dos investimentos previstos no PAC 1 se concentrou no eixo de infraestrutura energética, representando 45,7% do total. Em seguida estão os investimentos no eixo de infraestrutura social e urbana, com 41,9%, e os investimentos em infraestrutura logística, com 12,4%.

No tocante especificamente às ações a cargo da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o chamado PAC/Funasa, foi lançado em 2007, prevendo recursos da ordem de R\$ 4 bilhões para o período 2007 a 2010, tendo como foco os municípios com até 50 mil habitantes, além de comunidades indígenas e comunidades remanescentes de quilombos (FUNASA, 2007a). Conforme a Portaria Funasa nº 723, de 24 de julho de 2007, que aprovou os critérios e procedimentos para aplicação de recursos em ações do PAC/Funasa, foram contempladas ações em sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgotamento sanitário, sistemas de tratamento e destinação final de resíduos sólidos, implantação de melhorias sanitárias domiciliares e de melhorias habitacionais para o controle da doença de Chagas (FUNASA, 2007b). De acordo com informações disponíveis no website da Funasa, nesta primeira etapa do Programa também foram direcionadas ações de drenagem em localidades com incidência de malária, e ações de saneamento básico em escolas públicas rurais (FUNASA, 2015a).

Em apresentação oficial, realizada no âmbito da 45ª Assembleia da Assemae, em Poços de Caldas/MG, Arantes (2015, p. 3) destaca que na seleção dos pleitos encaminhados nesta etapa do Programa, foram utilizados basicamente indicadores de saúde, contemplando municípios com as maiores taxas de mortalidade infantil (em um total de 1.000), aqueles municípios com piores indicadores de saneamento básico (perfazendo 300 municípios), municípios com maior incidência de malária (totalizando 30 municípios) e “622 municípios com alto risco de doença de Chagas” (ARANTES, 2015, p. 3). O autor destaca sobre esta etapa do Programa a “inexistência ou má qualidade dos projetos de engenharia” (ARANTES, 2015, p. 3).

Como principais resultados do PAC 1, o 11º e último balanço disponível do Programa destaca o aumento do percentual de investimentos públicos no PIB, que passou de 1,62% em 2006 para 3,27% em 2010; e a geração de postos de trabalhos, com a geração líquida de 8,2 milhões no período do Programa, com manutenção da taxa de desemprego em 6,1% em outubro de 2010, de acordo com a publicação, a “menor da série histórica do IBGE” (PAC, 2010a, p.3). Além disso, o balanço ressalta os impactos positivos do Programa na atenuação dos efeitos no País da crise financeira global dos anos 2008 e 2009 (PAC, 2010a). Todavia, de acordo com o mesmo balanço, até aquele momento havia previsão de conclusão em dezembro de 2010 do equivalente a R\$ 444 bilhões, representando 82% dos R\$ 541,8 bilhões em investimentos previstos até o final de 2010. Considerando os dados disponíveis até outubro de 2010 (ocasião provável da consolidação dos dados do último balanço do PAC), haviam sido executados na ocasião apenas 73,3% dos R\$ 541,8 bilhões (PAC, 2010a).

Não é objetivo deste trabalho analisar os impactos do Programa de Aceleração do Crescimento, contudo há que se considerar o destaque que é dado no balanço a ações ainda a se realizar, reduzindo um pouco a confiabilidade dessas informações. Isto é notado em trechos como:

Os investimentos executados pelo Programa **chegarão** a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro de 2010. Esse valor representa 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos pelo Programa no período 2007-2010. Até 31 de outubro deste ano, o montante investido atingiu R\$ 559,6 bilhões, equivalentes a 85,1% do total previsto.

(...)

Os empreendimentos concluídos no âmbito do PAC **alcançarão** R\$ 444 bilhões até dezembro de 2010.

(...)

Até dezembro, o PAC **concluirá** 6.377 quilômetros de rodovias e outros 909 quilômetros de ferrovias.

(...)

Nas áreas de Habitação e Saneamento, 1.323 obras foram concluídas e 4.016 **estão sendo executadas** em todo o País, em parceria com governos estaduais e municipais (PAC, 2010a, p. 3).

Considerando-se apenas os dados relativos aos investimentos em saneamento básico, vê-se que na ocasião do último balanço do PAC 1 a maior parte dos empreendimentos previstos na área já haviam sido contratados. Contudo, analisando-se os dados relativos às obras concluídas verifica-se o baixo desempenho do PAC 1. Nas obras relativas a sistemas de água, esgoto, melhorias sanitárias e resíduos sólidos em pequenos municípios, por exemplo, vê-se que em outubro de 2010, apenas 23% dos recursos contratados se encontravam efetivamente em obras (PAC, 2010a, p. 213). Tal aspecto é um indicador das dificuldades em implementação dos projetos do PAC.

Na Tabela 3 apresenta-se a distribuição dos recursos previstos e contratados no PAC 1 especialmente para área de saneamento básico.

Tabela 3 - Recursos previstos e contratados no PAC 1 (2010-2010) na área de Saneamento Básico

PAC Saneamento	Previsão 2007-2010 (R\$ bilhões)	Contratado até out./2010 (R\$ bilhões)	% Contratação em dez/2010 em relação ao previsto
Municípios acima de 50 mil hab - OGU e Financiamento ao Setor Público	26,0	31,5	114%
Municípios abaixo de 50 mil hab - OGU	4,0	3,8	95%
Financiamento ao Setor Privado	10,0	4,5	45%
TOTAL	40,0	37,8	95%

Fonte: Adaptado de PAC (2010a).

De acordo com PAC (2010b), cartilha oficial de lançamento da segunda etapa do PAC, os principais legados do PAC 1 na visão do governo federal seriam o aumento no nível total de investimentos e na participação dos investimentos públicos no PIB, o aumento do emprego no setor da infraestrutura e a ampliação das parcerias com estados, municípios e com o setor privado. Dentre esses legados, destaca-se o aumento no nível de investimentos em sua participação no PIB de 16,4% em 2006 para 18,7% em 2008. Acerca das parcerias entre entes federados, é ressaltado na publicação o “diálogo federativo” entre os entes federados envolvidos na seleção e

execução das obras, bem como uma “melhoria” na qualidade de projetos, em vista da maior disponibilidade de recursos. No tocante à parceria com entes privados, a publicação destaca a ampliação de concessões, de contratação de serviços, bem como a “interlocução com setor privado sobre crédito, desoneração e desenvolvimento de políticas” (PAC, 2010b, p. 7).

Nesse contexto, em 2010, foi lançada a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento, intitulado PAC 2, que ampliou os eixos de atuação do Programa para seis. Dessa forma, de acordo com PAC (2010b), o PAC 2 se dividiu nos seguintes eixos:

- **PAC Cidade Melhor**, contemplando investimentos em saneamento básico, na prevenção em áreas de risco (controle de enchentes e inundações), em mobilidade urbana e pavimentação de vias urbanas;
- **PAC Comunidade Cidadã**, englobando a construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde (UBS), creches e pré-escolas, construção de quadras esportivas em escolas, construção de praças e instalação de postos de polícia comunitária;
- **PAC Minha Casa Minha Vida**, contemplando o programa Minha Casa Minha Vida; o financiamento com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo para construção, reformas e aquisição de imóveis novos e usados; e a urbanização de assentamentos precários;
- **PAC Água e Luz para Todos**, formado pelo programa Luz Para Todos, e prevendo a expansão de abastecimento de água em áreas urbanas e investimentos em recursos hídricos (agricultura irrigada, revitalização de bacias, entre outros);
- **PAC Transportes**, contemplando investimentos em rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos e equipamentos para estradas vicinais; e
- **PAC Energia**, prevendo investimentos na geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, combustíveis renováveis, eficiência energética, pesquisa mineral e na indústria naval (reforma, ampliação e construção de estaleiros, entre outros).

Comparando-se com os eixos de atuação do PAC 1, vê-se que os eixos PAC Energia e PAC Transporte preveem praticamente as mesmas ações dos eixos de

infraestrutura energética e infraestrutura logística do PAC 1, respectivamente. Contudo, o antigo eixo Infraestrutura Social e Urbana, foi ampliado para quatro no PAC 2, transformando-se nos eixos PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade cidadã, PAC Minha Casa Minha Vida e PAC Água e Luz para Todos, ampliando as intervenções do Programa na área social, principalmente no que diz respeito à construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde (UBS), creches e pré-escolas, construção de quadras esportivas em escolas (PAC, 2010a, 2010b).

De acordo com PAC (2010b) o montante de investimentos previstos na segunda etapa do Programa até 2014 foi de R\$955,0 bilhões, distribuídos nos seis eixos conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Previsão de investimentos do PAC 2 (2011-2014)

EIXOS	Previsão 2011-2014 (em bilhões R\$)	%	%
PAC Cidade Melhor	57,1	6,0	40,7
PAC Comunidade Cidadã	23,0	2,4	
PAC Minha Casa, Minha Vida	278,2	29,1	
PAC Água e Luz para Todos	30,6	3,2	
PAC Transportes	104,5	10,9	10,9
PAC Energia	461,6	48,3	48,3
TOTAL	955,0	100%	

Fonte: Adaptado de PAC (2010b).

A Tabela 4 mostra que a maior parte dos investimentos concentra-se na área de energia (48,3%), seguido da área de habitação (29,1%) e transportes (10,9%). Os recursos destinados ao saneamento básico encontram-se distribuídos nos eixos PAC Cidade Melhor (com recursos destinados à coleta e tratamento de esgoto, à destinação final adequada de resíduos sólidos e ao controle de enchentes e inundações), no eixo PAC Minha Casa, Minha Vida (com intervenções em água, esgoto e drenagem na urbanização de assentamentos precários) e no eixo PAC Água e Luz para Todos, com recursos para a expansão de abastecimento de água em áreas urbanas. Separando-se os investimentos relacionados ao saneamento básico, eles correspondem a 3,7% da previsão inicial de investimentos. Quando considerados os investimentos em áreas afins (prevenção de riscos e urbanização de assentamentos precários) representa um total de 8,1% da previsão inicial de investimentos (PAC, 2010b).

Na Tabela 5 apresenta-se a distribuição dos recursos previstos no PAC 2, com destaque para intervenções relacionadas à área de saneamento básico.

Tabela 5 – Previsão de investimentos do PAC 2 (2011-2014), com destaque nos componentes do saneamento básico

EIXOS	Previsão 2011-2014 (em bilhões R\$)	%	%
PAC Cidade Melhor	57,1	6,0	
Saneamento (esgoto e resíduos)	22,1	2,3	3,5
Prevenção em áreas de risco (drenagem e contenção de encostas)	11,0	1,2	
PAC Minha Casa, Minha Vida	278,2	29,1	
Urbanização de assentamentos precários	30,5	3,2	3,2
PAC Água e Luz para Todos	30,6	3,2	
Água em áreas urbanas	13,0	1,4	1,4
PAC Transportes	104,5	10,9	
PAC Energia	461,6	48,3	
TOTAL	955,0	100	3,7 a 8,1

Fonte: Adaptado de PAC (2010b).

No documento utilizado na ocasião do lançamento do PAC 2 não se identificam medidas institucionais. Isso pode se dever ao foco sempre maior dado às medidas estruturais, em detrimento das medidas estruturantes. Mas também pode se relacionar àquilo expresso por Leitão (2009) em relação ao PAC 1, que viu nas medidas institucionais relacionadas ao Programa um emaranhado de iniciativas isoladas, incorporadas posteriormente ao discurso do PAC.

Em relação apenas às ações a cargo da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) na segunda etapa do PAC (período 2011-2014), o chamado PAC 2/Funasa, foi lançado em 2011, prevendo recursos da ordem de R\$ 4 bilhões para o período 2011 a 2014, do Orçamento Geral da União, tendo como foco os municípios com até 50 mil habitantes (FUNASA, 2011a). No PAC 2 / Funasa houve duas seleções para acesso aos recursos. Na primeira seleção, aberta por meio da Portaria Funasa nº 314, de 14 de junho de 2011, foram previstos recursos da ordem de R\$ 2,2 bilhões, sendo cerca de R\$ 800 milhões para ações de abastecimento de água, R\$ 1.100 milhões para ação de esgotamento sanitário (incluindo na ação de esgoto, além dos sistemas coletivos, as melhorias sanitárias domiciliares) e R\$ 300 milhões para

elaboração de projetos de água e esgoto (FUNASA, 2011a; FUNASA, 2011b). A segunda etapa do PAC 2/ Funasa foi aberta por meio da Portaria Funasa nº 192, de 1º de fevereiro de 2013, contemplando a ação de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (apenas sistemas coletivos) (FUNASA, 2013).

Como principais resultados do PAC 2, nota-se no 11º e último balanço disponível do Programa, a ênfase à manutenção dos investimentos em infraestrutura, e a manutenção de baixas taxas de desemprego, numa conjuntura marcada pela crise econômica internacional. De acordo com PAC (2014b, p.2), o PAC 2 seria diretamente responsável pela manutenção da taxa de desemprego em 4,7% (dados de outubro de 2014). Até aquele momento havia previsão de conclusão até dezembro de 2014 do equivalente a R\$ 802,9 bilhões em obras, representando 99,7% do previsto de obras concluídas dentro do período 2011-2014, acima do percentual de 82% de conclusão que o PAC 1 apresentara para os investimentos no quadriênio 2007-2010².

É notável e recorrente nesse balanço o cenário adverso da economia mundial e a decisão por enfrentá-la por meio da “ampliação dos investimentos em infraestrutura”, juntamente com outras medidas econômicas (PAC, 2014b, p.8).

Ainda que não presentes na ocasião do lançamento do Programa, o último balanço do PAC 2 apresenta também uma série de medidas institucionais que seriam parte do Programa. Entre essas medidas o PAC (2014b) traz:

- Medidas de "**estímulo ao crédito e ao financiamento**", tais como a criação do Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura, a ampliação do limite de crédito ao setor público para investimentos em infraestrutura social, habitação e em saneamento básico, entre outras.
- Medidas de "**gestão**", como a simplificação de exigências para acesso aos recursos destinados a áreas de desastres naturais, e incorporação desses repasses na modalidade transferência obrigatória; a criação do Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2011), com simplificação de procedimentos do

² No 11º balanço do PAC 2 informa-se que os “investimentos executados” chegariam até 31 de dezembro de 2014 a R\$1,066 trilhão, representando “96,5% dos R\$1,104 trilhão previstos para serem investidos no período 2011-2014” (PAC2 - BALANÇO, 2014, p. 40). Tais dados diferem da previsão preliminar de investimentos de R\$955 bilhões no período 2011-2014, e da previsão preliminar de R\$1,586 bilhões incluindo recursos pós 2014, conforme relatório de lançamento do PAC 2 (PAC2 - LANÇAMENTO, 2010, p. 10).

processo licitatório; alteração de regras para licenciamento ambiental, por meio da LC nº 140/2011, com intuito de tornar mais ágil a implementação dos investimentos em infraestrutura, entre outras.

- Medidas de "**melhoria do ambiente de negócios**", dentre os quais se incluem o Marco Civil da Internet, por meio da Lei nº 12.965/2014; a regulamentação do processo de orçamentação de obras públicas, por meio do Decreto nº 7.983/2013; a regulamentação da Lei nº 11.445/2007, por meio do Decreto nº 7.217/2010; e a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua regulamentação (Lei nº 12.305/2010 e Decreto nº 7.404/2010); alterações de procedimentos e definição de competências relativas ao licenciamento ambiental (LC nº 140/2011, Portaria nº 421/2011 e Portaria Interministerial MMA, MJ, MINC e MS nº 419/2011), entre outros.

- Medidas de "**desoneração tributária**", incluindo a desoneração da folha de pagamentos para alguns setores da infraestrutura, e a redução de alíquotas e desonerações de impostos sobre itens como materiais de construção, serviços de transporte coletivo, construção e reforma de creches, entre outros.

O PAC tem colecionado críticas e elogios ao longo de sua implementação. Nesse sentido, em uma análise da influência das medidas de infraestrutura do PAC 1 no Produto Interno Bruto do estado da Bahia, por meio de uma abordagem quantitativa, Pereira (2013, p. 195) destaca a influência positiva do Programa na "modernização e ampliação da infraestrutura" e no crescimento econômico do Estado. De acordo com o modelo matemático empregado pelo autor, para cada R\$1,00 investido no Programa no Estado, haveria um aumento de R\$1,44 no PIB estadual. Todavia, no mesmo trabalho, identificam-se algumas limitações do Programa, considerando sua aplicação no estado da Bahia. Destaca-se, por exemplo, o que seria um processo de informação "nebuloso", uma vez que para o autor "os dados públicos eram sempre replanejados ou refeitos, não existindo uma definição clara de sua utilização pelo estado", causando dificuldades metodológicas para o desenvolvimento da pesquisa (PEREIRA, 2013, p. 179).

Além disso, percebe-se o baixo índice de conclusão das obras previstas para o estado da Bahia. De acordo com Pereira (2013, p. 185), apenas 22,2% das obras na área de logística foram "realizadas" no Estado, perfazendo seis concluídas de um

total de 27 previstas. No setor de energia, apenas 24% dos 50 projetos previstos foram realizados, correspondendo a 12 projetos. Nos projetos da área social e urbana, na qual estão incluídas as obras de saneamento básico, foram concluídas apenas 23% das obras previstas. Analisando-se os dados de obras executadas e não executadas na subdivisão que o ator intitula “saneamento” e “Saneamento Funasa”, que exclui as intervenções do Programa Luz para Todos, habitação, entre outros que contemplam o eixo de infraestrutura Social e Urbana do PAC 1, vê-se que apenas 3 de 90 obras foram executadas na subcategoria “Saneamento” (correspondendo a 3% do total), e apenas 44 de 425 (10%) foram executadas na subcategoria “Saneamento Funasa” (PEREIRA, 2013, p. 187). Não se identificam em Pereira (2013) as razões para este baixo desempenho dos projetos no estado da Bahia, nem uma comparação com o restante do País.

Rodrigues e Salvador (2011), por meio de uma pesquisa documental em documentos de planejamento do governo federal (PPAs, LOAs, entre outros), analisam em seu trabalho as implicações do PAC sobre as Políticas Sociais no País, na ótica da disputa por recursos públicos, das desonerações tributárias e incentivos fiscais concedidos pelo Programa. Os autores sustentam que, por meio de suas desonerações e incentivos fiscais, o Programa se “apropria indiretamente” de recursos que seriam originalmente destinados ao financiamento de políticas sociais, como a de Educação e a de Seguridade Social (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 153). De acordo com os autores, as desonerações em tributos como o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre outros, retiraram recursos que seriam originalmente destinados a outras áreas, como a Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), totalizando cerca de R\$131 bilhões apenas na primeira etapa do Programa (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 148).

Rodrigues e Salvador (2011) criticam também o baixo nível de investimentos privados, em comparação com o inicialmente previsto pelo Programa. Eles apresentam que o nível de investimento privado efetivo foi de apenas 62,7% dos R\$204 bilhões previstos até 2010. Tal aspecto vai de encontro à justificativa da gênese do Programa (vide Projeto Piloto de Investimento), de que o investimento público incentivaria aumentos no investimento privado. Além disso, Rodrigues e

Salvador (2011) sustentam que medidas institucionais como a implementação da Previdência Complementar do Servidor Público, a alteração em regras de benefícios como o auxílio doença, representariam uma “fragilização” de direitos sociais (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 153).

Acerca do Programa, Maricato (2011, p. 22) destaca negativamente algumas intervenções na área de saneamento básico, citando “obras insustentáveis”, como “tamponamento de córregos e impermeabilização de calhas de vales”. Contudo, a autora destaca positivamente algumas intervenções do eixo de habitação do PAC, ressaltando-se intervenções que dialogariam com a cidade real, como as “obras de urbanização de favelas”.

A partir do estudo de projetos do Programa no estado do Pará, Leitão (2009) faz uma análise de como o PAC lida com a questão da territorialidade. Dessa forma, a autora considera que a dimensão territorial do desenvolvimento é algo negligenciado pelo Programa. Assim, o PAC seria constituído por uma carteira de projetos definidos setorialmente, baseando-se na lógica da "oferta de infraestrutura para criação de corredores de escoamento da produção", modelo este aliado a interesses de grupos econômicos nacionais e internacionais. Tal aspecto asseguraria uma tendência de fragmentação do território nacional, e de "reprodução das desigualdades regionais e sociais". Por outro lado, reconhece-se positivamente que, apesar da limitação dos recursos frente aos déficits nacionais, o Programa manteve os investimentos no setor de habitação e na área de saneamento básico que foram retomados a partir de 2003 (LEITÃO, 2009, p. 229, 230 e 246).

No conjunto das críticas ao PAC vê-se que há aquelas de ordem econômica (pura reprodução da receita neoliberal de superávit primário, juros etc.); de ordem social (afastando recursos de outros programas sociais); ordem territorial (ausência da questão territorial na definição dos projetos); e também de ordem estrutural (baixa taxa de investimentos privados, ante o inicialmente previsto). Por outro lado, verificam-se também alguns pontos positivos, como a geração de emprego, a distribuição de renda, a manutenção dos recursos em saneamento básico, entre outros.

4.1.1 Projetos no setor público

Para ter acesso aos recursos federais da área de saneamento básico, em especial nos processos de seleção do PAC, os proponentes devem submeter seus projetos à análise e aprovação das entidades repassadoras de recursos. Além disso, em fases posteriores do processo de obtenção dos recursos para ações públicas, há frequentemente necessidade de revisões e/ou adequações nos projetos seja para sanar inconsistências não verificadas anteriormente, seja para adequar o projeto a alterações significativas decorrentes da obra. Assim, a seguir são apresentados aspectos intrínsecos ao desenvolvimento de projetos no ambiente público.

Segundo o *Project Management Institute* (PMI), projeto é “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo” (PMI, 2008, p. 11). Ou seja, possui início e término definidos, e seu produto, serviço ou resultado é algo específico, com características próprias. O término do projeto é alcançado quando seus objetivos forem atingidos, quando se concluir pela impossibilidade do alcance desses objetivos, ou ainda quando o projeto não se mostrar mais necessário (PMI, 2008).

A definição anterior corresponde a um projeto no sentido amplo do termo, abrangendo empreendimentos das mais variadas áreas, que tenham como características a temporariedade e a exclusividade do produto, resultado ou serviço. Especificamente na área de engenharia, convém apresentar definição mais específica.

Assim, a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993, s.p.) define o projeto básico como

o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Ainda de acordo com a Lei nº 8.666/1993, o projeto básico deve conter, entre outros, os seguintes elementos: desenvolvimento da solução escolhida, soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, subsídios para

montagem do plano de licitação e gestão da obra e orçamento detalhado do custo global da obra (BRASIL, 1993). De acordo com Altounian (2014), o projeto básico é a peça mais importante para condução de uma licitação pública, sendo sua existência um requisito para realização do certame licitatório. O autor considera que a existência de falhas no projeto traz sérias dificuldades para o gerenciamento das obras no que diz respeito ao prazo, custo e qualidade (ALTOUNIAN, 2014).

Tal qual em outras instituições, os projetos em organizações públicas são influenciados pelas características intrínsecas dessas entidades, devendo ser consideradas essas peculiaridades quando do planejamento de um novo projeto. Dentre as principais dificuldades citadas em estudos sobre o desenvolvimento de projetos no ambiente público destacam-se descontinuidades provocadas pelo ciclo eleitoral, restrições provocadas pelo ciclo anual do orçamento e exigências legais nas áreas de aquisições e de pessoal (QUEIROZ, 2009; BRASIL, 1993; CARNEIRO, 2010). Alguns desses aspectos são citados também por Silva e Machado (2001), em um estudo sobre a gestão pública dos serviços urbanos em rede na Região Metropolitana de São Paulo. Eles destacam, entre outros aspectos que dificultam a implementação das políticas públicas da área a falta de vontade política para tornar mais claros os normativos e a ocorrência de descontinuidades na Administração Pública (SILVA; MACHADO, 2001).

4.2 PAC: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PRINCIPAIS CRÍTICAS

De acordo com Leitão (2009), o PAC se insere no contexto do neo-desenvolvimentismo, que se baseia

em estratégias de desenvolvimento que visam fortalecer o Estado e mercado, e em última instância, recuperar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e condutor da política industrial e de infraestrutura (LEITÃO, 2009, p. 219).

Sobre o neo-desenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2011) o apresenta como uma terceira opção, entre a política ortodoxa do Consenso de Washington, baseada na manutenção de altas taxas de juros, e a política chamada de “Keynesianismo vulgar”, que sustentaria a demanda agregada por meio de déficits públicos elevados. O novo desenvolvimentismo promete uma estratégia

de desenvolvimento “austera e responsável”, do ponto de vista fiscal, com taxas de crescimentos “substancialmente” superiores às proporcionadas “pela ortodoxia convencional” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 77).

De acordo com Bresser-Pereira (2011), a base teórica do novo desenvolvimentismo (chamada de “macroeconomia estruturalista do desenvolvimento”) defende que “o ponto de estrangulamento” do desenvolvimento econômico se encontra no lado da demanda. Isso decorreria de “duas tendências estruturais” nos países em desenvolvimento: 1) os salários crescem menos que a produtividade, o que “deprime a demanda interna”; e 2) taxas de câmbio ciclicamente sobrevalorizadas, reduzindo a competitividade das empresas (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 77).

De acordo com Bresser-Pereira (2011), o desenvolvimento econômico dependeria da associação entre elevadas taxas de investimento, disponibilidade de investimentos lucrativos para as empresas e de demanda interna e externa. O aumento da taxa de investimento seria garantido mediante o enfrentamento de problemas típicos de países em desenvolvimento e da geração de demanda interna e externa para as empresas. O papel do Estado neste contexto seria o de “indutor de oportunidades de investimento”, cabendo a ele “aumentar a eficiência do gasto” em serviços sociais e culturais, com vistas a obter recursos para aumentar seus investimentos (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 83). Diferentemente do “velho desenvolvimentismo”, o Estado seria um indutor do desenvolvimento econômico, cabendo ao setor privado a maior parte dos investimentos.

Acerca das diferenças entre o velho desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo, Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 679) consideram que enquanto no primeiro a industrialização seria “orientada pelo Estado”, baseando-se na substituição de importação, no segundo ela seria orientada pelas exportações e pelo “consumo de massas no mercado interno”. Além disso, no velho desenvolvimentismo o Estado desempenhava papel central em realizar investimentos, enquanto no segundo seria substituído pelo papel de indutor e de redutor da “desigualdade econômica”. Por sua vez, enquanto no velho desenvolvimentismo política industrial tem papel central, no novo ela teria papel subsidiário, porém estratégico (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 679).

Bresser-Pereira e Gala (2010) consideram que no novo desenvolvimentismo a Nação seria a responsável por uma “estratégia nacional de desenvolvimento”, enquanto na ortodoxia convencional sequer haveria um papel econômico para a Nação. Além disso, para os autores, enquanto a ortodoxia convencional se pauta por reformas que reduzem o Estado, desregulam mercados, e veem o Estado apenas como garantidos da propriedade e de contratos, não como realizador de políticas de redistribuição ou políticas industriais, para o neodesenvolvimentismo as reformas devem fortalecer o Estado, regulando os mercados, devendo este ter um “grande papel na distribuição de renda” e na indução de política industrial de caráter estratégico (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 681).

Vê-se nitidamente a correlação entre o PAC e as ideias neodesenvolvimentistas. Principalmente no que diz respeito ao Estado como indutor dos investimentos, à preocupação com os fundamentos macroeconômicos (vide preocupação na fundamentação do PPI, origens do PAC), e à ideia de geração de emprego e renda como indutor de um mercado interno forte.

Apesar do otimismo mostrado pelos teóricos do novo desenvolvimentismo, ele tem recebido uma séria de críticas, que, por consequência, afetam também os programas de governo que se baseiam teoricamente nessa corrente. Nesse sentido, Castelo (2012) em uma análise crítica o novo desenvolvimentismo enquanto “ideologia que se propõe como guia dos rumos do desenvolvimento capitalista brasileiro” (CASTELO, 2012, p. 613). Inicialmente, Castelo (2012) reafirma a intenção dos teóricos neodesenvolvimentistas, de que esta corrente seria uma “terceira via” aos projetos de desenvolvimento apresentados pelo liberalismo e pelo socialismo, apresentando-se como uma estratégia de desenvolvimento que aliava taxas elevadas de crescimento com “equidade social” (CASTELO, 2012, p. 624, 625).

Castelo (2012) apresenta que o novo desenvolvimentismo possuiria três correntes. A primeira estaria baseada na macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, cujas principais características foram destacadas anteriormente, com base nos trabalhos de Bresser-Pereira e Gala (2010) e Bresser-Pereira (2011); a segunda intitulada pós-keynesiana, que possui características similares à primeira, e que sustenta que o Estado aja como “reduzidor das incertezas do ambiente econômico”, favorecendo o processo de tomada de decisões por parte do investidor privado, que

seria “responsável em larga medida pelo crescimento econômico; a terceira e última corrente, seria a social-desenvolvimentista, sob a qual o Estado teria um papel ainda mais forte que nas anteriores, firmando suas propostas no fortalecimento do mercado interno “via ampliação do consumo de massa” (CASTELO, 2010, p. 629). Vê-se, mais uma vez, a íntima relação entre a teoria representada pela abordagem neodesenvolvimentista e a prática representada pelo Programa de Aceleração do Crescimento, haja vista a ênfase às “medidas de melhoria do ambiente de investimento” e às “medidas de melhoria do ambiente de negócios” previstas no PAC 1 e no PAC 2, respectivamente (BRASIL, 2015b, s.p.; PAC, 2014b).

Uma primeira crítica que Castelo (2012, p. 629) traz ao neodesenvolvimentismo é a falta de conteúdo “crítico e analítico” que justificasse as razões do governo federal, acerca de grandes temas colocados de volta no debate econômico nacional, como distribuição de renda, soberania externa, integração regional, entre outros. Para Castelo (2012), os neodesenvolvimentistas se associariam em seu debate, exclusivamente com pensadores tradicionalmente ligados ao pensamento neoliberal, em detrimento de uma “ampla gama de trabalhos” que criticavam esta nova fase do capitalismo brasileiro. Ele acrescenta que no novo desenvolvimentismo, as lutas de classe são vistas apenas no limite do “controle das políticas externa, econômica e social”, com vistas a uma transformação “lenta e gradual” do neoliberalismo para uma nova etapa do desenvolvimentismo, afastando dessa maneira a grande política “de seu poder transformador” (CASTELO, 2012, p. 630). Dessa forma, o novo desenvolvimentismo teria, ao mesmo tempo, reforçado a “decadência ideológica do pensamento burgês”, ignorando as críticas ao sistema, e esvaziando o antigo nacional-desenvolvimentismo de seu conteúdo teórico e político (CASTELO, 2012, p. 633).

Morais e Saad-Filho (2011) apresentam outras considerações acerca do novo desenvolvimentismo, suavizando algumas críticas de Castelo (2012). Os autores destacam a correlação existente entre a política econômica do governo Lula após 2006 (cujo maior símbolo foi o PAC) e o arcabouço teórico do novo desenvolvimentismo. Para os autores, haveria “uma clara correlação entre as políticas introduzidas, a forma como elas foram justificadas pelo governo, e aquela formulação teórica” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 516). Eles marcam essa correlação associando as ideias principais de investimento público e de distribuição

de renda como impulsor do mercado interno, presentes na corrente neodesenvolvimentista, com os principais programas do final do governo Lula e início do governo Dilma, quais sejam, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a expansão do Programa Bolsa Família (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 517).

Morais e Saad-Filho (2011) destacam, todavia, que as propostas do novo desenvolvimentismo foram apenas parcialmente institucionalizadas no segundo mandato do Presidente Lula, “assumindo um caráter complementar” às tradicionais medidas da política monetária, cambial e fiscal afetas à corrente neoliberal (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 516). Dessa forma, para Moraes e Saad-Filho (2011), a política econômica do governo Lula (pós-2006) seria dotada de um hibridismo entre iniciativas neodesenvolvimentistas (leia-se, de intervenção do Estado), com “políticas macroeconômicas neoliberais” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 509). Dessa maneira, considerando-se como uma “Política Econômica Aplicada” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 516), à luz da experiência brasileira, o novo desenvolvimentismo no Brasil não foi caracterizado como uma ruptura com a orientação neoliberal, mas sim por uma mescla com parte do receituário neoliberal, aglutinando controle macroeconômico (a exemplo da meta de superávit primário), porém com um ativismo do Estado, com investimentos públicos, regulação do mercado e apoio à distribuição de renda.

Diferente de Castelo (2012), Moraes e Saad-Filho (2011) destacam positivamente a dimensão política trazida pela corrente neodesenvolvimentista, classificada como uma “novidade significativa”, representada pela necessidade de um projeto nacional, que expressasse o sentimento da Nação. Nota-se nesse ponto uma nítida diferença entre as abordagens adotada entre Castelo (2012) e Moraes e Saad-Filho (2011). Enquanto neste o conteúdo político estaria associado à visão comum, noção do bem comum que deve ser o guia do Estado, naquele o conteúdo político está associado à necessidade de questionamento, de crítica dialética. Neste ponto, deve-se deixar clara a posição adotada no presente trabalho, guiada pela noção de Estado como luta de classes, e a concordância com a crítica presente em Castelo (2012), divergente, portanto da discussão contida em Moraes e Saad-Filho (2011).

Outras críticas ao neodesenvolvimentismo são feitas por José Luís Fiori. Para ele o novo desenvolvimentismo trouxe um “deslocamento do debate para o campo da

macroeconomia” (FIORI, 2011, s.p.), marca presente na agenda neoliberal. A corrente teórica faria proposição de um conjunto de medidas “vagas e gelatinosas”, com “propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas”, que visam ao mesmo tempo fortalecer Estado e mercado, o privado e o público, e uma política fiscal e política monetária, simultaneamente “ativa e austera” (FIORI, 2011, s.p.), que

propõe que ele [o Estado] seja recuperado e fortalecido mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações (FIORI, 2011, s.p.).

Destaca ainda sobre o novo desenvolvimentismo, a perda completa da “capacidade de mobilização social”, devido ao estreitamento do seu “horizonte utópico” (FIORI, 2012a, s.p.), e a falta de uma base teórica que dê um “sentido de longo prazo” às suas propostas macroeconômicas (FIORI, 2012b, s.p.).

Acerca do neodesenvolvimentismo, e de sua aplicação prática na política econômica brasileira, à luz principalmente da experiência do PAC, a posição adotada neste trabalho é de crítica, mas de um certo reconhecimento. A crítica, pelo esvaziamento teórico da reflexão do Estado como luta de classes, e de crítica que deve sempre estar presente na política aplicada no País, considerando a possibilidade sempre latente de o capital se impor sobre as demandas sociais. Essa reflexão se alia à noção de Estado como reflexo da luta de classes, principalmente as abordagem presente em Hirsch (2010), do duplo papel do Estado capitalista (acumulação e legitimação). Pauta-se também pela posição, privativa do pesquisador, de que não há, no horizonte, um projeto hegemônico alternativo viável, em substituição ao atual, e de contraposição a alternativas radicais de confronto, que possam colocar por terra garantias conquistadas após anos de lutas e confrontos sociais. Nesse sentido, entende-se que esta posição reforça a necessidade de questionamento das relações sociais do atual modo de reprodução social, alinhando-se à ideia contida na crítica presente em Fiori (1998, p. 83), que destaca a importância da recomposição da massa de pensamento crítico, da ampliação dos formadores de opinião com posições diferentes do *status quo* e da “crítica, de desvelamento da lógica, das contradições e dos limites da estratégia liberal e do processo real que estamos vivendo”.

O reconhecimento baseia-se na superação de algumas premissas importantes, também presentes no neoliberalismo, como a desregulação financeira, a redução do

papel do Estado e sua praticamente retirada do âmbito das políticas sociais. Nesse sentido, ressalta-se pontos positivos, como trazido por Moraes e Saad-Filho (2011), como a redução da pobreza absoluta “de 35,8% das famílias, em 2003, para 21,4% em 2009” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 521).

5. METODOLOGIA

5.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA PESQUISA

De acordo com seus objetivos gerais, a presente pesquisa pode ser classificada como **descritiva**, uma vez que tem como objetivo conhecer determinadas características e aspectos do tema escolhido. De acordo com Gil (2002, p. 42), as pesquisas descritivas têm como objetivo "a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis".

A pesquisa se baseou no processo de seleção realizado pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para acesso aos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, tendo como escopo territorial o estado da Bahia, com foco no componente esgotamento sanitário. Processo de seleção é aqui entendido como o conjunto de procedimentos que uma entidade pleiteante tem que cumprir para obter o acesso aos recursos, iniciado, em geral, por meio de um normativo do órgão repassador de recursos (Funasa) estabelecendo as exigências técnicas e documentais, os prazos e o sistema a ser utilizado para envio dos pleitos. Das 3 (três) seleções realizadas pela Funasa para acesso aos recursos do PAC (2007, 2011 e 2013), decidiu-se focar em pleitos da última seleção devido ao maior estágio de aperfeiçoamento institucional-normativo tanto do PAC como um todo, quanto especificamente dos processos de seleção do PAC/Funasa.

Foram utilizados como procedimentos de coleta e análise dos dados: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo.

Em virtude das várias possibilidades de resultado no âmbito desta pesquisa, bem como da peculiaridade do tema, que adentra em questões como a interação entre órgãos e entidades de diferentes áreas de atuação e de diferentes esferas de governo, descartou-se o emprego de métodos estatísticos para análise das variáveis. Assim, foi realizada uma pesquisa do tipo **qualitativa**, a qual, segundo Michel (2009, p. 37) "se fundamenta na discussão da ligação e correlação de dados interpessoais, na coparticipação das situações dos informantes, analisados a partir da significação que estes dão aos seus atos". Ainda de acordo com Michel (2009, p. 37), na pesquisa qualitativa, a análise "detalhada, abrangente, consistente e

coerente”, aliada a uma argumentação lógica dos conceitos estudados, substituem o uso da comprovação numérica e estatística, usual das análises quantitativas. Moresi (2003) considera que as pesquisas do tipo qualitativa são especialmente úteis quando se desenvolvem ou aperfeiçoam novas ideias. Considera-se que os resultados obtidos fornecerão um rico campo para entendimento de aspectos da atual política federal de saneamento básico no Brasil.

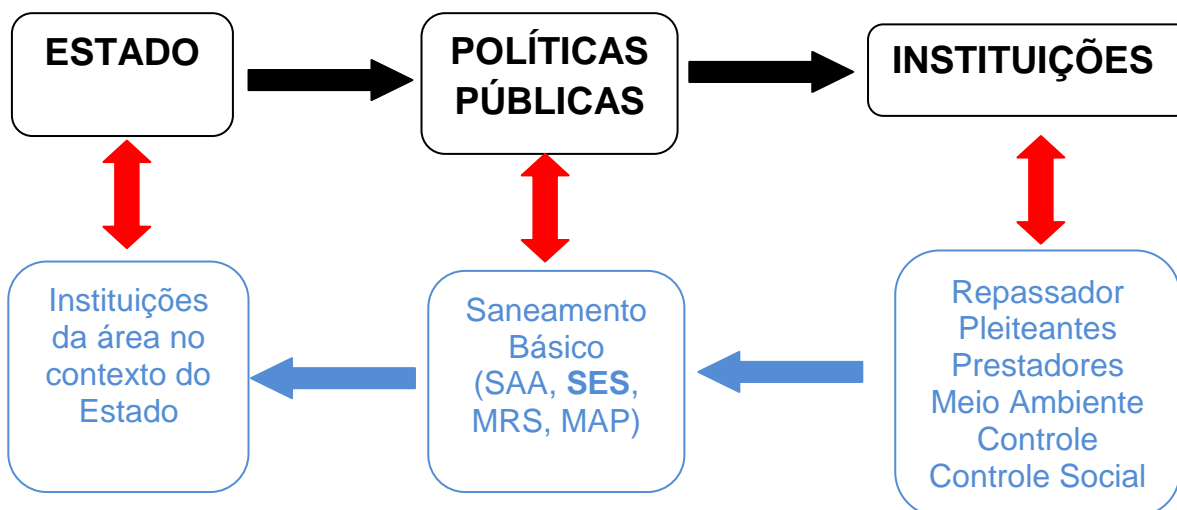
Há que se ressaltar que a análise qualitativa não despreza por completo toda forma de quantificação dos dados. De acordo com Bardin (2009, p. 142), o analista pode recorrer a ferramentas quantitativas como a “aparência de índices similares em discursos semelhantes”. Contudo, diferentemente do que ocorre nas pesquisas quantitativas, a inferência nas análises qualitativas - quando realizada - se funda na presença dos índices, e não na “frequência da sua aparição” (BARDIN, 2009, p. 142). Nesta pesquisa, tal artifício foi utilizado apenas como ponto de partida na categorização das variáveis na análise de conteúdo, não se mostrando como definidor da importância de uma ou outra categoria analítica para os resultados finais da pesquisa.

Como forma de conferir uma maior validade aos dados obtidos, buscou-se a constante confrontação dos resultados obtidos mediante as diferentes técnicas utilizadas. De acordo com Lessard-Hébert, Goyette e Boutin (2005), a triangulação dos dados obtidos por meio de diferentes técnicas seria uma forma de validação dos dados numa pesquisa.

Dessa forma, a presente pesquisa focou no contexto institucional-normativo relacionado ao processo de seleção para acesso aos recursos do PAC, operacionalizado pela Funasa no estado da Bahia, considerando-se o componente esgotamento sanitário.

Partindo da concepção de Estado adotada, e de suas implicações sobre o modo como as políticas públicas são implementadas por meio das instituições governamentais, esta pesquisa se delineia conforme esquema representado na Figura 1. Entende-se que as limitações institucionais-normativas desse ambiente institucional podem ser explicadas à luz da concepção predominante do Estado.

Figura 1: Esquema representativo da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 SELEÇÃO DO PROCESSO ESTUDADO: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO PAC / FUNASA, ESTADO DA BAHIA, COMPONENTE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Dentre as diferentes modalidades de transferências de recursos públicos federais, decidiu-se estudar as **transferências do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)** por diversos motivos. Um deles é que as transferências de recurso do PAC, operadas por meio de instrumento específico chamado transferências obrigatórias, foram adotadas como prioridade pelo governo federal desde sua implementação, sendo objeto de medidas institucionais específicas, tais como alterações legislativas, com vistas a melhorar o ambiente de investimentos e “simplificar instrumentos licitatórios e mecanismos de transferências de recursos” (BRASIL, 2013b, p. 69 e 70; PAC, 2014a). Além disso, as transferências do PAC não foram submetidas a contingenciamentos até o período das seleções (BRASIL, 2014a, 2104b; BRASIL, 2013b, p. 69), tendo acompanhamento e supervisão única por um organismo criado especialmente para isso, o Comitê Gestor do PAC (CGPAC) (BRASIL, 2007d). Destaca-se, ademais, a existência de critérios previamente estabelecidos para o acesso aos recursos, dentre os quais se incluem a existência de projeto de engenharia pronto e o licenciamento ambiental (BRASIL, 2013b, p. 71).

Apesar da prioridade adotada pelo governo federal, verifica-se um baixo nível de execução do Programa. Quando da elaboração do Plansab a execução média do PAC 1 era de 31% em relação aos recursos contratados (BRASIL, 2013b). De acordo com o Plano,

a agilização da execução vem sendo dificultada por carências técnicas e de planejamento do setor, decorrentes da completa ausência de regulação e do longo período de baixos investimentos verificado nas décadas de 1980 e 1990, que desorganizaram o planejamento setorial e não incentivaram Estados e Municípios a buscarem formas eficientes de gestão e a investir na profissionalização dos serviços (BRASIL, 2013b, p. 70).

Finalmente, considera-se que a importância do Programa para a área de saneamento básico é inegável. De acordo com Brasil (2007c, s.p.), “um dos mais importantes eixos do PAC é a expansão do saneamento básico”. O montante de recursos do Programa destinados à área foi bastante significativo, sendo R\$ 40 bilhões previstos no PAC 1 (“R\$ 36 bilhões (...) sob a gestão do MCidades e R\$ 4 bilhões, da Funasa”, de acordo com BRASIL, 2013b, p. 71) e R\$ 45,1 bilhões previstos no PAC 2 (“R\$ 41,1 bilhões sob a gestão do MCidades e os demais R\$ 4 bilhões da Funasa”) (BRASIL, 2013b, p. 71). Conforme informações disponíveis em Santos (2014), o montante de recursos previstos para o saneamento básico no PAC 2 sofreu um incremento, passando a ser de R\$ 60 bilhões.

Assim, entende-se que o estudo deste ambiente institucional específico, submetido a normas, *a priori*, mais flexíveis, e a um acompanhamento mais rigoroso, possibilitará encontrar limitações mais severas e com maior potencial de obstáculo ao acesso aos recursos públicos destinados à área.

Considera-se que a análise do processo de transferências de recursos do PAC permitirá uma melhor compreensão do intrincado ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil, podendo contribuir em uma melhoria mais ampla no ambiente institucional da área, repercutindo no aumento de produtividade da mesma.

Conforme informações do Plansab, as instituições responsáveis pelas ações de saneamento básico no âmbito do PAC foram o Ministério das Cidades e a **Fundação Nacional de Saúde (Funasa)**. Decidiu-se estudar especificamente o ambiente institucional do processo de transferência de recursos mediado pela Funasa pelas razões expostas a seguir.

Em decorrência de especificados do público alvo da instituição, as ações da Funasa possuem uma grande capilaridade ao longo do território nacional. De acordo com informações do Plansab, pertinentes à seleção do PAC 2, os municípios escopo de atuação da Funasa (população inferior a 50 mil habitantes, exclusive municípios de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico) correspondem a 4.866 do total, na época, de 5.564 municípios no Brasil. Ou seja, mais de 87% dos municípios do País, abrangendo cerca de 32% da população nacional (BRASIL, 2013b). Como os municípios de pequeno porte são, em geral, de menor potencial econômico e menor capacidade de gestão das ações de saneamento básico, considera-se que a pesquisa poderá dar uma contribuição maior, ao buscar identificar limitações que prejudicam, principalmente, aqueles com menor capacidade de gestão. Alia-se a esse aspecto o fato de haver uma maior facilidade na obtenção de normativos, documentos e dados institucionais, em virtude de o autor principal ser servidor da referida Instituição. Assim, acredita-se que esta decisão trará facilidades operacionais para o desenvolvimento da pesquisa.

A Funasa só realiza transferências de recursos de fontes orçamentárias, ou seja, não onerosos. Assim, a seleção de um processo de transferências específico da Instituição implicou, necessariamente, a escolha da modalidade de recursos não onerosos, que possuem regras de acesso diferenciadas em relação à modalidade financiamento. Todavia, há que se acrescentar a importância desta modalidade de recursos para os sistemas com capacidades mais limitadas de autofinanciamento. Essa importância é reconhecida pelo Plano Nacional de Saneamento Básico ao estabelecer como uma de suas estratégias:

Priorizar, na aplicação de **recursos não onerosos** da União, as ações e empreendimentos que visem ao atendimento de beneficiários públicos que **não tenham capacidade de pagamento** compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços (BRASIL, 2013b, p. 149, grifos do autor).

Ressalta-se que as estratégias do Plano devem ser observadas na execução da Política Federal de Saneamento Básico ao longo de toda vigência do Plano (2014-2033).

A definição do **escopo territorial** da pesquisa (estado da Bahia) foi motivada por questões de ordem operacional e de viabilidade. Primeiramente, por ser o estado de residência e trabalho do pesquisador e do orientador, isto facilitou sobremaneira a

coleta de dados para realização da pesquisa. Além disso, para acessar os recursos federais da área de saneamento básico, há necessidade de atender critérios de ordem técnica, administrativa, ambiental e social que envolvem instituições das esferas federal, estadual e municipal de governo. Assim, seria inviável proceder à pesquisa sem um corte territorial desde a esfera federal até a esfera municipal de governo.

Finalmente, optou-se por estudar o ambiente institucional da **área de esgotamento sanitário** por três principais razões. A primeira considera a relevância das contribuições da pesquisa para a área de saneamento básico. Conforme apresentado anteriormente, dentre os três componentes do saneamento básico com situação de déficit detalhada no Plansab, os serviços públicos de esgotamento sanitário são os que apresentam o maior déficit, incluindo a população sem atendimento e com atendimento precário, que chegam a 60,3% da população, sendo 9,6% não atendidas e 50,7% com atendimento de maneira precária (BRASIL, 2013b). Como a redução desse déficit dependerá em grande parte do acesso aos recursos públicos destinados à área, acredita-se que será possível uma contribuição mais profunda analisando-se o ambiente institucional específico do componente esgotamento sanitário. A segunda razão, que se relaciona intimamente com a primeira, refere-se ao montante de recursos relacionados ao componente. De acordo com estimativas do Plansab (BRASIL, 2013b), dos R\$ 508,5 bilhões em investimentos necessários para cumprimento das metas do Plano, R\$ 181,9 (35,8%) correspondem ao componente esgotamento sanitário, sendo o componente de maior peso entre os 4 (quatro) da área de saneamento básico. Especificamente em relação ao estado da Bahia, de acordo com Cunha (2015), os investimentos em esgotamento sanitário no PAC 1 e 2 sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) representaram 76% do total investido em saneamento básico, superando a soma dos demais componentes. Apesar de os dados de Cunha (2015) não englobarem os instrumentos assinados diretamente por municípios, eles sinalizam o peso das intervenções do componente esgotamento sanitário na Bahia. A terceira razão para escolha deste componente é de ordem operacional e se refere à impossibilidade de realizar uma análise abarcando instituições envolvidas com diferentes componentes do saneamento básico no tempo disponível para realização da pesquisa.

5.3 SELEÇÃO DOS PLEITOS E LOCALIDADES

Foram estudados ao todo oito pleitos que fizeram parte da última seleção do Programa de Aceleração do Crescimento realizadas em 2013, para acesso aos recursos da Funasa, componente esgotamento sanitário. Para escolha dos pleitos contemplados na pesquisa foram adotados os seguintes critérios:

I) Pleitos encaminhados à Funasa, mas que não obtiveram êxito na seleção para acesso aos recursos.

II) Variedade da esfera de governo responsável pelo encaminhamento do pleito, sendo selecionados quatro municípios cujo pleiteante foi o governo do estado e outros quatro em que os pleiteantes foram os próprios municípios.

III) Inclusão de municípios com órgão ambiental municipal estruturado, no âmbito do licenciamento ambiental compartilhado do Estado da Bahia.

IV) Disposição dos atores em participar da pesquisa.

Do total de 82 pleitos pré-selecionados e convocados para apresentar projeto de engenharia por meio da Portaria Funasa nº 784, de 7 de junho de 2013 (FUNASA, 2013a), foram excluídos 10 (dez) que obtiveram êxito na seleção, restando 72 pleitos. Dentre os pleitos restantes, 37 foram encaminhados pelo Governo do Estado da Bahia e 39 por prefeituras municipais. Dentre os 37 pleitos encaminhados pelo Governo do Estado da Bahia, 4 (quatro) foram selecionados para a pesquisa. Dentre os 39 encaminhados por prefeituras municipais, 14 eram de municípios com órgão ambiental municipal estruturado e os demais de municípios sem órgão ambiental (INEMA, 2015). Dentre os pleitos enviados por prefeituras, foram selecionados 2 (dois) relativos a municípios com órgão ambiental, e 2 (dois) relativos a municípios sem órgão ambiental.

Assim, do universo de pleitos que atendiam aos critérios definidos anteriormente, foram selecionados 8 (oito) pleitos para a pesquisa, dos quais 4 (quatro) foram enviados pelo governo do estado da Bahia e 4 (quatro) por prefeituras municipais, sendo estes característicos do universo de entidades pleiteantes passíveis de atendimento pela Funasa.

Um dos aspectos também considerados para escolha entre os pleitos restantes foi a distância dos municípios ao local de trabalho e residência do pesquisador e do orientador.

Após seleção inicial, foi feito contato telefônico inicial com representantes da entidade da esfera de governo relativa ao pleito. Naquele momento, foram excluídos da pesquisa pleitos cujos representantes não se dispuseram a participar, pleitos para os quais não se obteve sucesso no contato e ainda pleitos nos quais não se conseguiu contatar ou agendar entrevista com os representantes de todas as entidades necessárias. Nesta fase foram descartados os pleitos das Prefeituras Municipais de Bom Jesus da Serra, Canudos, Elísio Medrado, Gavião, Ichu, Itaetê, entre outros. Após contato telefônico preliminar, foi enviado e-mail a todos os representantes explicitando os objetivos da pesquisa, as razões para seleção da respectiva entidade e foi feito o convite para realização de entrevista. Depois desse contato inicial, foi realizado novo contato telefônico com todos os possíveis entrevistados para agendamento da ida ao local da entrevista.

O Quadro 3 destaca as principais características de cada pleito selecionado para a pesquisa.

Quadro 3 – Pleitos selecionados na pesquisa

Localidades	População Município (Urbana da Sede)	Distância à Salvador (km)	Responsável pelo pleito	Identificação do pleito	Município apto a realizar licenciamento (classe - data)
Anguera	10.242 (4.326)	145	Prefeitura	BA0504138581	
Boquira	22.037 (6.857)	648	Prefeitura	BA0504138236	C2 - 19/07/2013
Cardeal da Silva	8.899 (2.901)	193	Prefeitura	BA2803135871	
Oliveira dos Brejinhos	21.831 (5.057)	593	Prefeitura	BA0504137661	C3 - 08/06/2010
Brejões	14.282 (4.937)	271	Governo do Estado	BA2603135590	C2 - 03/09/2014
Itanagra	7.598 (2.327)	105	Governo do Estado	BA2603135640	C3 - 08/11/2013
Itiruçu	12.693 (9.526)	329	Governo do Estado	BA2603135643	
Santa Bárbara	19.064 (8.669)	141	Governo do Estado	BA2603135654	C3 - 09/05/2013

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bahia (1996), Funasa (2013), IBGE (2016) e SEMA (2015).

No total foram realizadas 23 entrevistas semiestruturadas. Dessas, duas foram realizadas por telefone em virtude de dificuldades operacionais. As demais foram realizadas presencialmente. Todas as entrevistas foram integralmente gravadas e transcritas para posterior análise. A seguir são apresentadas informações detalhadas sobre as 23 entrevistas realizadas:

- três (03) com representantes da Funasa, enquanto entidade repassadora de recursos. Foram entrevistadas duas pessoas do órgão regional da Funasa (Superintendência Estadual da Bahia) e uma pessoa da Presidência da Funasa;
- duas (02) com representantes do governo do estado da Bahia, enquanto entidade pleiteante de recursos da esfera estadual de governo. Foram entrevistadas duas pessoas de órgãos da administração direta estadual, diretamente envolvidas nos pleitos;
- quatro (04) com representantes de prefeituras municipais, enquanto entidades pleiteantes de recursos da esfera municipal de governo. Foram entrevistados gestores e/ou técnicos diretamente envolvidos em cada um dos pleitos enviados por prefeituras municipais;
- duas (02) com representantes da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. (Embasa), enquanto prestadora estadual de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e enquanto braço técnico do governo do estado da Bahia na elaboração dos projetos e da documentação relativos aos seus pleitos. Foram entrevistadas duas pessoas da Embasa com envolvimento direto no pleito, sendo uma de perfil mais técnico e outra de perfil mais gerencial;
- duas (02) com representantes de entidades prestadoras de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário na esfera municipal, que na presente pesquisa foram os Serviços Autônomos de Água e Esgoto dos municípios de Boquira e de Oliveira dos Brejinhos;
- duas (02) com representantes de entidades de controle, sendo uma com representante do Tribunal de Contas da União (entidade de apoio ao controle externo da União) e uma com representante da Controladoria Geral da União (órgão de Controle Interno da União);
- uma (01) com representante do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Inema, enquanto órgão ambiental da esfera estadual de governo;

- duas (02) com representantes de órgãos ambientais da esfera municipal de governo, que na presente pesquisa foram os órgãos ambientais dos municípios de Boquira (Secretaria de Meio Ambiente) e Oliveira dos Brejinhos (Departamento de Meio Ambiente);
- uma (01) com representante do Conselho Estadual de Saúde, enquanto entidade de controle social diretamente envolvida no processo estudado, nos casos de pleitos estaduais;
- quatro (04) com representantes de Conselhos Municipais de Saúde, enquanto entidades de controle social diretamente envolvida no processo estudado, nos casos de pleitos municipais.

Tais entrevistados estão identificados com a representação indicada no Quadro 4.

Quadro 4 – Padrão de apresentação dos entrevistados

ENTIDADE REPRESENTADA	REPRESENTAÇÃO
Funasa	Funasa1 Funasa2 Funasa3
Governo do Estado da Bahia	PleiteanteGov1 PleiteanteGov2
Prefeitura Municipal de Boquira	PleiteanteMun1
Prefeitura Municipal de Oliveira dos Brejinhos	PleiteanteMun2
Prefeitura Municipal de Cardeal da Silva	PleiteanteMun3
Prefeitura Municipal de Anguera	PleiteanteMun4
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. (Embasa)	PrestadorGov1 PrestadorGov2
Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Boquira	PrestadorMun1
Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Oliveira dos Brejinhos	PrestadorMun2
Órgãos de controle (TCU e CGU)	Controle1 Controle2
Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema)	AmbEst
Secretaria de Meio Ambiente de Boquira	AmbMun1
Departamento de Meio Ambiente de Oliveira dos Brejinhos	AmbMun2
Conselho Estadual de Saúde	ConSaúdeEst
Conselho Municipal de Saúde de Boquira	ConSaúdeMun1
Conselho Municipal de Saúde de Oliveira dos Brejinhos	ConSaúdeMun2
Conselho Municipal de Saúde de Cardeal da Silva	ConSaúdeMun3
Conselho Municipal de Saúde de Anguera	ConSaúdeMun4

5.4 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para a realização da pesquisa foram utilizadas as seguintes técnicas, na ordem estabelecida a seguir:

1) **Investigação documental**, que corresponde ao levantamento realizado "em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas", podendo contemplar ofícios, memorandos, regulamentos, circulares, entre outros (MORESI, 2003, p. 10). Nessa etapa da pesquisa, pretendeu-se identificar as instituições que compõem o ambiente institucional-normativo do processo de transferências de recursos estudado. Assim, foram usadas como fontes dos dados leis, projetos de lei, decretos, portarias, entre outros, relacionados com os órgãos e entidades envolvidas no processo de transferências de recursos estudado. Ressalta-se que a grande maioria destes documentos é de caráter público e seu levantamento nesta pesquisa deu-se quase que exclusivamente por meio da rede mundial de computadores. Aqueles não acessíveis pela rede mundial de computadores foram obtidos diretamente nos órgãos e entidades pesquisadas.

A investigação documental foi complementada, considerando informações adicionais coletadas nas entrevistas semiestruturadas realizadas.

2) **Entrevistas semiestruturadas** com: 1) gestores e técnicos de órgãos identificados na investigação documental, com objetivo de agregar informações e entender práticas dos agentes relacionados com o processo estudado; e 2) gestores e técnicos de órgãos pleiteantes de recursos, com vistas a buscar uma compreensão mais profunda acerca das dificuldades que as entidades pleiteantes de recursos enfrentam desde o momento em que a necessidade pelos serviços entra na agenda política, passando por todos os procedimentos necessários para obtenção do recurso com enfoque na relação com diferentes instituições envolvidas.

Foram entrevistados técnicos e gestores do órgão repassador dos recursos (Funasa), de entidades pleiteantes de recursos (governo do estado da Bahia e municípios) e de entidades intervenientes no processo, como o órgão ambiental, a entidade prestadora dos serviços, entre outros. No Apêndice A apresenta-se o roteiro que foi utilizado nas entrevistas com os representantes de cada uma das instituições pesquisadas.

A entrevista corresponde a um procedimento no qual duas pessoas se encontram, com a finalidade de que uma delas obtenha da outra informações sobre um assunto específico, por meio de uma "conversação de natureza profissional" (MARCONI;

LAKATOS, 2003, p. 195), efetuada de maneira sistemática (RIBAS, 2004). Pode ser utilizada para coleta de dados ou para contribuir na realização de diagnóstico ou no tratamento de um determinado problema social (MARCONI; LAKATOS, 2003). Seu objetivo principal é obter do entrevistado informações sobre assunto ou problema específico. Para Michel (2009, p. 68), na entrevista semiestruturada, ou despadronizada, há possibilidade de que uma questão seja explorada de maneira mais ampla, dada a liberdade que o entrevistado possui de “desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada”.

Para Gil (2002, p. 115), perguntas sobre fatos são mais fáceis de serem respondidas, em detrimento de perguntas que envolvem “sentimentos, crenças, padrões de ação, bem como a razões conscientes que os determinam”. O autor destaca ainda que, comparativamente aos questionários, a entrevista possui como fator positivo a possibilidade de aplicação a um número maior de pessoas, até mesmo as que não podem ler ou escrever. Além disso, destaca-se a possibilidade de auxílio ao entrevistado que apresente dificuldades em responder, assim como a oportunidade de observar o comportamento não verbal, o que na concepção do autor “poderá ser de grande utilidade na análise da qualidade das respostas” (GIL, 2002, p. 115 e 118). Por outro lado, deve-se levar em conta a possibilidade de o entrevistador inibir o entrevistado, “a ponto de prejudicar seus objetivos” (GIL, 2002, p. 118). Assim, no momento da entrevista deve-se ter em mente tais aspectos, de modo a potencializar os pontos positivos e minimizar os riscos.

Gil (2002) considera ainda a necessidade de o entrevistador ser hábil no registro das respostas, devendo-se “registrar exatamente o que foi dito”, assegurando ainda que “a resposta seja completa e suficiente” (GIL, 2002, p. 118). Para assegurar isso, na presente pesquisa todas as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas para possibilitar a análise dos dados.

Demo (2002, p. 43) reconhece a importância das formalizações no tratamento científico, da sistematização, da catalogação, de “descobrir relevâncias que se repetem, estabelecer aspectos mais e menos importantes”. Porém, salienta que a forma deve ser tomada como instrumento para entendimento, discussão e crítica dos conteúdos. Para o autor, a profundidade do depoimento se ganha na “discussão aprofundada, repetida, tranquila, retomada, arredondada, arraigadamente aberta” (DEMO, 2002, p. 44). Assim, buscou-se na transcrição das entrevistas das

entrevistas extrair os conteúdos mais profundos do discurso, não se atendo a eventuais incorreções gramaticais por parte dos entrevistados.

Um componente importante da avaliação qualitativa diz respeito à **análise de conteúdo** (DEMO, 2002). Demo (2002) ressalta que essa análise deve se referir aos conteúdos de prática, e não meramente aos conteúdos formais da linguagem. Assim,

não importa tanto se a linguagem é gramaticalmente errada, se a expressão é confusa, se há contradições mais ou menos flagrantes em termos de lógica, pois contradição lógica, mais que denotar mau uso de regras formais, aponta para problemas reais de conteúdo, que urge determinar (DEMO, 2002, p. 42).

Para Demo (2002), a análise de conteúdo não se limita a fichas, gravações, relatórios, mas ao que se encontra nas entrelinhas, nas insinuações. Deve-se, na visão do autor, buscar os compromissos que transcendem as verbalizações, explorar as vivências que aparecem mais “no jogo, na brincadeira, na piada” do que na apresentação formal do discurso (DEMO, 2002, p. 43). Assim, deve-se buscar a espontaneidade do depoimento, indo além das manifestações formais estereotipadas, reduzindo a diferença entre o que é dito e o que realmente é feito (DEMO, 2002).

3) **Análise de conteúdo** do material, o que, de acordo com Bardin (2009, p. 40), corresponde a “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. De acordo com Bardin (2009, p. 121), a análise de conteúdo se desenvolve em três fases, quais sejam: 1) pré-análise, na qual são escolhidos os documentos, formuladas hipóteses e objetivos e são elaborados os indicadores que darão bases à interpretação final; 2) exploração do material, que consiste em “operações de codificação, decomposição ou enumeração” das unidades de análise; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. De acordo com Zentgraf (2003), a análise de conteúdo possibilita que se chegue a uma compreensão crítica e do conteúdo claro ou subentendido das comunicações. Pretendeu-se nessa etapa uma análise crítica do material coletado, confrontando-o com o referencial teórico estudado. Assim, buscou-se identificar os aspectos que configurassem limitações institucionais para o adequado acesso aos recursos do processo estudado.

De acordo com Campos (2004, p. 614), a categorização das unidades na análise de conteúdo pode ser feita, de maneira não excludente, utilizando-se a “repetição de conteúdos comuns à maioria dos respondentes” (por freqüenciamento ou quase-quantitativa) ou considerando-se temas que, mesmo não se repetindo nos diferentes relatos, mostram-se relevantes para o estudo (“relevância implícita”). Pela própria natureza da pesquisa qualitativa, considerou-se neste trabalho apenas como ponto de partida para categorização na análise de conteúdo as categorias analíticas presentes em todas as entrevistas e as categorias analíticas presentes nos depoimentos de todos os entrevistados de um mesmo tipo de entidade (pleiteante, repassador, controle etc). Contudo, também foram consideradas relevantes na análise categorias que mesmo não repetidas em outras entrevistas, mostraram-se importantes para a pesquisa, seja pelo conteúdo semântico apresentado na entrevista, seja pela relação mais estreita com o objetivo geral da pesquisa.

A relação de técnicas e ferramentas de pesquisa que foram empregadas, bem como as respectivas fontes dos dados são apresentadas no Quadro 5, no qual é feita a correlação entre as técnicas e os objetivos específicos que elas permitirão alcançar.

Quadro 5 – Ferramentas e técnicas da pesquisa

OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TÉCNICAS	DADOS E FONTES
Identificar e analisar as principais limitações do ambiente institucional-normativo para o acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, a partir do estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, na Bahia	1. Estudar o ambiente institucional envolvido no repasse de recursos federais para área de saneamento básico no Brasil	1.1 Pesquisa documental	1.1.1 Leis, decretos, portarias, instruções normativas, acórdãos etc.
		1.2 Entrevistas semiestruturadas	1.2.1 Entrevistas com gestores e técnicos das entidades envolvidas
	2. Identificar e analisar diferentes mecanismos de financiamento das ações de saneamento básico no Brasil	2.1 Pesquisa documental	2.1.1 Leis, decretos, portarias, instruções normativas, acórdãos etc.
	3. Levantar e analisar as principais exigências técnicas e de documentação para acesso aos recursos operados pela Funasa no estado da Bahia, com foco no componente esgotamento sanitário.	3.1 Pesquisa documental	3.1.1 Leis, decretos, portarias, instruções normativas, acórdãos etc.
		3.2 Entrevistas semiestruturadas	3.2.1 Entrevistas com gestores e técnicos municipais e estaduais

continuação

OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TÉCNICAS	DADOS E FONTES
	4. Analisar as principais exigências institucionais para acesso a recursos da ação esgotamento sanitário, operados pela Funasa, no estado da Bahia, confrontando-as com o referencial teórico estudado.	4.1 Análise de conteúdo	4.1.1 Leis, decretos, portarias, instruções normativas, acórdãos etc. 4.1.2 Referências bibliográficas.

5.5 CATEGORIAS ANALÍTICAS

Para definição das categorias analíticas da pesquisa buscou-se nas referências estudadas fatores indicados como limitações a uma adequada atuação intergovernamental ou interorganizacional das políticas públicas, com ênfase na área de saneamento básico. Alguns desses fatores quando presentes indicam uma limitação ao desenvolvimento esperado da política. No caso de outros, a sua ausência seria uma limitação. Também foram identificadas algumas limitações de ordem geral relacionadas com o desenvolvimento de projetos no ambiente público.

Os fatores considerados de mesma natureza foram então agrupados, constituindo as subcategorias analíticas. Essas, por sua vez, foram agrupadas num conjunto maior, que constituem as categorias de análise da pesquisa. Considerou-se como parte da categoria **administrativa** aqueles fatores relacionados ao planejamento, organização, direção e controle, conforme síntese das funções da administração, disponíveis em Chiavenato (2003, p. 11). Na categoria **normativa** foram incluídos aqueles relacionados mais especificamente às normas positivas, à sua existência ou ausência. Entende-se que a categoria política é transversal às demais. Considera-se que a política, o poder, a disputa e o conflito permeiam a ação social, assim, será feito um esforço de extrair o conteúdo político por trás daquelas categorias indicadas como relevantes na análise dos dados.

No Quadro 6 são apresentados os fatores indicados pela bibliografia estudada, as categorias e subcategorias analíticas que serão utilizadas na presente pesquisa.

Quadro 6 – Categorias analíticas, subcategorias e fatores apontados pela bibliografia

CATEGORIA ANALÍTICA	Nº	SUBCATEGORIA	FATOR APONTADO	REFERÊNCIA
Normativa	01	Incompatibilidade entre normativos	Incompatibilidade entre normativos	Silva e Machado (2001)
	02	Instabilidade nos normativos	Estabilidade e conhecimento das regras	Ziller (2010)
	03	Cooperação interinstitucional	Normas de apoio à cooperação	O'tolle Jr. (2010)
			Existência de incentivos à cooperação interorganizacional	Abrúcio e Franzese (2007)
			Existência de coalizões	Souza (2006a)
			Existência de “acordos interestaduais”	Uddameri e Singh (2013)
			Presença de instrumentos de coordenação (estruturais, programáticos, pesquisa e construção de capacidade, comportamentais)	Radin (2010)
			Presença do governo do estado na cooperação intergovernamental	Abrúcio e Franzese (2007)
Colaboração do governo federal	Uddameri e Singh (2013)			
Administrativa	04	Institucionalização dos procedimentos	Institucionalidade, “conformação de organizações, políticas e normas legais” às ações (PAIM, 2011, p. 23).	Paim (2011)
	05	Descontinuidades administrativas	Descontinuidades administrativas	Queiroz (2009); Brasil (1993); Carneiro (2010); Silva e Machado (2001)
	06	Conflitos intra e interinstitucionais	Superposição de competências	Arretche (2004), Abrúcio e Franzese (2007)
			Conflitos e indefinições com relação às competências	Silva e Machado (2001); Oliveira (2006)
			Conflitos entre órgãos	Rezende (2002)
			Ciclos de preferências	Knott e Hammond (2010)
	07	Pontos de veto	Existência de pontos de veto	Knott e Hammond (2010); Arretche (2004)
			“Heterogeneidade de preferências” entre pontos de veto	Knott e Hammond (2010)
	08	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais	Rezende (2002)
	09	Preferências da companhia estadual	Preferências da companhia estadual	Sousa e Costa (2013)
	10	Falhas de projeto	Falhas de projeto	Altounian (2014)
11	Restrições de orçamento	Restrições de orçamento	Mulas (2013)	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de informações disponíveis em Abrúcio e Franzese (2007), Altounian (2014), Arretche (2004), Brasil (1993), Carneiro (2010), Knott e Hammond (2010), Mulas (2013), Oliveira (2006), O'tolle Jr. (2010), Paim (2011), Radin (2010), Rezende

(2002), Silva e Machado (2001), Sousa e Costa (2013), Souza (2006a), Uddameri e Singh (2013) e Ziller (2010).

Considerando-se as categorias e subcategorias contidas no Quadro 6, foi elaborado o Quadro 7 no qual são apresentadas as categorias e subcategorias de análise, com um detalhamento do que se espera da contribuição dessa categoria para resposta à pergunta de pesquisa.

Quadro 7 – Detalhamento do processo de análise das subcategorias analíticas

CATEGORIA ANALÍTICA	Nº	SUBCATEGORIA	DETALHAMENTO
Normativa	01	Incompatibilidade entre normativos	<p>DETALHAMENTO: Considera-se que a existência de normativos incompatíveis entre si regendo o comportamento de diferentes instituições envolvidas no ambiente institucional-normativo do processo estudado pode dificultar o acesso aos recursos na medida em que inviabiliza o cumprimento de uma exigência institucional, sem descumprir uma exigência de outra instituição. Um exemplo dessa situação ocorreria caso para acessar os recursos, a entidade concedente dos recursos exigisse uma documentação que a entidade pleiteante só poderia obter durante a fase da obra. Para ter sucesso, uma das seguintes opções deveria ser atendida: a entidade pleiteante fraudaria o documento; a entidade concedente dos recursos deveria rever sua exigência, alterando algum normativo; a entidade responsável deveria rever sua exigência, alterando algum normativo. Também ocorre tal incompatibilidade quando a entidade concedente dos recursos não exige ou flexibiliza alguma documentação específica, mas outro item depende indiretamente do atendimento desta exigência. Exemplo: A Entidade concedente dos recursos dispensa o documento A, mas exige o documento B. Para obter o documento B, a entidade deve preparar o documento A. Assim, a flexibilização não foi eficaz. COMO AVALIAR? Análise documental.</p>
	02	Instabilidade nos normativos	<p>DETALHAMENTO: Entende-se que os normativos se adequam aos requisitos de consolidação de um projeto político. Contudo, normativos que mudam frequentemente dificultam o planejamento das entidades pleiteantes para cumprir os requisitos de acesso aos recursos. Considera-se que aqueles normativos mais centrais (regimento da Entidade concedente dos recursos, competências institucionais etc.) devam se manter estáveis ao longo de todo o processo. Normativos relacionados aos procedimentos específicos da seleção, devem se manter ao longo da seleção. Além disso, com vistas a facilitar a programação das entidades pleiteantes de um período para outro, espera-se que a maior parte das regras sejam mantidas. Como uma possibilidade, normativos que regulem documentos, devam ser mais estáveis que os normativos que regulam exigências técnicas, uma vez que estas últimas são passíveis de valoração pelo técnico, enquanto aquelas devem apenas ser apresentadas. Um normativo pode ser considerado</p>

continuação

CATEGORIA ANALÍTICA	Nº	SUBCATEGORIA	DETALHAMENTO
			<p>muito instável, por exemplo, se houver alterações ao longo de um processo de seleção (entre o início e o término). COMO AVALIAR? Análise documental.</p>
	03	Cooperação interinstitucional	<p>DETALHAMENTO: EXISTÊNCIA DE NORMAS DE APOIO À COOPERAÇÃO: A existência de normas de apoio a cooperação favorece o atendimento das exigências para acesso aos recursos, tendo em vista que o trabalho em rede, de uma maneira geral, favorece o alcance dos resultados. A falta dessas normas, por outro lado, é considerada uma limitação. A sua identificação na pesquisa depende da existência de algum tipo de apoio/cooperação estabelecido que tenha facilitado o atendimento de alguma exigência. A apresentação separada dos dois itens (Existência de cooperação interinstitucional x Normas de apoio à cooperação) busca entender as implicações de uma situação como a ilustrada a seguir: Uma entidade pode estar apoiando a outra (exemplo: na elaboração de um projeto, na realização de um levantamento técnico ou alguma documentação), mas não ter um documento formalizando este apoio. A falta deste documento torna precária esta ajuda, passível de ser finalizada a qualquer tempo, intempestivamente. As normas de apoio à cooperação tornam mais estável o processo. COMO AVALIAR? Análise documental.</p> <p>DETALHAMENTO: EXISTÊNCIA EFETIVA DE COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL: A existência de cooperação entre as entidades envolvidas (prefeituras, governo do estado, entidade de meio ambiente, entidades de apoio técnico etc.) favorece o cumprimento das exigências para acesso aos recursos. Há diversos trabalhos que trazem os benefícios dos trabalhos em rede. Espera-se que sejam identificados acordos estabelecidos (interinstitucionais, intergovernamentais), normas de incentivo à cooperação etc. Buscar-se-á identificar qualitativamente a influência dessa cooperação no sucesso em cumprir as exigências para acesso aos recursos, bem como, possibilidades de cooperação que poderiam ter sido exploradas. COMO AVALIAR? Nos normativos relacionados com o processo e nas perguntas da entrevista semiestruturada.</p>
Administrativa	04	Institucionalização dos procedimentos	<p>DETALHAMENTO: Entende-se que há institucionalização dos procedimentos quando há uma conformação entre prática, políticas e normas que regem a instituição, conforme conceituação realizada por Paim (2011). Considera-se, por exemplo, que não há institucionalização dos procedimentos quando estes são estabelecidos apenas precariamente, e não estão devidamente assentados nas normas legais às quais as entidades estão sujeitas. Considera-se que isso traz dificuldade para o acesso ao recurso na medida em que favorece a instabilidade normativa, dificultando o planejamento das entidades pleiteantes de recursos e, assim, o atendimento às exigências para acesso. Além disso, entende-se que tal característica favorece problemas como a superposição de competências entre diferentes órgãos, sendo uma fonte de disseminação de</p>

continuação

CATEGORIA ANALÍTICA	Nº	SUBCATEGORIA	DETALHAMENTO
			<p>conflitos interorganizacionais. Ao passo que a institucionalização dos procedimentos beneficia o processo, conferindo estabilidade e previsibilidade que favorecem o planejamento.</p> <p>COMO AVALIAR? Verificar existências de procedimentos não estabelecidos nos normativos (análise documental e entrevistas semiestruturadas)</p>
	05	Descontinuidades administrativas	<p>DETALHAMENTO: Entende-se que descontinuidades administrativas, como as provocadas pelo ciclo eleitoral, podem provocar uma mudança na prioridade governamental pela política pública, dificultando a realização de procedimentos para acesso ao recurso. Além disso, entende-se que mudanças na equipe técnica diretamente envolvida no processo também podem trazer prejuízos para o andamento do processo, desde a elaboração dos projetos até o atendimento de pendências técnicas, obtenção de documentos, entre outros. Considera-se que no âmbito da implementação das políticas públicas as mudanças são inevitáveis. Por outro lado, entende-se que quanto menor o nível de institucionalização dos procedimentos, maior o problemas que as descontinuidades administrativas produzirão. COMO AVALIAR? Entrevistas semiestruturadas.</p>
	06	Conflitos intra e interinstitucionais	<p>DETALHAMENTO: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA: Conflitos de competência podem representar limitações para o acesso ao recurso quando mais de um órgão faz a mesma exigência, com parâmetros diferentes. Ou quando alguma esfera de governo não se responsabiliza pelo atendimento de algo de sua competência, indicando ser competência da outra parte. Tais indefinições dificultam o atendimento das exigências para acesso ao recurso. Tais conflitos podem, por exemplo, refletir em exigências de técnicos de uma entidade, quando na verdade deveria ser dispensado ou exigido por outra. COMO AVALIAR? Na análise documental este aspecto pode ser preliminarmente levantado. Nas entrevistas pode ser mais detalhado.</p> <p>DETALHAMENTO: CICLOS DE PREFERÊNCIAS: Da maneira colocada por Knott e Hammond (2010), ocorre quando um órgão não concorda com uma decisão final, mas continuamente retorna a opções rejeitadas anteriormente. Exigências que vão e voltam, em desacordo com uma diretriz superior. Pode dificultar o acesso, caso resulte em instabilidade normativa. Entende-se que pode ser encontrado no processo em estudo quando há disposições normativas contrárias a decisões de governo (Exemplo: Portaria da Entidade concedente dos recursos divergindo de ordem/decisão em Lei ou Decreto Presidencial). COMO AVALIAR? Análise documental.</p>
	07	Pontos de veto	<p>DETALHAMENTO: Instituições envolvidas no processo com capacidade para bloqueá-lo. Exemplo: o órgão ambiental é um ponto de veto. Se a licença não for emitida, o município não tem acesso ao recurso. COMO AVALIAR? Entrevistas semiestruturadas e análise documental.</p>

continuação

CATEGORIA ANALÍTICA	Nº	SUBCATEGORIA	DETALHAMENTO
	08	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais	DETALHAMENTO: Diretamente relacionada com objetivos políticos, mudança de prioridades, mudança nas diretrizes da entidade concedente dos recursos etc. Certamente isto tira o foco do processo específico após abertura da seleção, tira o foco de todo processo prévio de obtenção dos documentos, licenças etc. COMO AVALIAR? Pode ser verificado nas entrevistas, ou na análise documental por meio de um normativo que especifique essa mudança de posição.
	09	Preferências da companhia estadual	DETALHAMENTO: Persistência no processo de itens de preferência da companhia estadual. Exemplo: Exigência de autorizações, novos documentos etc., de origem da Companhia Estadual que não estejam previstos nas regras institucionalizadas para acesso aos recursos. Outra opção, exigências normativas das Companhias Estaduais que avancem sobre a competência do próprio município. Tais itens colocam um peso maior sobre o município, uma vez que ele próprio pode ser o ente responsável pela operação dos serviços e uma vez que os projetos do governo do estado não estariam sob as mesmas dificuldades políticas para atender a tais normativos e/ou autorizações. Contudo, deve-se fazer um esforço analítico para separar exigências necessárias daquelas que extrapolam o razoável. COMO AVALIAR? Análise documental, entrevistas semiestruturadas.
	10	Falhas de projeto	DETALHAMENTO: Numa análise mais superficial, a falha em projeto, em si, deve ser evitada. Um pleiteante que apresenta projeto com falhas não terá acesso aos recursos (fato esperado e previsto pelos normativos). Falhas descobertas apenas posteriormente trazem problemas para o acompanhamento da obra, mas não impedirão o acesso aos recursos. Por outro lado, há possibilidade de as exigências de projeto serem muito detalhadas, representando um verdadeiro filtro para acesso aos recursos daqueles municípios mais necessitados, que em geral possuem menor capacidade institucional. COMO AVALIAR? Associação entre entrevistas semiestruturadas e análise documental.
	11	Restrições de orçamento	DETALHAMENTO: Considera-se que a restrição orçamentária pode estar presente no processo, por exemplo, quando há falta de recurso para atender uma exigência específica, seja no início do processo ou ao longo dele. Além disso, outra possibilidade de influência da restrição orçamentária no processo estudado poderia ser a falta de dotação orçamentária para fazer as adaptações em projetos ou obter documentos necessários para cumprir exigências da entidade concedente dos recursos. COMO AVALIAR? Entrevistas e análise documental.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 8 apresenta uma síntese das categorias e subcategorias de análise que foram empregadas na pesquisa.

Quadro 8 – Síntese das categorias e subcategorias analíticas da pesquisa

CATEGORIA ANALÍTICA	SUBCATEGORIA	Nº
Normativa	Incompatibilidade entre normativos	1
	Instabilidade nos normativos	2
	Cooperação interinstitucional	3
Administrativa	Institucionalização dos procedimentos	4
	Descontinuidades administrativas	5
	Conflitos intra e interinstitucionais	6
	Pontos de veto	7
	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais	8
	Preferências da companhia estadual	9
	Falhas de projeto	10
	Restrições de orçamento	11

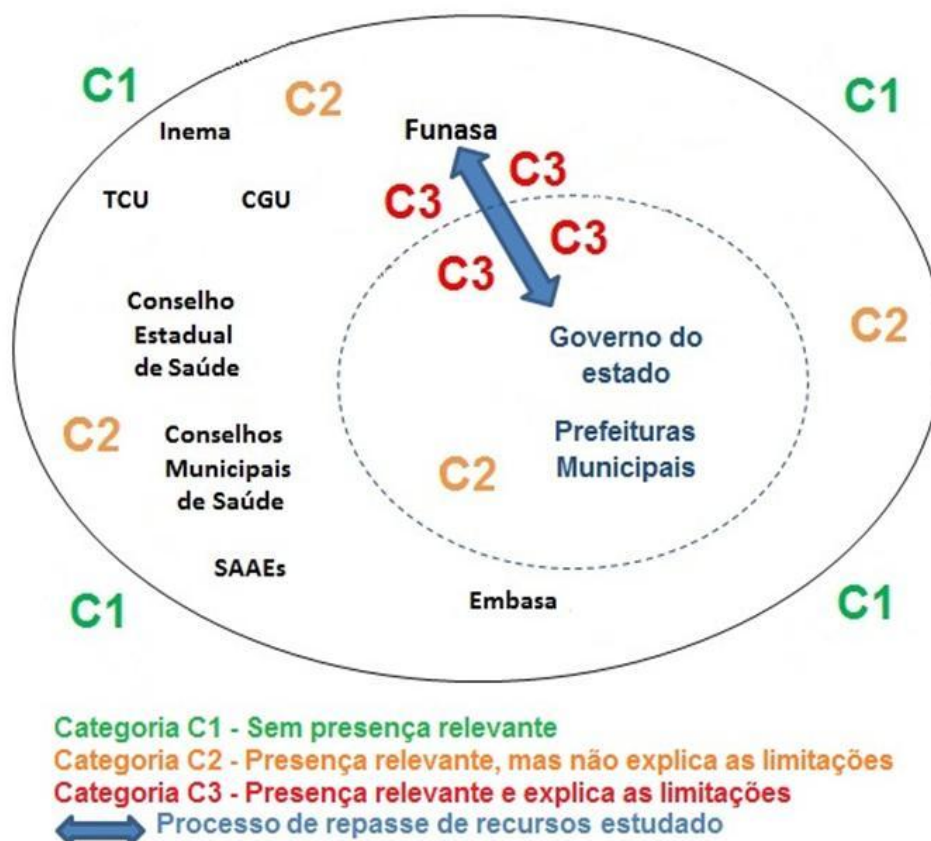
Para efeito de simplificação, a partir deste ponto, as subcategorias apresentadas no Quadro 8, são tratadas apenas por categorias. Dessa forma, foram identificadas dentre as categorias selecionadas para análise três diferentes maneiras de relação com o ambiente institucional-normativo estudado, quais sejam:

- 1) Categorias cujos dados não indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado.
- 2) Categorias cujos dados indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado, porém sem influência significativa direta no acesso aos recursos do processo estudado.
- 3) Categorias cujos dados indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado e com influência significativa no acesso aos recursos do processo estudado.

Dentre os grupos de categorias relevantes nesta pesquisa, a identificação daquelas que se enquadram no grupo 3 permitirá responder à questão de pesquisa.

Na Figura 2 é apresentado um esquema ilustrativo das 3 possibilidades de categorias conforme sua influência no ambiente institucional estudado. As respectivas categorias do tipo C1, C2 e C3, identificadas na Figura 2, correspondem respectivamente às descrições 1, 2 e 3 apresentada anteriormente.

Figura 2: Esquema representativo da pesquisa, enfocando as três possibilidades de relação entre as categorias de análise e o ambiente institucional estudado



Fonte: Elaborado pelo autor.

5.6 ASPECTOS ÉTICOS

Tendo em vista que uma das técnicas de coleta de dados empregada nesta pesquisa foram entrevistas semiestruturadas, nas quais houve envolvimento de seres humanos, e considerando a necessidade de se observar padrões éticos de comportamento no desenvolvimento das pesquisas científicas, foi solicitado dos entrevistados o preenchimento de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), por meio do qual foi obtida anuência do participante, após esclarecimento da natureza da pesquisa, dos objetivos, dos métodos, dos resultados esperados, das condições de uso dos dados coletados, bem como dos riscos potenciais e do possível incômodo que esta pudesse lhe causar.

Este documento foi impresso e assinado em duas vias, sendo uma delas entregue ao entrevistado. O modelo do TCLE que foi utilizado está disponível no Apêndice B.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos com a pesquisa. Inicialmente, são apresentados os principais mecanismos de financiamento das ações de saneamento básico no Brasil, destacando-se os diferentes instrumentos empregados para repasse de recursos e as diferentes modalidades de recursos, situando o processo de transferências de recursos do PAC/Funasa. Em seguida, são analisados os três processos de seleção ocorridos no PAC/Funasa. Posteriormente, é apresentado o ambiente institucional-normativo envolvido no processo de repasse de recursos estudado, com foco no estado da Bahia, sendo apresentadas as principais exigências técnicas e de documentação que são feitas para aprovação dos pleitos. Finalmente, são apresentadas as principais limitações institucionais-normativas identificadas para acesso aos recursos do PAC/Funasa, componente esgotamento sanitário, no estado da Bahia, considerando-se a análise crítica das exigências feitas pela Funasa, à luz da bibliografia estudada sobre Estado, políticas públicas e instituições.

6.1 MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DAS AÇÕES DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

6.1.1 Transferências intergovernamentais

De acordo com o glossário do Portal da Transparência, as transferências intergovernamentais são aquelas realizadas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2014c). Elas constituem um “elemento central” no sistema federativo brasileiro, representando um item fundamental de receita em parte significativa dos governos estaduais e municipais (MENDES *et al.*, 2008, p. 23). Possuem como objetivos, entre outros, proporcionar uma redistribuição regional de renda entre entes governamentais, auxiliar o desenvolvimento de políticas públicas por governos locais e internalizar externalidades de políticas de governos locais (MENDES *et al.*, 2008).

A transferência de recursos entre diferentes esferas de governo é um dos instrumentos utilizados para implementação de políticas públicas que requerem ação de diferentes esferas de governo. Radin (2010, p. 607) a apresenta entre outros instrumentos de coordenação intergovernamental, incluída nos chamados “instrumentos programáticos”, que envolvem transferência de recursos governamentais associados a propósitos específicos.

De acordo com o relatório **Gasto público em saneamento básico** do Ministério das Cidades (BRASIL, 2010), os investimentos na área de saneamento básico podem se dar mediante recursos onerosos ou não onerosos. Os recursos onerosos são aqueles decorrentes de operações de crédito e possuem como fontes, por exemplo, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). São “empréstimos de longo prazo concedidos a taxas de juros reduzidas” (BRASIL, 2010, p. 9). Já os recursos não onerosos são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), não sendo previstos retornos financeiros dos investimentos (BRASIL, 2010). Essa última modalidade, também conhecida como “fundo perdido monetário”, tem importância acentuada no financiamento de sistemas de menor capacidade econômica, haja vista a não obrigatoriedade de retorno do investimento ao ente repassador dos recursos.

Em análise histórica de repasse de recursos não onerosos por macrorregião do País no período 1996 a 2002, realizada para elaboração do Plansab, verificou-se uma concentração do uso de recursos não onerosos na macrorregião Nordeste (38,6% do total) frente às demais regiões. De acordo com o Plano, essa distribuição mais concentrada na região seria “compatível com os maiores déficits relativos de serviços de saneamento que o País apresentava no período”, indicando o repasse dos recursos orçamentários à região com menores possibilidades de autofinanciamento dos sistemas de saneamento básico (BRASIL, 2013b, p. 53). Em contrapartida, verifica-se historicamente concentração de recursos onerosos na macrorregião Sudeste do País, o que é justificável, de acordo com informações do Plansab, pelo fato de as contratações dos financiamentos estarem subordinadas à “avaliação das capacidades de pagamento e de endividamento dos demandantes dos empréstimos”, justificando sua concentração nas áreas mais desenvolvidas do País (BRASIL, 2013b, p. 66).

De acordo com Souza (2011, p. 636), os recursos destinados à área de saneamento básico são em sua maioria, provenientes de empréstimos, “seja de organismos multilaterais, seja do FGTS (...)”. Contudo, a mesma autora ressalta que se tem verificado uma tendência de crescimento do uso de recursos de fontes não onerosas em comparação aos recursos de fontes onerosas na área de saneamento básico. Conforme informações do Plansab, dos R\$ 45,1 bilhões previstos para investimentos em saneamento básico no PAC 2, cerca de 50% são oriundos do OGU e os demais 50% de financiamento, provenientes do FGTS e FAT.

Segundo Galvão Júnior (2009a, p. 552), “os recursos não onerosos, oriundos do Orçamento Geral da União, são os mais representativos dos investimentos públicos no setor”. Essa modalidade de recursos correspondeu a cerca de 52% dos recursos totais programados para investimentos em saneamento básico no período 2004 a 2010, conforme dados do relatório “Gasto público em saneamento básico”, do Ministério das Cidades (BRASIL, 2010, p. 16).

De acordo com Mendes *et al.* (2008), algumas das formas mais utilizadas para classificar as transferências intergovernamentais é de acordo com sua condicionalidade (transferências condicionais ou incondicionais) ou de acordo com a existência ou não de contrapartidas dos governos que recebem a transferência. O Quadro 9 apresenta em resumo os principais tipos de transferência intergovernamental, considerando o critério da condicionalidade, definido por Mendes *et al.* (2008).

Quadro 9 - Principais transferências intergovernamentais segundo o critério da condicionalidade

TIPO DE TRANSFERÊNCIA ¹	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	EXEMPLOS
Incondicionais Redistributivas	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicação não vinculada a fim específico; - Recursos são redistribuídos em relação aos locais (estado ou município) de arrecadação 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Incondicionais Devolutivas	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicação não vinculada a fim específico; - Recursos são arrecadados por um ente do governo e “devolvidos” ao local de origem da arrecadação 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
Condicionais Voluntárias	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicação vinculada a fim específico; - “Flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas” (MENDES <i>et al.</i>, 2008, p. 19) 	<ul style="list-style-type: none"> - Convênios - Acordos
Condicionais Obrigatórias	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicação vinculada a fim específico 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferências do SUS - Fundo de Manutenção e

continuação

TIPO DE TRANSFERÊNCIA ¹	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	EXEMPLOS
		Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb - Transferências Obrigatórias (PAC) ²

Fonte: Adaptado de Mendes *et al.* (2008).

(1) Modalidades de acordo com Mendes *et al.* (2008).

(2) Modalidade de transferência criada pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007b).

O portal da transparência da Controladoria Geral da União também traz diferentes modalidades de transferências intergovernamentais. No Quadro 10 é apresentado um resumo das principais modalidades de transferência, de acordo com classificação disponível no referido Portal.

Quadro 10 - Modalidades de transferências da União a estados, Distrito Federal e municípios

TIPO DE TRANSFERÊNCIA	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	EXEMPLOS
Transferências Constitucionais	Previstas diretamente no texto constitucional Visam a “amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios”	- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) - Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
Transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS)	"Tratadas separadamente por conta da relevância do assunto, por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo" direcionadas a ações e serviços de saúde	- Convênios, contratos de repasses e transferências fundo a fundo direcionados a ações contempladas no SUS
Transferências Fundo a Fundo	Descentralização, de recursos de fundos federais para fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, sem a necessidade de celebração de convênios	Transferências da área de assistência social e de saúde
Transferências Diretas ao Cidadão	Benefício monetário mensal repassado diretamente pela União ao cidadão que participa de programas específicos	- Transferências do Programa Bolsa Família
Transferências Legais	Parcelas das receitas previstas em leis específicas que são arrecadadas pela União e repassadas a Estados, Distrito Federal e a	- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

continuação

TIPO DE TRANSFERÊNCIA	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	EXEMPLOS
	Municípios	- Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) - Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
Transferências Voluntárias	Recursos financeiros repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos similares para realização de obras e/ou serviços de interesse comum “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” (BRASIL, 2000)	Convênios Acordos Ajustes
Transferências obrigatórias	Modalidade de transferência de recursos criada pela Lei nº 11.578/2007 para execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	

Fonte: Adaptado de Brasil (2014c, 2000).

Há uma variedade de instrumentos que permitem operacionalizar a transferência de recursos entre as diferentes esferas de governo. Os principais instrumentos que regulam transferências de recursos da União são: convênios, contratos de repasse, termo de execução descentralizada, termo de parceria, termo de compromisso, contrato de prestação de serviços e o contrato administrativo de execução ou fornecimento (CTEF) (BRASIL, 2007b, 2007e; CGU, 2014). Uma síntese das características destes instrumentos é apresentada no Quadro 11.

Quadro 11 - Instrumentos de transferências de recursos da União

TIPO DE INSTRUMENTO	APLICAÇÃO	FONTE
Convênios	Transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Partícipes: de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal, direta ou indireta, e do outro órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. Visa à execução de programa, projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação	BRASIL (2007e)
Contrato de repasse	A transferência dos recursos financeiros se dá por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União	BRASIL (2007e)
Termo de execução descentralizada	Descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.	BRASIL (2007e)

continuação

TIPO DE INSTRUMENTO	APLICAÇÃO	FONTE
	Execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora	
Termo de Parceria	Instrumento jurídico empregado para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Previsto na Lei nº 9.790/1999	CGU (2014)
Termo de Compromisso	Instrumento criado para operacionalizar as transferências obrigatórias criadas pela Lei nº 11.578/2007	BRASIL (2007b)
Contrato de prestação de serviços	“Regula a prestação de serviços realizada pela mandatária da União a favor do concedente, que deve conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços”	CGU (2014)
Contrato administrativo de execução ou fornecimento	“Instrumento jurídico que disciplina a execução de obra, fornecimento de bem ou serviço, regulado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas pertinentes à matéria”	CGU (2014)

Fonte: Adaptado de Brasil (2007b, 2007e) e CGU (2014).

Pela importância e volume de recursos para a área de saneamento básico que representa o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), abordam-se a seguir as transferências obrigatórias e os Termos de Compromisso, modalidades de instrumentos criados para operacionalizar as transferências no âmbito do Programa. De acordo com a classificação de Mendes *et al.* (2008), essas transferências são da modalidade **condicional obrigatória**, pois se vinculam a um fim específico (objeto do Termo de Compromisso) e se constitui em transferência obrigatória, conforme determinado em sua Lei de criação (BRASIL, 2007b).

A transferência obrigatória foi uma modalidade de transferência criada exclusivamente para as ações do PAC, operacionalizada mediante Termos de Compromisso. O Plansab destaca o peso das ações planejadas do PAC para o montante de recursos disponibilizados para área de saneamento básico. Com o PAC 1 (2007-2010) foram previstos recursos da ordem de R\$40 bilhões de reais, sendo R\$12 bilhões com recursos não onerosos, R\$20 bilhões com recursos onerosos (financiamento) e R\$8 bilhões referentes a contrapartidas de estados e municípios. Para o PAC2 (2011-2014) foram previstos investimentos da ordem de R\$45,1 bilhões para a área (BRASIL, 2013b). Considera-se que esses números devem ser reavaliados com cautela após conclusão das ações do Programa, de maneira a verificar quanto deste montante correspondeu de fato às ações realizadas. Contudo,

conforme informações do próprio Plansab, verificou-se "expressivo incremento dos volumes de recursos comprometidos e desembolsados a partir de 2007 e aumento na participação relativa dos compromissos no PIB nacional", após implantação do Programa (BRASIL, 2013b, p. 55), indicando a importância de suas ações para área de saneamento básico.

Desde sua implantação, o PAC tem sido tratado como prioridade do Governo Federal, não sendo submetido a contingenciamentos (BRASIL, 2014a, 2104b), sendo objeto de alterações institucionais e legislativas específicas com objetivo de facilitar a implementação de seus projetos (BRASIL, 2007c; PAC, 2014a) e de acompanhamento e supervisão única pelo Grupo Executivo do PAC (GEPAC), organismo criado especialmente para isso. O GEPAC é vinculado ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), integrado por titulares dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2007d). O Plano Nacional de Saneamento Básico destaca que

Para a implantação do PAC 1 foram promovidas mais de 20 alterações legislativas (entre medidas provisórias e projetos de lei), que constituíram medidas institucionais, econômicas e de gestão, visando ao fomento ao crédito, a ampliação dos investimentos e a redução de impostos para setores estratégicos. Para o setor de saneamento básico, essas alterações legislativas incluíram medidas para ampliar o volume de recursos orçamentários, impedir o contingenciamento dos recursos para execução do programa, aumentar o efetivo de recursos humanos responsáveis pela gestão dos investimentos, simplificar instrumentos licitatórios e mecanismos de transferências de recursos e estimular o crédito e o financiamento ao setor público (BRASIL, 2013b, p. 69).

Para a seleção das propostas para acesso aos recursos do PAC são estabelecidas premissas básicas e critérios de priorização dos investimentos. São utilizadas como premissas na seleção:

articulação entre as modalidades (saneamento, habitação, risco e mobilidade) no território; complementação de obras da primeira fase do PAC; atendimento de demandas estruturantes e integradas entre áreas de desenvolvimento urbano e intermunicipais; projetos de engenharia prontos ou em estágio avançado de preparação; licenciamento ambiental; situação fundiária que permita rápido início de obras (BRASIL, 2013b, p.71).

Além disso, são empregados critérios de priorização dos pleitos, empregando indicadores como índices de cobertura, desempenho em ações anteriores no Programa, índices de mortalidade infantil, baixo IDH, entre outros (BRASIL, 2013b).

Victer (2011) salienta que apesar da criação dessa modalidade diferente de execução não se verificou melhoria acentuada nos indicadores de execução dos termos de compromisso comparativamente aos convênios e contratos de repasse, em fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2008, em ações de saneamento básico sob a responsabilidade do Ministério das Cidades (VICTER, 2011). Estudos como o de Oliveira, Scazufca e Marcato (2011), preveem que para o alcance da universalização dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil, além do incremento nos investimentos há necessidade de uma melhoria na produtividade na área.

6.1.2 Fontes principais de financiamento da área de saneamento básico

Peixoto (2011) apresenta como possíveis fontes de financiamento das ações na área de saneamento básico a cobrança de tarifas e taxas pela prestação dos serviços, as subvenções e subsídios, as inversões diretas de capitais públicos, a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e compensações ambientais, empréstimos, fundos de universalização, a delegação dos serviços para terceiros e a desoneração de encargos fiscais e tributários. O Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013b) considera como as principais fontes de recursos para a área de saneamento básico no Brasil desde a implantação do Planasa em 1971 os recursos onerosos de fundos financiadores, tais como o FGTS e o FAT; recursos do OGU, e de orçamentos de estados e municípios (não onerosos); recursos de empréstimos internacionais; "recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes de superávits de arrecadação" e "recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos (Fundos Estaduais de Recursos Hídricos)" (BRASIL, 2013b, p. 48). A seguir são detalhadas algumas dessas modalidades de recursos.

A cobrança pela prestação dos serviços é considerada tradicionalmente “a modalidade mais importante e fundamental para o financiamento dos serviços públicos que possam ser individualizados (divisíveis) e quantificados” (PEIXOTO, 2011, p. 194). Correspondem aos recursos cobrados pelos prestadores aos usuários dos serviços. Sua disponibilidade é diretamente proporcional à sustentabilidade econômico-financeira do serviço.

As subvenções e subsídios públicos são o “principal mecanismo de financiamento para a universalização e garantia de acesso aos usuários de mais baixa renda” em serviços que requeiram grandes investimentos com longo prazo de retorno (PEIXOTO, 2011, p. 194). Correspondem aos recursos não onerosos, transferidos à entidade responsável pela prestação dos serviços, a exemplo das transferências voluntárias de recursos entre entes da Federação. Como não é exigida a devolução dos recursos, essa modalidade tem importância destacada para serviços com baixa capacidade econômica.

O subsídio privado “geralmente ocorre dentro do sistema de cobrança pela prestação dos serviços (subsídio tarifário)”, correspondendo aos recursos provenientes de parcela de seu preço (taxa ou tarifa) que excede o seu custo econômico (PEIXOTO, 2011, p. 195). Quando utilizados em serviços do mesmo âmbito territorial em que são gerados recebem o nome de subsídio cruzado interno. Já quando são utilizados em serviços prestados em âmbito territorial diferente do que foi gerado recebem o nome de subsídio cruzado externo.

As inversões diretas de capitais públicos ocorrem quando o próprio titular disponibiliza recursos orçamentários para autarquias, empresas estatais ou consórcio de que faz parte para prestação dos serviços. Podem ser uma espécie de empréstimo ou de subvenção pública, variando, respectivamente, quando o capital é ou não resgatável.

Os recursos de empréstimos de fundos públicos, privados, agências multilaterais e bancos correspondem a recursos onerosos, que devem ser devolvidos à fonte com o pagamento de juros e outros encargos. De acordo com Peixoto (2011), esta foi a forma predominante de financiamento das ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário durante o Planasa, com recursos do FGTS e de agências multilaterais.

O fundo de universalização está previsto na Lei nº 11.445/2007 e, como o próprio nome sinaliza, constitui, quando criado, uma fonte de recursos para financiar a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico. De acordo com Peixoto (2011), este fundo é um instrumento adequado para recuperar os custos de capital relativos aos investimentos realizados pelo titular ou pelo prestador, contudo não vêm sendo muito utilizado na prática.

Observa-se que, desde o Planasa, a principal fonte de financiamento das ações de saneamento básico têm sido os recursos onerosos de fundos como FGTS ou FAT. Todavia, observa-se um incremento nos últimos anos da importância e peso dos recursos não onerosos.

6.2 DO PROCESSO DE SELEÇÃO DO PAC/FUNASA

No tocante aos procedimentos das seleções para acesso aos recursos do Orçamento Geral da União operacionalizados da Funasa, a primeira seleção do PAC na Funasa foi lançada por meio da Portaria Funasa nº 723, de 24 de julho de 2007, que aprovou os critérios e procedimentos para aplicação de recursos em ações do PAC/Funasa (FUNASA, 2007b). De uma maneira geral, a Portaria Funasa nº 723/2007 (publicada no DOU de 25/07/2007) estabeleceu a abertura da seleção da primeira etapa do PAC / Funasa, concedendo prazo de 30 dias para encaminhamento dos pleitos e estabelecendo critérios de elegibilidade e de priorização dos mesmos. Conforme Art. 6º da Portaria, após análise dos pleitos a Funasa notificaria os proponentes selecionados, estabelecendo prazo para envio da documentação necessária e do material técnico. Os proponentes foram alertados de que aqueles que não encaminhassem o material no prazo teriam suas propostas substituídas. Finalmente, a Portaria estabeleceu também que a Funasa instituiria cronograma com “as diversas etapas de operacionalização e implementação das ações” (FUNASA, 2007b, p. 2).

Ainda considerando a Portaria Funasa nº 723/2007, vê-se que foram estabelecidos como critérios de priorização, entre outros: a existência de projetos básicos elaborados, e inclusive “com plena condição de viabilização da obra, incluindo a questão fundiária e de licenciamento ambiental”, municípios com prestação dos serviços por órgão especializado, além da ocorrência de menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) (FUNASA, 2007b, p. 6). Como condições específicas relativas aos sistemas de esgotamento sanitário, previu-se a necessidade do “uso de tecnologias adequadas”, da observância do manual específico da Funasa relativa à ação, da necessidade do aval da “entidade pública concessionária do serviço de esgotamento sanitário” em relação ao empreendimento, a necessidade de previsão no projeto ou em operação de estação

de tratamento dos esgotos, licenciamento ambiental ou sua respectiva dispensa, além dos aspectos transcritos a seguir:

e) Os projetos devem incluir **programas que visem a sustentabilidade** dos sistemas implantados e contemplem os aspectos administrativos, tecnológicos, financeiros e de participação da comunidade;

(...)

h) Os proponentes deverão promover **ações de educação em saúde e de mobilização social** durante as fases de planejamento, implantação e operação das obras e serviços de engenharia como uma estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, de modo a estimular o controle social e a participação da comunidade beneficiada (FUNASA, 2007b, p. 7).

Em apresentação oficial, realizada no âmbito da 45ª Assembleia da Assemae, em Poços de Caldas/MG, Arantes (2015, p. 3) destaca que na seleção dos pleitos encaminhados nesta etapa do Programa, foram utilizados basicamente indicadores de saúde, contemplando municípios com as maiores taxas de mortalidade infantil (em um total de 1.000), aqueles municípios com piores indicadores de saneamento básico (perfazendo 300 municípios), municípios com maior incidência de malária (totalizando 30 municípios) e “622 municípios com alto risco de doença de Chagas” (ARANTES, 2015, p. 3). Ou seja, prevaleceram para seleção critérios que não levaram em conta a existência de projetos, apesar de estes estarem previstos na Portaria nº 723/2007 como critérios de priorização.

O resultado da 1ª seleção do PAC / Funasa foi tornado público por meio da Portaria Funasa nº 1.381, de 12 de novembro de 2007. Nesse documento foram divulgados os municípios a serem contemplados com as ações para o período 2007 a 2010. A Portaria foi publicada no DOU em 19/11/2007, e foi estabelecido o prazo de 30 de novembro de 2007 para o cadastramento do Plano de Trabalho no sistema de informação da Funasa, bem como para “o envio do(s) Projeto(s) e de toda documentação necessária para celebração de convênio às Coordenações Regionais da Funasa/MS” (FUNASA, 2007c). Vê-se que o prazo para apresentação das propostas foi bastante exíguo, sendo de apenas 11 dias para elaboração de toda a documentação necessária.

Sobre esta etapa do PAC 1, Arantes (2015, p. 3) ressalta a “inexistência ou má qualidade dos projetos de engenharia”. Considera-se que tal fator foi de fato marcante, ao se observar as seguidas reconvocações que se fizeram necessárias

após a publicação do resultado da seleção. Fazendo-se uma busca no *site* da Funasa, onde são disponibilizadas as Portarias editadas pela entidade, foram identificadas diversas Portarias tratando de reconvocações de proponentes para apresentação de material técnico ou documentação necessária. Tais Portarias são apresentadas no Quadro 12.

Quadro 12 – Portarias de âmbito nacional de convocação de proponentes e compromitentes para atendimento de pendências ou entrega de documentação técnica no âmbito da 1ª seleção do PAC / Funasa³

PORTARIA	PUBLICAÇÃO NO DOU	OBJETIVO	PRAZO CONCEDIDO	OBSERVAÇÃO
Nº 1.381, de 12/11/2007	19/11/2007	Resultado da seleção aberta pela Portaria nº 723/2007	30/11/2007 (11 dias)	Convocados 50 municípios da Bahia para ação de SES. Destes, 27 firmaram TC/PAC, dos quais 23 foram cancelados.
Nº 199, de 17/02/2009	25/02/2009	Reconvocação de municípios selecionados pela Portaria nº 1.381/2007	08/05/2009 (72 dias da publicação)	Reconvocados 22 municípios da Bahia para ação de SES. Destes, 4 firmaram TC/PAC, dos quais 2 foram cancelados.
Nº 201, de 17/02/2009	25/02/2009	Reconvocação de municípios selecionados pela Portaria nº 1.381/2007	08/05/2009 (72 dias da publicação)	Reconvocados 2 municípios da Bahia para ação de SES. Destes, 1 firmou TC/PAC, mas foi cancelado posteriormente.
Nº 202, de 17/02/2009	26/02/2009	Convocação de municípios selecionados pela Portaria nº 1.381/2007 para discussão de pendências	30/03/2009 a 03/04/2009 (Mínimo 32 dias; máximo 36 dias)	Reconvocados 20 municípios da Bahia para ação de SES. Todos eles firmaram TC/PAC, mas 17 deles foram cancelados.
Nº 1.079, de 23/09/2009	25/09/2009	Convocação de novos municípios, considerando a seleção aberta pela Portaria nº 723/2007	16/10/2009 (21 dias da publicação)	Convocado 1 município da Bahia para ação de SES. Foi firmado TC/PAC, mas o mesmo foi cancelado.
Nº 1.229, de 27/10/2009	30/10/2009	Convocação de novos municípios, considerando a seleção aberta pela Portaria nº 723/2007	13/11/2009 (14 dias da publicação)	Convocado 1 município da Bahia para ação de SES. Foi firmado TC/PAC, mas o mesmo foi cancelado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No PAC 2 / Funasa houve duas seleções que contemplaram a ação de esgotamento sanitário. A primeira seleção foi aberta por meio da Portaria Funasa nº 314, de 14 de junho de 2011, sendo previstas as ações de abastecimento de água, esgotamento

³ A 1ª seleção do PAC / Funasa, aberta por meio da Portaria nº 723/2007 da Funasa, foi a única seleção realizada pela Funasa para acesso aos recursos do PAC 1 (2007-2010).

sanitário (incluindo na ação de esgoto, além dos sistemas coletivos, as melhorias sanitárias domiciliares) e elaboração de projetos de água e esgoto (FUNASA, 2011a; FUNASA, 2011b). A segunda etapa do PAC 2/ Funasa foi aberta por meio da Portaria Funasa nº 192, de 1º de fevereiro de 2013, contemplando a ação de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (apenas sistemas coletivos) (FUNASA, 2013).

O procedimento de seleção estabelecido pela Portaria Funasa nº 314, de 14 de junho de 2011 previu as seguintes etapas:

I - **Inscrição** da Carta-consulta pelo proponente no sistema da Funasa e encaminhamento da documentação para análise institucional;

II - **Enquadramento e análise de viabilidade institucional** das Cartas-consultas pela Funasa;

III - **Entrevista** e apresentação pelo proponente do projeto de engenharia, com vistas a **discutir e esclarecer aspectos técnicos da proposição**;

IV - **Seleção** dos projetos apresentados pelos municípios a partir da deliberação do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007;

V - **Divulgação** dos municípios selecionados na ação (FUNASA, 2011b, p.1 e 2).

De uma maneira geral, a Portaria Funasa nº 314/2011 (publicada no DOU de 15/06/2011) estabeleceu a abertura da 1ª seleção da segunda etapa do PAC / Funasa, concedendo prazo de 30 dias para encaminhamento dos pleitos e estabelecendo critérios de elegibilidade e de priorização dos pleitos. Conforme Art. 6º da Portaria, foi estabelecido limite de duas propostas por ação para cada proponente. Além disso, foi estabelecido que a Funasa notificaria os proponentes selecionados para apresentação da documentação necessária para firmar o Termo de Compromisso (FUNASA, 2011b).

Ainda considerando a Portaria Funasa nº 314/2011, foram estabelecidos como critérios de priorização para ação de esgotamento sanitário, entre outros: a existência de projetos básicos elaborados, e inclusive “com plena condição de viabilização da obra”, municípios com prestação dos serviços por órgão especializado, municípios com alto risco de transmissão de doenças relacionadas à “falta ou inadequação das condições de saneamento”, empreendimentos que promovessem a universalização do acesso, a complementação de

empreendimentos do PAC 1, municípios com os menores valores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), menores coberturas dos serviços de esgoto, a existência de Plano Municipal de Saneamento Básico pronto ou em elaboração (FUNASA, 2011b, p. 7). Como condições específicas relativas aos sistemas de esgotamento sanitário, previu-se a necessidade do “uso de tecnologias adequadas”, da observância do manual específico da Funasa relativa à ação, da necessidade do aval da “entidade pública concessionária do serviço de esgotamento sanitário” em relação ao empreendimento, a necessidade de previsão no projeto ou em operação de estação de tratamento dos esgotos, licenciamento ambiental ou sua respectiva dispensa, além dos aspectos transcritos a seguir:

e) **Não serão passíveis de financiamento** os sistemas de esgotamento sanitário dos **municípios cujas gestões estejam sob contrato de prestação de serviço com entidades privadas com fins lucrativos**, exceção às entidades integrantes da administração pública dos Estados e Municípios. Nesta situação será observado o contrato de concessão para verificar a identidade do objeto proposto com o objeto da concessão. Caso se verifique a identidade, a concessionária deverá garantir a compensação dos investimentos realizados com recursos federais deste Programa;

(...)

g) Os projetos devem incluir **programas que visem a sustentabilidade** dos sistemas implantados e contemplem os aspectos administrativos, tecnológicos, financeiros e de participação da comunidade;

(...)

j) Os proponentes deverão promover **ações de educação em saúde e de mobilização social** voltadas à **democratização da gestão** dos serviços durante as fases de planejamento, implantação e operação das obras e serviços de engenharia como uma estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, de modo a estimular o controle social e a participação da comunidade beneficiada (FUNASA, 2011b, p. 8).

O resultado da primeira fase desta seleção nacional foi tornado público por meio da Portaria Funasa nº 436, de 25 de agosto de 2011, publicada no DOU de 29/08/2011. Em relação ao estado da Bahia, nessa Portaria foram “pré-selecionados” 57 pleitos para ação de esgotamento sanitário, sendo 19 de Prefeituras Municipais e 38 do Governo do Estado da Bahia. O resultado final da seleção foi publicado no DOU de 07/12/2011, por meio da Portaria Funasa nº 808, de 07/11/2011 (175 dias ou pouco menos de 6 meses após a abertura da seleção). Foram selecionados 14 pleitos, tendo sido firmados 02 Termos de Compromisso com Prefeituras Municipais e 12 Termos de Compromisso como Governo do Estado da Bahia.

Entre a primeira e a segunda seleção do PAC/Funasa notou-se um avanço no que diz respeito à institucionalização dos procedimentos, nos termos contidos em Paim (2011). A falta de uma efetiva análise prévia dos projetos que marcou a primeira seleção e gerou seguidas reconvocações infrutíferas, foi substituída por uma seleção para acesso aos recursos na qual se buscou identificar pleiteantes com projetos em melhores condições de viabilizar os empreendimentos.

A 2ª seleção do PAC 2 / Funasa, ou 3ª seleção geral do PAC / Funasa, foi aberta por meio da Portaria Funasa nº 192, de 1º de fevereiro de 2013. Assim como na seleção anterior foram previstas cinco fases, sendo a primeira de inscrição do pleito, a segunda de “enquadramento e análise de viabilidade institucional” (fase interna), a terceira de apresentação do projeto pelo proponente, a quarta de seleção dos projetos mediante deliberação do GEPAC, e a última de divulgação do resultado (FUNASA, 2013, p. 1 e 2).

De uma maneira geral, a Portaria Funasa nº 192/2013 (publicada no DOU de 04/02/2013) estabeleceu a abertura da 2ª seleção da segunda etapa do PAC / Funasa, concedendo prazo de 60 dias para encaminhamento dos pleitos e estabelecendo critérios de elegibilidade e de priorização dos pleitos (o dobro do prazo concedido na seleção anterior). O limite de propostas por ação para cada proponente foi reduzido de duas para apenas uma, em relação à seleção anterior. Além disso, foi estabelecido que a Funasa notificaria os proponentes selecionados para apresentação da documentação necessária para celebração do Termo de Compromisso (FUNASA, 2013).

Ainda considerando a Portaria Funasa nº 192/2013, foram estabelecidos como critérios de priorização para ação de esgotamento sanitário, entre outros: a existência de projetos básicos elaborados, inclusive “com plena condição de viabilização da obra”, municípios com prestação dos serviços por órgão especializado e com concessão regularizada (caso houvesse concessão), municípios com alto risco de transmissão de doenças relacionadas à “falta ou inadequação das condições das condições de ao saneamento”, empreendimentos que promovessem a universalização do acesso, a complementação de empreendimentos do PAC, municípios com os menores valores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), menores coberturas dos serviços de água, a existência de Plano Municipal de Saneamento Básico aprovado, além de municípios

inseridos no Plano Brasil Sem Miséria ou inseridos nos Bolsões de Pobreza “identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ MDS” (FUNASA, 2011b, p. 6).

Nas condições específicas foram verificadas as maiores alterações em relação à seleção anterior. Nesse ponto, foi incluído um valor mínimo para os projetos, passando a ser financiáveis apenas “projetos de implantação e/ou ampliação de sistemas de esgotamento sanitário de valor maior ou igual a 1 milhão de Reais” (FUNASA, 2011b, p. 7). Além disso, previu-se necessidade de observância do manual específico da Funasa relativa à ação, da necessidade do aval da “entidade pública concessionária do serviço de esgotamento sanitário aquiescendo o empreendimento proposto”, a necessidade de previsão no projeto ou de existência já em operação de estação de tratamento dos esgotos (FUNASA, 2013, p. 7).

Em relação à seleção anterior do PAC 2 / Funasa **foi retirada** a obrigatoriedade do licenciamento ambiental ou sua respectiva dispensa, além de terem sido **excluídos das condições específicas** a necessidade de inclusão de programas que visassem à sustentabilidade dos sistemas implantados, bem como a exigência anterior de que os proponentes promovessem ações de educação em saúde e de mobilização social durante as fases do empreendimento. Analisando-se a referida Portaria como um todo, vê-se que a previsão das ações de educação em saúde foi alçada à condição de diretrizes gerais para os pleitos. Contudo, não foram encontrados termos como licenciamento, sustentabilidade, indicando que tais itens foram suprimidos do texto da Portaria de seleção. Considera-se que isto evidencia um movimento em direção a uma maior flexibilização dos parâmetros para seleção dos projetos (vide a flexibilização no tocante à licença ambiental) e uma priorização das ações estruturais, diretamente relacionadas às obras de saneamento básico, em detrimento das ações estruturantes, relativas à sustentabilidade dos empreendimentos. Entende-se que este movimento de flexibilização de exigências ambientais e enfraquecimento das ações de educação em saúde e mobilização social, voltadas à sustentabilidade dos empreendimentos, pode ser explicado à luz da Teoria da Seletividade Estrutural, desenvolvida por Offe (1984) e presente em Rodrigues (1997), segundo a qual haveria uma sistemática rejeição de certos eventos, em favorecimento de outros mais relacionados aos requisitos de acumulação do capital. Considera-se que isto está presente nas alterações no

processo de seleção da Funasa descritas anteriormente ao se excluir itens como mobilização social, com um favorecimento à mera implantação dos empreendimentos.

Em apresentação oficial, realizada no âmbito da 45ª Assembleia da Assemae, em Poços de Caldas/MG, Arantes (2015, p. 11) destaca que na distribuição federativa dos recursos foram considerados os seguintes critérios:

- Valor mínimo por Estado: R\$ 10,0 milhões
- 30% população total do estado
- 20% população em extrema pobreza
- 25% déficit dos indicadores de saneamento (água e esgoto)
- 25% desempenho na segunda etapa do PAC (ARANTES, 2015, p. 11).

O resultado da primeira fase dessa seleção foi tornado público por meio da Portaria Funasa nº 784, de 7 junho de 2013, publicada no DOU de 10/06/2013. Em relação ao estado da Bahia, nessa Portaria foram convocados para apresentação do projeto básico, no prazo de 10 a 14 dias, 82 pleitos de Sistemas de Esgotamento Sanitário, sendo 45 de Prefeituras Municipais e 37 do Governo do Estado da Bahia. A Portaria Funasa nº 931, de 10/07/2013 (Publicada no DOU de 11/07/2013) convocou os 54 pleitos de esgotamento sanitário “pré-selecionados” para realização de entrevista técnica. Nessa fase, foram “pré-selecionados” 21 pleitos de Prefeituras Municipais e 33 do Governo do Estado da Bahia, sendo concedido prazo de 6 a 8 dias para comparecimento à unidade da Funasa. O resultado final da seleção foi publicado no DOU de 06/05/2014, por meio da Portaria Funasa nº 372, de 05/05/2014 (456 dias ou 1 ano, 3 meses e 1 dia após a abertura da seleção). Foram selecionados 10 pleitos do componente esgotamento sanitário, tendo sido firmados 8 Termos de Compromisso com Prefeituras Municipais e dois Termos de Compromisso com o Governo do Estado da Bahia. Conforme apresentação realizada por representantes da Funasa no Centro Geológico da Bahia, em junho de 2014, destes 10 pleitos, 6 foram firmados com pendência de licenciamento ambiental (1 apenas com licença prévia, 4 com protocolo de abertura de processo no órgão ambiental e 1 sem informação específica) (FUNASA, 2014a).

No que diz respeito às condições de elegibilidade e priorização, vê-se que praticamente não foram alteradas as previstas entre a seleção do PAC 1 / Funasa e a 1ª seleção do PAC 2 / Funasa, com exceção de um enfoque maior em alguns princípios fundamentais da Lei nº 11.445/2007, tais como o da universalização, nas

duas seleções do PAC 2 /Funasa. Ressalta-se, entretanto, que na 2ª seleção do PAC 2/Funasa (e última seleção geral do PAC da Funasa), foram retirados aspectos relativos à sustentabilidade do empreendimento e ao licenciamento ambiental. Esse último não deixou de ser exigido, contudo representou uma flexibilização do procedimento, ao passo que para aprovação dos pleitos as licenças que autorizam a instalação do empreendimento deixaram de ser exigidas, sendo substituídas por documentos de outras fases do licenciamento. Entende-se que a retirada da exigência de programas voltados à sustentabilidade vai ao encontro da ideia de priorizar investimentos em ações estruturais, em detrimento de ações estruturantes. Tal aspecto contradiz orientação existente no Plansab (BRASIL, 2013) que ressalta a importância das ações estruturantes, mas pode ser entendida à luz do arcabouço conceitual por trás do Programa de Aceleração do Crescimento, baseado no neodesenvolvimentismo, que prega, entre outros, o papel central do Estado em induzir investimentos privados, por meio de investimentos públicos (leia-se, investimentos em infraestrutura) (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010). Entende-se que ao se retirar exigências voltadas à sustentabilidade dos empreendimentos, os recursos que seriam originalmente destinados a tais ações passam a ser empregados exclusivamente na execução das obras. A menor importância relativa dada à sustentabilidade dessas intervenções levaria, inequivocamente, a uma maior necessidade de recursos futuros para a reposição dessas estruturas.

A alteração constante dos normativos que regem o processo de seleção para acesso aos recursos é uma das questões levantadas por um entrevistado representante de um dos pleiteantes municipais:

Faz uma cartilha anual, que tem os prazos já estabelecidos na Portaria. Aí você vai atender a Portaria, eles botam outra Portaria em cima da Portaria. Aí tira você de tempo, não é? (...) Eu tenho 10 dias pra entregar um projeto, então no oitavo dia geralmente eu já estou com ele pronto. Vou rever ele todo, várias vezes, pra ver se não fica nada pendente. No meio desses 10 dias, ele diz assim: “Não, não é mais 10 não, agora é 5”. Quer dizer, você muda todo seu calendário, seu plano de trabalho.

(...)

Será que foi por incompetência? Eu acredito que tenha sido incompetência, não tenha sido má vontade e nem tenha sido má fé. Pode ter sido, não sei de que parte a incompetência né (Representante PleiteanteMun2, 2015).

Tal situação é confirmada por um dos representantes da própria instituição repassadora dos recursos:

Eu acho que teria que ter um manual dos procedimentos. A Funasa não tem um manual de procedimentos, o Ministério das Cidades tem. Manual desses procedimentos pra acessar os recursos. Como **sempre tá mudando**.

(...)

Acho que melhora, facilita. Então, essas coisas da uniformização, no âmbito do governo federal e o manual de procedimentos (...) E a cada vez que mudasse, se mudar a cada 4 anos, que se atualize, se tenha revisão (Representante Funasa2, 2015, grifo do autor).

A despeito das constatações nas duas entrevistas citada anteriormente, a maior mudança verificada entre a sistemática do PAC 1 / Funasa e das duas seleções do PAC 2 / Funasa foi nos procedimentos de seleção. Conforme pode-se observar de Arantes (2015), ao invés de se considerar efetivamente apenas indicadores de saúde e de nível de cobertura, em ambas as seleções do PAC 2 a situação do projeto de engenharia e da documentação complementar necessária foi efetivamente levada em consideração no processo de seleção. Tal evolução é confirmada no depoimento de um dos representantes da Funasa entrevistado:

No PAC 1 o processo seletivo foi feito através de indicadores sociais, indicadores de mortalidade (...) primeiro eram definidos os municípios que teriam recurso, os valores pré-destinados para estes municípios e depois disso é que se corria atrás dos municípios para que eles apresentassem os projetos. E isso se mostrou como um grande entrave tanto na aprovação quanto na execução do PAC (...) No PAC 2 houve uma inversão, então foi feito um processo seletivo (...) E por conta disso (houve) o ganho porque foram aprovados projetos com condições a princípio de serem executados com maior rapidez (Representante Funasa1, 2015).

Esse fator levanta dois aspectos no que diz que respeito à institucionalização dos procedimentos: o primeiro, de ordem **negativa**, demonstra que apesar de na 1ª seleção do PAC / Funasa tais aspectos terem sido previstos como critérios de priorização, tal fator não foi efetivamente considerado na seleção dos pleitos que teriam Termos de Compromisso firmados. Isso demonstra um descolamento entre a prática e a definição normativa, indicando **falta de institucionalização dos procedimentos**, na concepção de institucionalização disponível em Paim (2011). O fator **positivo** diz respeito ao aperfeiçoamento dos procedimentos entre as seleções do PAC 1 e a do PAC 2. Tais aspectos mostram que, ainda que de certa forma precariamente, há um reconhecimento da necessidade de institucionalização dos procedimentos da instituição. Contudo, há que se ressaltar um certo retrocesso no processo à luz da diretriz contida no Plansab, uma vez que foram retirados aspectos

anteriormente previstos que diziam respeito à sustentabilidade dos empreendimentos.

6.3 DO AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIAS ESTUDADO

Como ponto de partida para definição do ambiente institucional-normativo objeto da pesquisa, levou-se em consideração as principais exigências feitas para que fosse permitido o acesso aos recursos no processo estudado. Dessa forma, analisando-se as exigências para acesso aos recursos do componente esgotamento sanitário operacionalizados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), verifica-se que algumas instituições têm um papel mais ativo, seja por ser o responsável direto por alguma documentação exigida no processo, seja por expedir normativos que impactam diretamente a rotina do processo de repasse de recursos estudado.

No Quadro 13 são apresentadas as principais exigências técnicas e documentais para acessos aos recursos de esgotamento sanitário da Funasa, elaborado a partir de uma análise técnica típica a que um pleiteante de recursos na 2ª fase do PAC / Funasa teria que atender para sucesso no pleito.

Quadro 13 – Principais exigências técnicas e documentais para acessos aos recursos de esgotamento sanitário da Funasa

Documentação do Projeto – Visita Técnica
O Proponente apresentou declaração ou comprovou a titularidade das áreas necessárias para implantação do empreendimento?
Existe documento comprobatório de comunicação ao Conselho de Saúde (Estadual ou Municipal)?
Existe Planta de situação do terreno, devidamente assinada por técnico competente, que identifique o local onde será executado o empreendimento?
Existe Documento de anuência da concessionária pública do serviço de abastecimento de água, se comprometendo a operá-la?
Há proposta de Sustentabilidade (Modelo Funasa) devidamente preenchido e compatível com o projeto básico?
Projeto Básico – Visita Técnica
O Projeto Básico apresenta elementos necessários e suficientes para caracterização do empreendimento, tais como: memorial descritivo, memorial de cálculo, planta com o esquema geral do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES), peças gráficas de detalhamento das unidades do sistema, especificações técnicas, planilha orçamentária e cronograma de execução, e que possibilitam a definição dos métodos e do prazo de execução e a avaliação do custo da obra?

continuação

O Projeto proposto contempla Etapa Útil?
Há licenciamento ambiental para o empreendimento proposto?
A Planilha Orçamentária discrimina todos os serviços e materiais necessários à execução da obra, incluindo o item administração local da obra, sem itens globais e apresenta custos iguais ou inferiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índice da Construção Civil – SINAPI?
A composição do BDI/LDI discrimina os itens: garantia, risco, despesas financeiras, administração central, lucro, COFINS, PIS e ISS e está em consonância com o acórdão 2.369/2011 do TCU?
Há Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), devidamente registradas no CRA, em nome dos técnicos responsáveis pelo Projeto Básico e pela Planilha Orçamentária?

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de uma análise técnica típica da Funasa.

Dessa forma, analisando-se as principais exigências contidas no Quadro 13, vê-se que elas podem ser separadas em **exigências técnicas**, relativas ao projeto de engenharia, com seus respectivos componentes descritivos, memoriais de cálculo, peças gráficas, orçamento e documentação comprobatória da autoria (Anotação de Responsabilidade Técnica); e **exigências de documentação**, tais como: documentação relativa à titularidade das áreas necessárias para implantação do empreendimento, documento comprobatório de comunicação ao conselho Estadual ou Conselho Municipal de Saúde, documento de anuência da concessionária pública do serviço de abastecimento de água, comprometendo-se a operar o sistema cujos recursos foram pleiteados, proposta de Sustentabilidade (Modelo Funasa) e licença ambiental.

Desse modo, pode-se indicar algumas entidades como diretamente relacionadas ao processo de seleção em estudo. Dentre estas, destacam-se:

- a **Fundação Nacional de Saúde** (Funasa), enquanto entidade repassadora dos recursos e definidora de critérios de acesso;
- o **Governo do Estado da Bahia** e as **Prefeituras Municipais** (municípios até 50 mil habitantes), enquanto entes pleiteantes de recursos;
- o **Tribunal de Contas da União** (TCU), enquanto órgão de apoio ao controle externo no âmbito federal, que emite, entre outros, normativos relacionados à análise de orçamento de obras públicas;

- a **Controladoria-Geral da União (CGU)**, enquanto órgão de controle interno do Governo Federal;
- **Entidades prestadoras dos serviços**, que no presente trabalho incluíram a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa), concessionária estadual de serviços públicos de água e esgoto, enquanto responsável pela anuência aos projetos relativos a pleitos cujos sistemas sejam operados pela companhia e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), enquanto entidade autárquica municipal criada para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em alguns dos municípios estudados;
- **Órgãos ambientais** responsáveis pelo Licenciamento Ambiental, que no Estado da Bahia são o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e os órgãos municipais de meio ambiente que se declararam aptos a realizar o licenciamento, nos termos da Resolução CEPRAM Nº 4.327, de 31 de outubro de 2013, do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado da Bahia (CEPRAM);
- **Conselho de Saúde do Estado da Bahia e Conselhos Municipais de Saúde**, enquanto entidades de controle social que devem ser comunicadas quando há encaminhamento de pleitos à Funasa, no componente esgotamento sanitário.

No Quadro 14 são apresentadas as entidades envolvidas na pesquisa. Para facilitar a visualização, as mesmas foram separadas conforme a esfera de governo a qual pertencem, bem como ao grupo de entidades, conforme explicitado anteriormente.

Quadro 14 – Entidades envolvidas na pesquisa

ESFERA DE GOVERNO	ENTIDADES / GRUPO					
	REPASSADOR	PLEITEANTE	PRESTADOR	MEIO AMBIENTE	CONTROLE	CONTROLE SOCIAL
Federal	- Funasa				- TCU - CGU	
Estadual		- Governo da Bahia	- Embasa	- Inema		- Conselho Estadual de Saúde
Municipal		- PM de Anguera - PM de Boquira - PM de Cardeal da Silva - PM de Oliveira dos Brejinhos	- SAAE de Boquira - SAAE de Oliveira dos Brejinhos	- Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Boquira - Departamento de Meio Ambiente de Oliveira dos Brejinhos		- CMS de Anguera - CMS de Boquira - CMS de Cardeal da Silva - CMS de Oliveira dos Brejinhos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Legenda: PM - Prefeitura Municipal; CMS - Conselho Municipal de Saúde

No tópico a seguir é apresentada uma breve descrição das entidades envolvidas na pesquisa, destacando seu nível de envolvimento no processo.

6.3.1 Entidades envolvidas no processo

6.3.1.1 Fundação Nacional de Saúde

A **Fundação Nacional de Saúde** (Funasa) participa diretamente do processo estudado enquanto entidade repassadora dos recursos e definidora de critérios de acesso. A Funasa é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Saúde, e foi instituída pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Originada da fusão entre a Fundação SESP e a SUCAM, a Funasa hoje é a entidade do governo federal responsável pelas ações de saneamento básico em municípios com até 50 mil habitantes. Assim, a instituição atua financiando ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos em municípios até 50.000 hab, excluindo os integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico; intervenções de manejo de águas pluviais em áreas com forte incidência de malária; além de saneamento básico em áreas especiais, como as remanescentes de quilombos, assentamentos rurais e áreas endêmicas (SOUZA, 2011; BRASIL, 2013b).

6.3.1.2 Governo do Estado da Bahia e Prefeituras Municipais

O Governo do Estado da Bahia e as Prefeituras Municipais participam diretamente do processo enquanto entidades pleiteantes de recursos junto à Funasa. Representam a esfera de governo responsável pela preparação do material técnico e da documentação necessária para o encaminhamento e defesa do pleito perante a Funasa.

Considerando os critérios elencados no item 5.3 (Seleção dos pleitos e localidades), foram selecionados para a pesquisa oito pleitos, sendo quatro enviados pelo Governo do Estado da Bahia e quatro enviados pelas prefeituras municipais de

Anguera, Boquira, Cardeal da Silva e Oliveira dos Brejinhos na 2ª seleção do PAC 2 / Funasa (aberta por meio da Portaria Funasa nº 192/2013).

6.3.1.3 Tribunal de Contas da União

O **Tribunal de Contas da União** (TCU) participa indiretamente do processo estudado enquanto órgão de apoio ao controle externo no âmbito federal, que emite, entre outros, normativos relacionados à análise de orçamento de obras públicas.

O TCU é órgão vinculado ao Poder Legislativo, que possui a competência constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo, atuando na “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, 1988, s.p.). Entre as competências do TCU, previstas nos artigos 71 a 74 e 161 da Constituição Federal de 1988, entre as mais relacionadas ao objeto da pesquisa encontram-se as de:

- Apreciar as contas anuais do presidente da República.
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
(...)
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
(...)
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
(...)
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais (TCU, 2015, s.p.).

6.3.1.4 Controladoria-Geral da União

A **Controladoria-Geral da União** (CGU) participa indiretamente do processo estudado enquanto órgão de controle interno do Governo Federal. De acordo com a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a Controladoria-Geral da União integra a Presidência da República, competindo a ela: “assistir direta e imediatamente ao

Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal” (BRASIL, 2003, s.p.). Como consta no Art. 18 da citada Lei, à CGU cabe o papel de dar prosseguimento a denúncias ou representações recebidas, “relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público”. Além disso, edita normas que influenciam diretamente o processo em questão, como a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, que, entre outras coisas,

regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2011b, p. 1).

Apesar de as transferências obrigatórias do PAC (reguladas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007) não fazerem parte do escopo de aplicação da norma, aplicam-se a esta modalidade de transferência as definições de competências e responsabilidades definidas no capítulo I do título I da Portaria.

6.3.1.5 Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.

A **Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.** (Embasa), delegatária estadual de serviços públicos de água e esgoto, atua diretamente no processo estudado enquanto responsável pela anuência aos projetos relativos a pleitos cujos sistemas sejam operados pela companhia. Além disso, conforme se observou durante a coleta dos dados, foi a entidade responsável pela elaboração dos projetos e obtenção da documentação nos pleitos enviados pelo Governo do Estado da Bahia.

A Embasa é uma pessoa jurídica de direito privado, instituída na forma de Sociedade de Economia Mista, quem tem o Governo do Estado da Bahia como acionista majoritário. A entidade foi criada pela Lei Estadual nº 2.929, de 11 de maio de 1975, e atua da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, mediante delegação municipal, possuindo atualmente 13

unidades regionais (URs) no interior do estado da Bahia, seis unidades regionais na região metropolitana de Salvador e Escritórios Locais (ELs) nos 364 municípios em que atua (EMBASA, 2015a).

A Embasa opera atualmente no estado da Bahia 417 sistemas de abastecimento de água (num total de 545 localidades urbanas e 933 localidades rurais) e 80 sistemas de esgotamento sanitário (num total de 88 localidades) (EMBASA, 2015b).

6.3.1.6 Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE)

Na presente pesquisa os Serviços Autônomos de Água e Esgoto dos municípios de Boquira e de Oliveira dos Brejinhos atuam diretamente no processo estudado enquanto responsáveis pela anuência aos projetos relativos a pleitos enviados pelos respectivos municípios, bem como pela sua responsabilidade na prestação dos serviços públicos de água e de esgoto nos municípios.

O Serviço Autônomo de Água e Esgotos do município de Boquira é uma autarquia municipal, criada por meio da Lei nº 200, de 19 de março de 1997 (BOQUIRA, 1997). O SAAE de Boquira tem entre suas atribuições conferidas pela Lei de criação as de estudo, projeto e execução de obras relativas aos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário; a coordenação e fiscalização da execução de convênios firmados pelo município na sua área de atuação; a administração, operação, manutenção, conservação e exploração direta dos serviços de água e de esgotamento sanitário; lançamento, fiscalização e arrecadação de taxas relativas aos serviços prestados; o intercâmbio com outras entidades da área de saneamento básico; a promoção de atividades voltadas para preservação do meio ambiente; a implementação de programas de saneamento rural no município; entre outros (BOQUIRA, 1997). Verificou-se no decorrer da coleta dos dados que apesar da previsão legal, o SAAE de Boquira não presta os serviços de esgotamento sanitário no município, que atualmente estão a cargo diretamente da Prefeitura Municipal (Representante do PrestadorMun1, 2015).

O Serviço Autônomo de Água e Esgotos do município de Oliveira dos Brejinhos é uma autarquia municipal, criada por meio da Lei nº 07, de 14 de janeiro de 2005 (OLIVEIRA DOS BREJINHOS, 2005). O SAAE de Oliveira dos Brejinhos tem entre suas atribuições conferidas pela Lei de criação as de estudo, projeto e execução de

obras relativas aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; a coordenação e fiscalização da execução de convênios firmados pelo município na sua área de atuação; a operação, manutenção, conservação e exploração direta dos serviços de água potável e de esgotamento sanitário; lançamento, fiscalização e arrecadação de taxas relativas aos serviços (OLIVEIRA DOS BREJINHOS, 2005).

6.3.1.7 Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia

O Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema) atua diretamente no processo estudado enquanto órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental no estado da Bahia. O Inema é uma autarquia do estado da Bahia, vinculada à Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), criada por meio da Lei Estadual nº 12.212, de 4 de maio de 2011 (BAHIA, 2011).

O Inema, criado a partir da união entre o antigo Instituto do Meio Ambiente (IMA) e o Instituto de Gestão das Águas e Clima (Ingá), tem por objetivo executar as ações e programas afetos às Políticas Estaduais de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, de Recursos Hídricos e de Mudança do Clima (INEMA, 2015). É prevista no sítio da entidade, a importância de “atuar em articulação com os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e com a sociedade civil organizada, a fim de dar mais agilidade e qualidade aos processos ambientais” (INEMA, 2015, s.p.).

Entre as competências previstas na Lei Estadual nº 12.2012/2011 encontram-se as seguintes, diretamente relacionadas às exigências para acesso aos recursos da Funasa, componente esgotamento sanitário:

X - expedir **licenças ambientais**, emitir anuência prévia para implantação de empreendimentos e atividades em unidades de conservação estaduais, autorizar a supressão de vegetação, conceder **outorga de direito de uso de recursos hídricos** e praticar outros atos autorizativos, na forma da lei (BAHIA, 2011, p. 17, grifo do autor).

6.3.1.8 Órgãos ambientais municipais

A Secretaria de Meio Ambiente de Boquira e o Departamento de Meio Ambiente de Oliveira dos Brejinhos atuam indiretamente no processo estudado enquanto órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento ambiental em seus municípios.

Ambos os órgãos têm capacidade para realizar o licenciamento ambiental, no âmbito da Gestão Ambiental Compartilhada no estado da Bahia, regulamentada por meio da Resolução nº 4.327/2013, do Conselho Estadual do Meio Ambiente. Contudo, nos termos atuais da Resolução nº 4.327/2013 não seriam capazes de licenciar sistemas de esgotamento sanitário, que requer o nível 3 (CEPRAM, 2013).

De acordo com informações disponíveis no site da Secretaria de Meio Ambiente do estado da Bahia (SEMA, 2015), o município de Boquira tem capacidade para realizar o licenciamento ambiental até o nível 2, nos termos da Resolução nº 4.327/2013 do CEPRAM (CEPRAM, 2013). A experiência atual de licenciamento ambiental no município, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, corresponde a postos de gasolina e a mineradoras (Representante AmbMun1, 2015).

De acordo com informações disponíveis no site da Secretaria de Meio Ambiente do estado da Bahia (SEMA, 2015), o município de Oliveira dos Brejinhos tem capacidade para realizar o licenciamento ambiental até o nível 2, nos termos da Resolução nº 4.327/2013 do CEPRAM (CEPRAM, 2013). A experiência atual de licenciamento ambiental no município, por meio de seu Departamento de Meio Ambiente, corresponde a postos de gasolina, atividade de extração de quartzito e cerâmicas (Representante AmbMun2, 2015).

6.3.1.9 Conselhos de Saúde

O **Conselho de Saúde do Estado da Bahia, assim como os Conselhos Municipais de Saúde**, atuam diretamente no processo estudado enquanto entidades de controle social que devem ser comunicadas quando há encaminhamento de pleitos à Funasa, no componente esgotamento sanitário. Ressalta-se que apenas uma das entidades deve ser comunicada.

Os Conselhos de Saúde são uma instância institucionalizada de controle social previstos diretamente no texto constitucional e em leis relacionadas à estrutura das ações de saúde no Brasil. O Art. 198 da Constituição Federal estabelece que as ações e serviços públicos de saúde sejam integradas em uma “rede regionalizada e hierarquizada”, constituindo sistema único, pautando nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - **participação da comunidade** (BRASIL, 1988, s.p., grifo do autor).

A Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde (SUS), prevê o Conselho de Saúde como instância colegiada do SUS, juntamente com a Conferência de Saúde. De acordo com o normativo, o Conselho de Saúde é um órgão colegiado, de caráter permanente e deliberativo, composto por “representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários” que atua tanto na formulação de estratégias, quanto

no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (BRASIL, 1990b, s.p.).

Nesse contexto, podem participar do processo em estudo tanto o Conselho Estadual do Estado da Bahia, criado pela Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991, que atua “como o principal espaço de controle social sobre as ações e serviços de saúde” no âmbito do estado da Bahia (CONSELHO ESTADUAL, 2015), bem como os respectivos Conselhos de Saúde das instâncias municipais.

6.4 DAS LIMITAÇÕES INSTITUCIONAIS-NORMATIVAS DO AMBIENTAL INSTITUCIONAL ESTUDADO

Conforme item 5.4 (Técnicas de coleta e análise dos dados) da metodologia, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores do órgão repassador dos recursos (Funasa), de entidades pleiteantes de recursos (Governo do Estado da Bahia e municípios) e de entidades intervenientes no processo, como o órgão ambiental, a entidade prestadora dos serviços etc. Tais entrevistas foram realizadas com intuito de agregar informações e entender as práticas dos agentes

relacionados com o processo estudado. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores das entidades pleiteantes de recursos, com vistas a compreensão mais profunda acerca das dificuldades para acesso aos recursos do processo estudado.

Nessa etapa, pretende-se identificar, inicialmente, as categorias analíticas que se mostram presentes na inter-relação entre as diferentes instituições que compõem o ambiente estudado. Assim, buscam-se identificar fatores que dificultam a adequada interação entre as instituições, impactando negativamente a implementação de políticas públicas, com destaque para a área de saneamento básico. Mediante a triangulação com resultados da pesquisa documental, bem como com as entrevistas direcionadas aos representantes das entidades pleiteante de recursos, almeja-se identificar os principais aspectos que representam limitações para acesso aos recursos do processo estudado.

Verificou-se no decorrer das entrevistas com representantes do Governo do Estado da Bahia que a Embasa é a responsável pela contratação dos projetos de engenharia e obtenção da documentação exigida pela Funasa para participação na seleção do acesso aos recursos do componente esgotamento sanitário. Dessa forma, a compreensão mais profunda acerca das dificuldades que a entidade pleiteante no âmbito estadual enfrenta para atendimento aos requisitos/exigências da instituição repassadora passa pela análise das respostas tanto dos representantes do Governo do Estado da Bahia, quanto dos representantes da delegatária estadual. Notou-se que esse papel da delegatária como "braço" técnico do Governo do Estado é algo de certa forma sedimentado nos procedimentos e na cultura do Governo do Estado, como poderá ser depreendido da análise feita nos próximos itens.

A seguir, passa-se à análise dos dados coletados por meio das entrevistas semiestruturadas e da pesquisa documental, sendo apresentada por tópicos relativos às categorias analíticas apresentadas anteriormente no Quadro 8. No caso de categorias em que a separação em itens prejudicaria a análise dos dados, preferiu-se apresentar esta análise no mesmo item (é o caso do item 6.4.8 que trata das categorias mudança ou desvios dos objetivos iniciais e preferências da Companhia estadual).

6.4.1 Da incompatibilidade entre normativos

Com relação à incompatibilidade entre normativos, verificou-se que não é uma situação predominante no ambiente institucional-normativo estudado, em que pese terem sido verificadas algumas situações específicas que refletem a ideia geral demonstrada por um dos entrevistados da Funasa no seguinte depoimento:

Então, a gente tem uma lei aqui que fala uma coisa, um Acórdão do TCU que fala outra coisa, uma referência estadual que fala outra coisa. Então assim, precisamos de uma uniformização de entendimentos, uma compilação desses entendimentos pra que a gente possa trabalhar de forma mais célere né (Representante da Funasa3, 2015).

Uma das exigências feitas pela Funasa para aprovação dos pleitos é a documentação relativa à titularidade das áreas necessárias para implantação do empreendimento. De acordo com a Portaria nº 154, de 11 de fevereiro de 2009, a Funasa passou a adotar no âmbito da instituição a Portaria nº 628, de 19 de dezembro de 2008 do Ministério das Cidades, que, por sua vez, estabelecia que poderia ser aceita para início da obra “declaração do Chefe do Poder Executivo, sob pena do artigo 299 do Código Penal, de que o ente federado é detentor da posse da área objeto da intervenção” (BRASIL, 2008, s.p.; FUNASA, 2009). Como efeito prático dessa alteração normativa feita pela Funasa, a regularização formal da propriedade do terreno passaria a poder ser comprovada até o final da vigência do Termo de Compromisso do PAC, não se constituindo mais óbice para aprovação do pleito e liberação dos recursos. Destaca-se ainda no normativo do Ministério das Cidades que para obras lineares de saneamento básico, a exemplo de coletores de esgoto, interceptores e similares, seria admitido ainda para comprovação da titularidade “Termo de Permissão ou Documento de Autorização do Proprietário” (BRASIL, 2008, p. 1).

Tal situação é confirmada no relato de um dos representantes da Funasa entrevistados, quando questionado se alguma exigência feita anteriormente no processo havia sido dispensada:

O Ministério das Cidades, como detentor da Política Nacional de Saneamento (*sic*), editou uma Portaria a qual informava que a posse do terreno poderia ser apresentada pelo gestor da prefeitura

municipal ou do governo do estado até o fim da execução das obras. Isso foi uma alteração adotada pelo Ministério das Cidades que a Funasa adotou que veio a trazer uma celeridade pra aprovação.

(...)

Acho que foi um incremento muito importante e que veio a trazer uma melhoria porque a posse do terreno é um documento que às vezes traz uma dificuldade muito grande por questões de desapropriação, até o município conseguir essa documentação da forma que era, anteriormente, era um grande dificultador. E isso agiliza sem duvida a execução da obra e dá tempo pra que o município possa tramitar com toda essa documentação e resolver (Representante da Funasa1, 2015).

Percebe-se que o objetivo principal da alteração normativa acerca da exigência de comprovação da posse ou propriedade dos terrenos foi simplificar os procedimentos realizados pelos pleiteantes, postergando uma exigência de documentação, com vistas a agilizar o início dos empreendimentos, sem necessidade de alterações mais profundas em normativos relacionados à comprovação da titularidade das áreas. Entende-se que ao substituir a exigência da documentação de comprovação de titularidade por uma declaração assinada pelo chefe do Poder Executivo do ente responsável pelo próprio encaminhamento do pleito, o Estado, por meio de uma de suas instituições sinaliza uma “não exigência”, ao menos temporária⁴, com intuito de agilizar o início dos empreendimentos. Entende-se que tal procedimento se alinha ao trazido por Offe (1984), acerca da seletividade estrutural do Estado, e suas regras de exclusão institucionalizadas.

Entretanto, quando questionados sobre tal flexibilização, alguns representantes de entidades envolvidas na pesquisa têm uma postura pouco menos otimista quanto à facilitação pretendida. É o caso do que demonstra um representantes do Governo do Estado da Bahia:

Vocês flexibilizaram pra que tenha uma declaração do Chefe do Poder [Executivo] se comprometendo ao final do processo, no caso, da execução da obra, que vai ter a regularidade da área (...) Mas, o que acontece, essa dificuldade **a gente supera no processo da contratação** ao colocar essa declaração, mas **durante todo o processo da execução ela permanece**. Então, é algo que realmente compromete não, mas é algo que **o tempo todo é pauta de reuniões** essa questão da titularidade. Comprovação da titularidade da área (Representante PleiteanteGov2, 2015, grifos do autor).

⁴ Temporária, pois a regularização formal da propriedade do terreno deve ser comprovada até o final da vigência do Termo de Compromisso firmado.

Ao se analisar a documentação atualmente exigida pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema) para concessão da licença ambiental (um dos itens solicitados pela Funasa), constata-se que é possível a apresentação de documentos comprobatórios de propriedade ou posse do terreno contidos no Quadro 15.

Quadro 15 - Documentos relacionados à comprovação de propriedade ou posse do terreno necessários à instrução dos processos de autorização e licenciamento ambiental junto ao Inema

TIPO DE LICENÇA	DOCUMENTO
PRÉVIA (LP)	Se rural: <ul style="list-style-type: none"> - Escritura pública acompanhada da certidão de inteiro teor; - Autorização de ocupação; - Contrato de alienação de terras públicas; - Concessão de direito real de uso; - Contrato de concessão de terras públicas; - Contrato de compra e venda; - Contrato de promessa de compra e venda; - Contrato de transferência de aforamento; - Licença de ocupação; - Termo de doação; - Título de propriedade sob condição resolutiva; - Título definitivo emitido por órgãos oficiais de regularização fundiária; - Título de domínio; - Título de reconhecimento de domínio; - Título de ratificação; - Contrato de assentamento do INCRA; - Formal de partilha; - Declaração dos confrontantes, com anuência do sindicato dos trabalhadores rurais; - Anuência da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) ou INCRA.
INSTALAÇÃO (LI)	<ul style="list-style-type: none"> - Idem à LP para área rural; - Cópia do Decreto de Utilidade Pública e/ou Interesse Social, para fins de desapropriação, quando a atividade ou empreendimento estiver vinculado à utilidade pública e/ou interesse social e a área não pertencer ao requerente; - Declaração de cessão de uso do proprietário superficiário ou autorização de passagem, acompanhado do devido documento comprobatório de propriedade ou posse do imóvel, quando o empreendimento implicar em intervenção ou passagem em áreas de terceiros.
UNIFICADA (LU)	<ul style="list-style-type: none"> - Cópia do Decreto de Utilidade Pública e/ou Interesse Social, para fins de desapropriação, quando a atividade ou empreendimento estiver vinculado à utilidade pública e/ou interesse social e a área não pertencer ao requerente; - Declaração de cessão de uso do proprietário superficiário ou autorização de passagem, acompanhado do devido documento comprobatório de propriedade ou posse do imóvel, quando o empreendimento implicar em intervenção ou passagem em áreas de terceiros.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Inema (2014).

Não se pretende neste trabalho aprofundar nos significados jurídicos dos diversos documentos que podem comprovar a propriedade ou posse dos terrenos para fins de obtenção da licença aceitável pela Funasa para aprovação do pleito. Contudo, vê-se que entre os documentos elencados no Quadro 15 não há nenhum que se relacione com a “declaração do Chefe do Poder Executivo” de que “o ente federado é detentor da posse da área objeto da intervenção”, nos termos presentes na Portaria nº 628, de 19 de dezembro de 2008 do Ministério das Cidades, adotada no âmbito da Portaria nº 154, de 11 de fevereiro de 2009, da Funasa.

Acredita-se que tal aspecto configura uma incompatibilidade entre os normativos da Funasa e do órgão ambiental do estado. Entende-se que isso pode vir a frustrar os objetivos de flexibilização intentada pela Funasa, nos casos em que a licença ambiental seja obtida junto ao Inema. Ao se analisar a situação de comprovação da titularidade das áreas e da fase do licenciamento ambiental nas análises realizadas pela Funasa nos pleitos contemplados na pesquisa (Quadro 16), observa-se que para todos os pleitos em que a informação foi obtida foi apresentada a declaração do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Portaria nº 154/2009 da Funasa. Ao passo que todos se encontravam ou em análise no órgão ambiental, ou com empreendimento não licenciado. Dessa forma, considerando os pleitos contemplados nessa pesquisa, a hipótese de que a incompatibilidade entre os normativos no quesito propriedade ou posse dos terrenos pode inviabilizar a flexibilização intentada pela Funasa não pode ser rejeitada.

Quadro 16 – Situação da comprovação da titularidade das áreas e fase do licenciamento ambiental conforme análises dos pleitos na Funasa

Localidades	Identificação do pleito	Responsável pelo pleito (GOV / PM)	Documento de comprovação da titularidade das áreas	Fase do licenciamento ambiental
Anguera	BA0504138581	Prefeitura	-	-
Boquira	BA0504138236	Prefeitura	Declaração de posse de terreno (Portaria 154/09 Funasa)	Processo em análise no órgão ambiental
Cardeal da Silva	BA2803135871	Prefeitura	Declaração de posse de terreno (Portaria 154/09 Funasa)	Processo em análise no órgão ambiental
Oliveira dos Brejinhos	BA0504137661	Prefeitura	-	-

continuação

Localidades	Identificação do pleito	Responsável pelo pleito (GOV / PM)	Documento de comprovação da titularidade das áreas	Fase do licenciamento ambiental
Brejões	BA2603135590	Governo do Estado	Declaração de posse de terreno (Portaria 154/09 Funasa)	Processo em análise no órgão ambiental
Itanagra	BA2603135640	Governo do Estado	Declaração de posse de terreno (Portaria 154/09 Funasa)	Empreendimento não licenciado
Itirucu	BA2603135643	Governo do Estado	Declaração de posse de terreno (Portaria 154/09 Funasa)	Empreendimento não licenciado
Santa Bárbara	BA2603135654	Governo do Estado	Declaração de posse de terreno (Portaria 154/09 Funasa)	Processo em análise no órgão ambiental

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por outro lado, observou-se em Funasa (2014a) a aprovação de projetos e assinatura de Termos de Compromisso relativos a pleitos sem a licença de instalação (licença prévia ou protocolo de abertura de processo de licenciamento). Entende-se que tal prática vai ao encontro do disposto em Hirsch (1998) acerca da Teoria da Regulação e do papel do Estado no centro dessa regulação. Nesse contexto, Hirsch (1998) considera que uma rede social normativa institucionalizada coordena as diferentes ações, estratégias e interesses em torno do objetivo da acumulação do capital. Na presente pesquisa considera-se que os movimentos de flexibilização da exigência de documento de posse do terreno pela Funasa, e a subsequente aprovação de pleitos em fases mais iniciais do processo de licenciamento indicam uma harmonização de diferentes instituições (Funasa, órgão ambiental e seus respectivos normativos) ao objetivo de aprovação dos projetos e início dos empreendimentos. Entende-se que a dificuldade demonstrada no depoimento do Representante do PleiteanteGov2 (2015), acerca dos esforços para comprovação da titularidade das áreas nas demais fases do empreendimento (após o processo de contratação) sinaliza um aspecto do Estado contido na abordagem da Teoria da Regulação, de que o mesmo não se traduz em uma estrutura estável e homogênea, sendo por outro lado uma estrutura instável, forma por um processo complexo de instituições e normas (HIRSCH, 1998).

Outro aspecto verificado nas entrevistas no tocante à incompatibilidade entre normativos é a diversidade de critérios entre a Funasa e diferentes entidades federais que operam recursos na área de saneamento básico. Tal aspecto foi abordado por Galvão Júnior (2009a), quando o autor trata da dispersão das políticas

setoriais de saneamento básico em diversos órgãos do governo federal como uma das razões para o baixo desempenho da área.

No tocante a esse aspecto, um dos representantes dos pleiteantes municipais que na seleção estudada nesta pesquisa utilizou como ponto de partida um projeto que havia sido apresentado e aprovado anos antes pelo Ministério da Integração Nacional, argumenta:

A gente sabe que infelizmente a gente não tem uma uniformidade de avaliação de projeto. O Ministério das Cidades avalia de uma forma, e faz requisições de documentos daquela forma que rege o Ministério das Cidades. O Ministério da Integração Nacional, da forma deles. E a Funasa da forma deles. E a CONDER da forma deles. Então, não existe um parâmetro uniforme, que você fale: “olhe, o projeto tem que ser isso, isso e isso” (...) Então, se a gente aprova um projeto, como foi aprovado esse projeto na Integração Nacional. Logicamente, se é governo federal, ele deveria ser aprovado também na Funasa. Mas não. **Os parâmetros** da Funasa são diferentes dos parâmetros do Ministério das Cidades, que são diferentes [dos] da CONDER. Então isso às vezes inviabiliza o município, [pois] ele não vai ter capacidade nem perna de elaborar quatro, cinco projetos diferentes pra cada Ministério. Não é. Que no caso da Funasa é o Ministério da Saúde (Representante PleiteanteMun1, 2015, grifo do autor).

Tal aspecto também é referendado por um dos representantes da Funasa entrevistados:

O que eu acho que deveria haver, apesar de o foco ser Funasa, mas os critérios de seleção, os normativos deveriam ser únicos no âmbito do governo federal. De seleção, para acesso a recurso das ações de saneamento. Como a gente tá falando de esgotamento sanitário né, por que se você observar a seleção via Ministério das Cidades pro PAC é diferente. Os critérios são diferentes, os arranjos normativos são diferentes (...) Então eu acho que isso também dificulta (Representante Funasa2, 2015).

A situação específica relatada pelo representante do PleiteanteMun1 pode parecer ultrapassada, quando se analisa a atual divisão de responsabilidades das instituições federais na área de saneamento básico, especificamente do PAC, tendo a Funasa como responsável por financiar ações em municípios com até 50.000 habitantes e o Ministério das Cidades naqueles com mais de 50.000 habitantes. Contudo, o mesmo entrevistado da Funasa alerta para a situação dos pleiteantes de âmbito estadual (governos de estado), que enviam pleitos relativos a municípios de ambas as faixas populacionais.

Mas o estado, que é um prestador, [por meio da] concessionária, se ele vai conseguir recursos da Funasa, enfrenta determinados critérios, enfrenta determinados normativos. Se vai pro Ministério das

Cidades já é diferente. Por que diferente, se é tudo recurso público, se é tudo governo federal? Por que não uniformizar? Por que não padronizar, quais são as dificuldades? Por que não ser uma linguagem, ter um manual (Representante Funasa2, 2015).

No caso em questão, nota-se que entidades envolvidas na mesma área da política pública, de uma mesma esfera de governo (Federal) possuem critérios diferenciados para acesso ao recurso. Entende-se que a natureza complexa e de latente conflito na distribuição de poder entre as esferas de governo num Estado do tipo federal, descrita por Almeida (2005), também se verifica entre instituições da mesma esfera de governo, e se traduz na complexidade do aparato normativo institucional existente. Tal aspecto se alia ao trazido por Carnoy (2013) de que as instituições do Estado estão imbuídas de um conteúdo político, e não apenas tecnológico ou administrativo (CARNOY, 2013). Além disso, considerando-se o que é trazido por Peixoto (2011, p. 172), em trabalho integrante do Panorama do Saneamento Básico no Brasil, nota-se o cenário confuso de organização institucional e da gestão administrativa da área de saneamento básico no Brasil, reflexo da inexistência de ordenamento constitucional e legal adequado para tratar da área por boa parte da história republicana, fruto do caráter marginal que as ações de saneamento básico historicamente se desenvolveram no País.

Apesar dos achados apresentados até aqui, não se identificou nas entrevistas dos representantes das demais instituições envolvidas na pesquisa aspectos que indicassem presença relevante da categoria incompatibilidade entre normativos no ambiente institucional-normativo estudado. Assim, ainda que tal categoria esteja presente nas entrevistas semiestruturadas de alguns representantes, podendo ser identificada na análise de alguns normativos envolvidos no processo, a análise dos dados coletados não apresentou evidências suficientes que indiquem que a incompatibilidade entre normativos seja um fator disseminado no ambiente institucional-normativo estudado. Da mesma forma, os dados analisados não oferecem evidências suficientes para concluir que a incompatibilidade entre normativos tenha influência significativa no acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, para as transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, no estado da Bahia. Considera-se que isto é um indicativo de que tais aspectos podem decorrer de fatores episódicos, que não se reproduzem em outras instituições do ambiente institucional-normativo estudado.

Portanto, os dados coletados não indicaram presença relevante da categoria incompatibilidade entre normativos para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado, bem como para explicar limitações institucionais relevantes no processo estudado para acesso aos recursos públicos federais operacionalizados pela Funasa.

6.4.2 Da instabilidade dos normativos

Entende-se que os normativos se adequam aos requisitos de consolidação de um projeto político. Além disso, não é de se esperar normativos rígidos, haja vista a própria natureza contraditória e conflituosa dos processos sociais. Entende-se, por outro lado, que normativos altamente instáveis dificultam a organização e o planejamento dos pleiteantes de recursos quando, por exemplo, desenvolvem os projetos de engenharia e a documentação complementar exigida para acesso aos recursos.

Quando questionados sobre a alteração de normativos durante o processo de seleção que tenham influenciado o mesmo, todos os representantes da Funasa foram unânimes em indicar o mesmo acontecimento, conforme apresentado no Quadro 17.

Quadro 17 – Posição dos representantes da Funasa acerca da alteração de normativos durante o processo de seleção

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À ALTERAÇÃO DE NORMATIVOS DURANTE O PROCESSO DE SELEÇÃO
Funasa1	Quando chegou a última fase, que é aquela de visita técnica, os projetos foram aprovados, contudo, teve uma alteração na Lei, a questão da desoneração (...) teria uma redução nos encargos trabalhistas, e teria uma nova contribuição tributária, a CPRB, uma contribuição que a empresa iria pagar pela receita bruta (...) Teve de ter uma reformulação, até apresentação de novas planilhas por parte dos proponentes. Então, isso sem dúvida nenhuma foi um dificultador , porque logo depois que a gente conseguiu fechar tudo isso, decidimos que seria melhor que os municípios apresentassem logo essa planilha desonerada
Funasa2	Eu não lembro se foi isso que aconteceu, na questão da desoneração. Aquela Medida Provisória da desoneração da folha de pagamentos de pessoal. Eu acho que isso foi uma alteração. Mas do ponto de vista da economia do País (...) Não a seleção, mas já durante a execução (...) dos termos de compromisso que foram firmados. Mas, o que não quer dizer que não pode acontecer uma alteração também durante, uma coisa que esteja acima da

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À ALTERAÇÃO DE NORMATIVOS DURANTE O PROCESSO DE SELEÇÃO
	governabilidade da Funasa. Se for uma decisão da economia , do Ministério da Fazenda, é uma coisa que está acima
Funasa3	Sim, teve sim, principalmente em relação à desoneração da folha de pagamento. Que, logo no início do processo de análise da segunda etapa do PAC 2 nós tínhamos uma determinação, uma orientação a seguir. E no meio do caminho nós tomamos conhecimento da questão da Contribuição Previdenciária da Receita Bruta [CPRB]. Que era um item a mais a se incrementar no valor do BDI. E que isso impacta significativamente na planilha orçamentária de cada obra, de cada projeto. Esse foi um dos pontos que mais impactou . E depois também teve diversos desdobramentos por conta disso aí

O aspecto relatado pelos representantes da Funasa entrevistados correspondeu à desoneração sobre a folha de pagamentos instituída por meio da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e alterações. De acordo com Funasa (2014a), a desoneração sobre a folha de pagamentos tratou-se de uma ação realizada no âmbito do Plano Brasil Maior, que operou conjuntamente com outros programas do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (FUNASA, 2014a). Em suma, as alterações proporcionadas pela referida legislação federal estabeleciam que a contribuição de 20% sobre a folha de pagamentos seria substituída por outra de 2% sobre a receita bruta da empresa. De acordo com a exposição de motivos da Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011 (que deu origem à supracitada Lei), a desoneração da folha de pagamento visava “à formalização das relações de trabalho e ao fomento das atividades de tais setores” (BRASIL, 2011c, s.p.)⁵.

De acordo com Funasa (2014a), tal alteração legislativa importava na necessidade de alteração da composição do BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) e, conseqüentemente, das planilhas orçamentárias dos projetos. No âmbito da seleção específica de que trata essa pesquisa isso correspondeu à necessidade de reapresentação de planilhas orçamentárias, e das respectivas Anotações de Responsabilidades Técnicas (ARTs) dos pleitos contemplados na Portaria nº 372/2014 da Funasa, que divulgou a relação de empreendimentos selecionados.

⁵ A inclusão do componente esgotamento sanitário na Lei nº 12.546/2011 deu-se por meio da Lei nº 12.844/2013, que incluiu, entre outros, obras de infraestrutura enquadradas no grupo 422 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0.

A rigor, tal alteração não influenciou a seleção para acesso aos recursos, impactando apenas pleitos que foram aprovados no final da seleção. Contudo, observando-se o discurso dos representantes da Funasa torna-se visível neste exemplo a preocupação com outras instituições que poderiam se constituir em pontos de veto no processo (“com certeza os órgãos de controle iriam atrás dos municípios e iriam embargar a obra” do Representante Funasa1, 2015). Vê-se também a possibilidade de que decisões de ordem econômica, que perpassam a governabilidade do órgão, se imponham (“acima da governabilidade”, “decisão da economia”, do Representante Funasa2, 2015). Bem como a imprevisibilidade de decisões governamentais que repercutem significativamente nas rotinas internas do órgão (“no meio do caminho”, “diversos desdobramentos”, do Representante Funasa3, 2015).

Em que pese as motivações apresentadas oficialmente, tal procedimento guarda relação com o disposto por Rodrigues e Salvador (2011), num trabalho em que analisam as implicações do PAC sobre as Políticas Sociais no País. Para os autores, o Programa desviaria recursos de políticas sociais, por meio do uso de desonerações em tributos como o PIS. No caso em tela, a desoneração foi uma medida incluída no chamado Plano Brasil Maior. A impossibilidade de o órgão responsável pelo repasse de recursos se sobrepor a uma decisão “vinda de cima”, de ordem macroeconômica, é uma sinalização de que as instituições não têm autonomia para se impor frente às decisões políticas, repercutindo internamente as decisões tomadas em outro nível, estas sim seguindo a direção predominante do modo de reprodução vigente na sociedade.

A categoria estabilidade dos normativos está presente nas entrevistas semiestruturadas de alguns representantes, e pode ser identificada na análise de alguns normativos envolvidos no processo. Contudo, a partir da análise dos dados coletados não foram encontradas evidências suficientes que indiquem que esta categoria seja um fator disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, de modo a refletir significativamente no acesso aos recursos do processo estudado. Considerando os procedimentos empregados nesta pesquisa, o caso que se mostrou mais relevante foi de uma alteração específica, decorrente de um normativo legal, acima da governabilidade do órgão repassador de recursos, e sem referência com outras instituições pesquisadas na presente pesquisa.

Dessa forma, os dados analisados não oferecem evidências suficientes para concluir que a falta de estabilidade nos normativos tenha influência significativa no acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, para as transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, no estado da Bahia. Assim, em que pese terem sido encontradas algumas situações específicas, no âmbito da presente pesquisa os dados coletados não indicaram presença relevante da categoria instabilidade dos normativos para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado, bem como para explicar limitações institucionais relevantes no processo estudado para acesso aos recursos públicos federais operacionalizados pela Funasa.

6.4.3 Da cooperação interinstitucional

Considera-se cooperação interinstitucional a ação integrada entre diferentes instituições com vistas a uma maior efetividade das políticas públicas, qualificando a ação institucional. No âmbito deste trabalho, quando a cooperação interinstitucional ocorre entre instituições de diferentes esferas de governo é tratada como uma cooperação intergovernamental.

Da análise dos dados percebeu-se que os entrevistados de todas as entidades pesquisadas até o momento reconhecem a importância da cooperação interinstitucional. Tal aspecto é reproduzido nas diferentes instituições que compõem o ambiente institucional-normativo estudado.

Os representantes das entidades pleiteantes de recursos, por exemplo, demonstram reconhecimento da necessidade do trabalho cooperativo entre as instituições e, em geral, apresentam suas iniciativas em busca de cooperação interinstitucional, como indicado nos relatos contidos no Quadro 18.

Quadro 18 – Posição dos representantes de entidades pleiteantes de recursos acerca da cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DE PLEITEANTES QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
PleiteanteGov1	É preciso que haja um trabalho em equipe, e o trabalho em equipe é isso, nós precisamos ter o mesmo foco (...) A Secretaria da Fazenda tem que

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DE PLEITEANTES QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
	liberar recurso pra mobilidade, habitação. Tudo bem, sabemos de tudo isso. Mas precisamos sim ter o foco pra área de saneamento também
PleiteanteMun1, 2015	Nós fizemos um grupo (...) pra gente tentar às vezes ter conhecimento sobre projetos. Tipo, “ah o município ‘A’ tá fazendo um projeto de um hospital”. E às vezes eu estou com um hospital aqui pra terminar e preciso de uma ajuda de uma equipe. E aí, o que acontece. Eu tenho conhecimento [de] que aquele município está fazendo. Vamos tentar a mesma equipe trabalhar junto aqui, porque é difícil. Profissional hoje, especializado em áreas é difícil. Área hospitalar, área de saneamento
Representante PleiteanteMun3	Esse nosso projeto, esse nosso levantamento de dados todos foi praticamente a custo zero. Então, toda colaboração que foi buscada foi no sentido realmente de tornar viável isso. Então nós pedimos a colaboração da Embasa, dessa empresa que fez a parte do projeto, a UPB também que forneceu a parte do suporte técnico lá na parte de arquitetura e engenharia (...) Então a gente tem que buscar colaboração aonde encontra
PleiteanteMun4	[Após questionado sobre a necessidade de atuação de outros órgãos ou entidades que não participaram do processo] Eu acredito que sim. É necessário. Até porque nós temos órgãos estaduais ambientais, temos órgãos fiscalizadores, a própria Funasa, ela é um órgão fiscalizador né. E ela tem todo o seu corpo técnico que pode estar nos dando mais condição de elaboração do projeto e também na fase de execução. E da conscientização também
PrestadorGov1	Ou então lá em Brasília mesmo, com a demora de um próprio documento que ocorre lá um entrave, aí nós acionamos a Casa Civil pra nos dar um auxílio , que eles têm mais contatos diretos lá com a representação do governo, e aí fica mais fácil pra gente

Os representantes de entidades de meio ambiente, tanto estadual quanto municipais, partilham desta mesma posição, ao demonstrarem o uso da cooperação interinstitucional em diferentes vertentes, como apresentado no Quadro 19.

Quadro 19 – Posição dos representantes de órgãos ambientais acerca da cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
AmbEst	A gente sabe que a quantidade de técnicos que a gente tem no órgão não é suficiente pra gente dar uma resposta rápida pra quantidade de licenças que são solicitadas. Então, a gente precisa que as estruturas, que os órgãos setoriais, que as empresas que solicitam licenciamento criem essas CTGAs
AmbMun1	Hoje, na situação difícil [em] que os municípios se encontram, por exemplo (...) nós praticamente utilizamos as condicionantes de uma das nossas licenciadas [para realização da semana do meio ambiente]. Ela nos forneceu cartilha, ela nos forneceu placas (...) porque está dentro. Lá na condicionante dela diz o que: apoio à Secretaria de Meio Ambiente em suas necessidades (...) A nossa proposta para o Consórcio Bacia do Paramirim e adjacências é,

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
	exatamente, de que ele tenha um corpo funcional que no caso o município não pode ter. O município não tem condições, não vai botar aqui um engenheiro pra ficar parado, pra fazer um projeto (...) O Consórcio tendo esse conjunto de profissionais para servir esses municípios, ele poderá fazer qualquer projeto que seja necessário (...) Então, consórcio é hoje fundamental
AmbMun2	Bom, eu acho assim. Tem aquele ditado que [diz] santo de casa não faz milagre

Este modo de ver a cooperação interinstitucional é compartilhado pelos representantes dos Conselhos de Saúde, instância de controle social prevista formalmente no processo de acesso aos recursos estudado. Quando questionados sobre a participação de outros órgãos ou entidades no processo, diferentes representantes de Conselhos de Saúde veem essa cooperação num espectro amplo, desde o foco mais instrumental, como uma forma de viabilização do projeto, como algo mais profundo, como uma forma de favorecer a mobilização da população, conforme apresentado no Quadro 20.

Quadro 20 – Posição dos representantes de conselhos de saúde acerca da cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DE CONSELHOS DE SAÚDE QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
ConSaúdeEst	Lógico. Porque na medida [em] que se tem uma projeção de um projeto, ou de um programa, em que são envolvidos outros segmentos, outros atores que não apenas essa relação da Administração Pública (...) Na medida de que isso fica restrita só a [administração pública] claro que haverá uma certa dificuldade, até da busca, e até da relação e do ânimo de participação em um projeto desse (...) isso favorece a mobilização de todo o conjunto da população do município na busca dessa reivindicação
ConSaúdeMun2	Que não seja órgão nem entidade, mas também que sejam pessoas ligadas à questão ambiental. Pessoas que estejam na ação social, mas que possam dar uma ajuda, a sua contribuição quanto à sua visão em relação ao projeto, a algumas coisas que podem emperrar ou não
ConSaúdeMun3	Lá na Secretaria de Saúde a gente tem o pessoal da (...) vigilância sanitária, que pode estar em parceria, buscando parceria com eles. Pra fiscalização (...) como é que tá sendo a qualidade [da obra], essas coisas (...) eu acredito que a parceria em si com esses órgãos é primordial
ConSaúdeMun4	Ninguém é bom sozinho. Uma vez que se procurem parcerias, procurem soluções pra um determinado problema. Não sozinho, buscando, comunicando. Porque a gente não pode tomar uma iniciativa, depois de meio caminho andado buscar parcerias, aí fica inviável

Implicitamente, os agentes demonstram que a política pública é seio de inter-relação institucional. Este aspecto vai na mesma linha do disposto em O'Toole Jr. (2010),

quando destaca maneiras de estimular a cooperação interorganizacional no processo de implementação de políticas, ou de Abrúcio e Franzese (2007), quando destacam a necessidade de incentivos à cooperação intergovernamental para o sucesso do federalismo.

A compreensão dos entrevistados de que a cooperação institucional é inerente às políticas públicas, pode ser verificado quando questionados sobre a viabilidade da cooperação de outros órgãos e entidades com seu município na busca do acesso aos recursos, como pode ser notado no Quadro 21.

Quadro 21 – Posição dos representantes de conselhos de saúde acerca da cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DE CONSELHOS DE SAÚDE QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
ConSaúdeMun1	Eu creio que sim. Até porque eles são diretamente ligados né, no âmbito de esgotamento. Aqui pra gente, principalmente o SAAE que gerencia essa questão, principalmente do abastecimento de água. Então, eu creio que sim. Todos aí têm influência né
ConSaúdeMun4	Ninguém é bom sozinho. E parceira pra melhorar a vida das pessoas (...) não é ruim. Eu acredito que sim, que uma parceira entre as entidades, respeitando, claro, as hierarquias, seria uma melhoria muito grande pra nossa população

A existência de normas de apoio à cooperação é uma das propostas para estimular a cooperação interinstitucional trazida por O'tolle Jr. (2010). Contudo, sobre este aspecto, no ambiente institucional-normativo estudado notou-se uma predominância na cooperação intragovernamental, a exemplo das Comissões Técnicas de Garantia Ambiental (CTGA) que são mais efetivas no que diz respeito à participação das entidades do âmbito estadual. A Lei Estadual nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006 (BAHIA, 2006), prevê em seu Art. 55 a constituição da CTGA em instituições tanto públicas quanto privadas, com objetivo de

coordenar e executar o autocontrole ambiental, bem como avaliar, acompanhar, apoiar e pronunciar-se sobre os programas, planos, projetos e licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente degradadoras (BAHIA, 2006, p. 17).

De acordo com o Decreto nº 14.024/2012, que regulamenta a Lei nº 10.431/2006, as CTGAs têm entre suas funções a de análise, avaliação e pronunciamento a respeito do “desempenho ambiental do empreendimento ou atividade”, “coordenar a elaboração dos estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental”, a

proposição de condicionantes aos órgãos ambientais licenciadores, entre outros (BAHIA, 2012). Vê-se que, normativamente, pode-se considerar a CTGA com um braço técnico do órgão ambiental, tornando mais ágil o licenciamento ambiental da atividade.

Tais considerações são reforçadas ao se considerar o que diz a respeito dessa comissão o representante do órgão ambiental do estado da Bahia:

Principalmente a Embasa, que tem já uma estrutura voltada para o licenciamento, tem uma CTGA, uma Comissão Técnica de Garantia Ambiental um tanto já articulada, estruturada, que auxilia bastante o órgão no licenciamento ambiental.

(...)

Um órgão que necessite constantemente de licença ambiental, ele pode, ele deve formar uma Comissão Técnica de Garantia Ambiental, que é um setor dentro do órgão [ambiental] que vai estar fazendo estudos pra obtenção de licenças, gerando relatórios de cumprimento de condicionantes e também pode auxiliar no processo de licenciamento realizando as vistorias e emitindo pareceres técnicos.

(...)

Alguma secretaria, agora a Secretaria de Infraestrutura Hídrica [e Saneamento], de repente pode criar uma estrutura, uma CTGA quem sabe, dentro da Secretaria, pra auxiliar essas prefeituras na obtenção das licenças ambientais. Elaboração dos estudos principalmente, [em] que [as prefeituras] têm a maior dificuldade, e obtenção dos outros documentos necessários. Eu acho que sim, pode, deve ter uma estrutura de apoio no estado ou no governo federal pra que as prefeituras consigam botar pra andar esses projetos de saneamento (Representante do AmbEst, 2015).

Tal aspecto da cooperação interinstitucional se reflete também no âmbito da Gestão Ambiental Compartilhada no estado da Bahia, atualmente regulamentado por meio da Resolução nº 4.327/2013, do Conselho Estadual do Meio Ambiente. Tal normativo, que define no âmbito do estado da Bahia, o licenciamento ambiental de atividades de impacto local, em atendimento ao Art. 159 da Lei Estadual nº 10.431/2006 (da Política Estadual de Meio Ambiente e Proteção à Biodiversidade do estado da Bahia) e a Lei Complementar Federal nº 140/2011, que, entre outros, fixa normas “para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” em ações administrativas relativas ao desenvolvimento da competência constitucional comum de proteção do meio ambiente, entre outros.

Neste âmbito, o normativo federal prevê em seu art. 4º entre instrumentos de cooperação institucional como consórcios públicos; convênios, acordos de cooperação técnica e instrumentos similares; fundos públicos e privados; delegação

de atribuições ou da execução de ações administrativas de um ente da federação a outro (BRASIL, 2011d). O mesmo normativo prevê como ações administrativas dos estados, entre outras, a de promover a integração entre programas e ações desenvolvidos por órgãos e entidades da União, estados, Distrito Federal e dos municípios, destacando que a ação administrativa de auxílio no desempenho de atribuições quando solicitado por outro ente federativo (ação administrativa subsidiária) dar-se-ia “por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação” (BRASIL, 2011d, s.p.).

A Lei Complementar Federal nº 140/2011, citada anteriormente, foi incluída como uma das medidas de gestão do PAC 2, conforme último balanço disponível do Programa, no âmbito das alteração de regras para licenciamento ambiental, com intuito de tornar mais ágil a implementação dos investimentos em infraestrutura, entre outras (PAC, 2014b). O papel do governo federal na colaboração com órgãos locais e estaduais foi um dos aspectos tratados por Uddameri e Singh (2013), no estudo sobre o processo histórico de evolução da prestação e das normas de regulação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos nos Estados Unidos.

Acerca da cooperação do estado no âmbito da gestão ambiental compartilhada, um dos representantes de órgão ambiental municipal com capacidade para licenciar destaca:

Na verdade, **a palavra cooperação aí é pouca mesmo**. A única coisa que o estado tem fornecido diretamente com relação a isso são os cursos (...) Que eles estavam fazendo frequentemente, esse ano deu uma parada, não sei por que (...) Essa é a ligação direta que o estado dá pra gente, com relação a nossa capacitação mesmo de licenciamento. Fora isso, não tem nenhuma mais (Representante AmbMun2, 2015, grifo do autor).

Tal consideração sinaliza pouca eficácia da cooperação no âmbito da GAC, mais especificamente no âmbito do licenciamento ambiental compartilhado. Tal sinalização é reforçada quando se observam outros pontos levantados por representantes de todos os órgãos ambientais pesquisados, conforme depoimentos contidos no Quadro 22.

Quadro 22 – Posição dos representantes dos órgãos ambientais quanto à cooperação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DE ÓRGÃOS AMBIENTAIS QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
AmbEst	<p>A gente sabe já das dificuldades que as prefeituras [enfrentam] em serem simples requerentes. Eles já têm uma dificuldade. Eles não têm normalmente equipe, recursos pra formar um setor. Então, no momento que a gente está, que eu vejo, as prefeituras não têm condições de formar uma CTGA ainda, pra isso. E não têm uma demanda de processos. Uma prefeitura vai solicitar uma licença pra um esgotamento sanitário uma vez a cada 2 ou 3 anos</p> <p>(...)</p> <p>Eu acho que o estado ou a União, através da Embasa não sei ou através de outra estrutura, dentro do Executivo estadual poderia auxiliar de uma forma mais, digamos assim, mais de perto, mais próxima, pra que as prefeituras consigam realizar essas obras</p>
AmbMun1	<p>O estado está liberando para esse território aqui, Graças a Deus, desde 2011 que tá se pedindo, cinco (05) carros pra o trabalho territorial. A cidade aqui deverá receber um carro pra o trabalho territorial (...) Mas esse pedido tem 4 (quatro) anos</p>
AmbMun2	<p>A busca [por cooperação] que a gente faz é <i>online</i>, aquela coisa de mandar ofício e tal. E a resposta geralmente não vem. Quando vem não é positiva, ou é só promessa, não dá em nada</p>

Um aspecto a se ressaltar nesses discursos é uma posição enviesada acerca da cooperação. Para alguns entrevistados, a cooperação é vista como sinônimo de ajuda, ou auxílio, principalmente quando ela envolve instituições da esfera local de governo. Entende-se que tal visão, que pode ser notada nos discursos mostrados anteriormente, no Quadro 22, afasta-se da noção de cooperação como ação coordenada com vistas a qualificar a ação pública, aproximando-se equivocadamente de uma visão de subordinação da esfera local do poder, contrário aos preceitos constitucionais de autonomia do Poder Local, assegurada entre outros pela previsão de competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (BRASIL, 1988), e do caráter eminentemente local das ações e serviços públicos de saneamento básico.

Acerca do envolvimento de outros órgãos e entidades no processo de concessão das licenças de instalação, os representantes dos dois órgãos ambientais municipais relataram o apresentado no Quadro 23.

Quadro 23 – Posição dos representantes de órgãos ambientais quanto ao envolvimento de outros órgãos e entidades no processo de concessão de licenças

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AO ENVOLVIMENTO DE OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES NO PROCESSO DE CONCESSÃO DE LICENÇAS
AmbMun1	Normalmente não. Só se ele tiver alguma falha em sua documentação. Aí vai ser exigido. Não vai nem haver um contato dessa secretaria com o órgão municipal ou estadual, vai haver a exigência de que ele atualize aquele documento, de que ele corrija aquele documento
AmbMun2	Não. Diretamente não. Só mesmo nossa equipe é que faz a fiscalização e monitoramento

Dessa forma, entende-se que a cooperação existente é pouco efetiva e insuficiente. Além disso, observando-se outros trechos de relatos dos entrevistados de órgãos ambientais municipais, vê-se que o uso de outros instrumentos de cooperação previstos no normativo federal, a exemplo dos consórcios esbarra em dificuldades, como relatado por um dos representantes de órgão ambiental municipal, acerca das dificuldades em incluir a gestão ambiental compartilhada no Consórcio do qual o município faz parte:

A nossa proposta pro Consórcio Bacia do Paramirim e adjacências, é exatamente de que ela tenha um corpo funcional que, no caso, o município não pode ter (...) O Consórcio tendo esse conjunto de profissionais para servir esses municípios, ele poderá fazer qualquer projeto que seja necessário (...) Agora, é fundamental que os prefeitos entendam que isso aqui é uma unificação. Não pode um ficar puxando pra um lado e um pro outro. Os entraves são culturais (Representante AmbMun1, 2015).

Essa dificuldade no uso adequado de um instrumento de cooperação intergovernamental já tradicional no Brasil como o consórcio público é relatado também por outros entrevistados, como o representante de um dos pleiteantes municipais:

Outro problema **gravíssimo** que nós temos é a questão do lixo (...) O **Ministério Público** já interferiu nessa questão. Foi criado um **Consórcio** entre dois, três municípios mais próximos para coletar o lixo, jogar num aterro sanitário, [o] que ainda não está sendo feito da forma adequada. Eu acho que precisa do órgão fiscalizador, tanto do governo federal, quanto do estadual e um melhor apoio, principalmente do governo federal, nessa questão, porque é séria. (...)

Essa questão [do] **consórcio** do aterro sanitário foi mais uma questão imposta pelo **Ministério Público**. Porque ele fiscalizou os municípios mais próximos, e viu que [os resíduos sólidos] estavam sendo armazenados de uma forma inadequada (...) [Sobre] essa questão do esgotamento sanitário, os municípios precisam se

organizar mais (...), porque quando se tem uma união, é mais fácil de resolver os problemas... E eu acredito que **o [consórcio] Portal do Sertão precisa ser melhor explorado**. Porque ele tá aí pra atender essas demandas (Representante PleiteanteMun4, 2015).

Pode-se perceber, por meio das informações, a existência de uma forma de cooperação intergovernamental (consórcio), a atuação de outra entidade como impulsionadora da formalização da cooperação (“foi uma questão imposta pelo Ministério Público”) e as dificuldades de seu uso mais efetivo (“a coleta desse lixo até o aterro sanitário é caro”, “precisa de pessoas mais capacitadas pra tá auxiliando os municípios na captação de recursos”) (Representante PleiteanteMun4, 2015, s.p.).

Nos relatos do segundo representante de órgão ambiental municipal, pode ser identificado outro aspecto da baixa cooperação intergovernamental no âmbito do licenciamento ambiental compartilhado, que é a sensação de distanciamento entre as instituições:

Eu acho que deve haver um planejamento melhor do estado. Não sei, talvez aumentar a quantidade de pessoal envolvido, de trabalhador mesmo, de funcionários, pra poder estar vindo nos municípios conhecer a realidade de cada município e assim tentar cooperar de alguma forma (...) pelo menos ver o que é que está errado, o que é que está faltando e tentar ajudar. Principalmente na quantidade de profissionais né, multidisciplinar (...) Porque você tem as referências lá, você conhece até os nomes de tanto ouvir falar. Mas estão lá em Salvador, nos gabinetes. Então, na prática é difícil ter acesso.

(...)

Então quando você tem uma fiscalização conjunta. DNPM, que é o órgão que a gente precisa bastante aqui, eles já têm mais de anos que não vem aqui. Sei lá, uma única pessoa de cada órgão desse: Inema, Ibama (...) juntar, pelo menos uma vez a cada 6 (seis) meses, ou periodicamente, pra estar vindo nos municípios, em equipe, dá pra fazer um trabalho bom de monitoramento e fiscalização. Pra, até dar mais credibilidade ao órgão [municipal], entendeu (Representante AmbMun2, 2015).

Outro exemplo de predominância da cooperação intragovernamental é o papel dado à Embasa no desenvolvimento dos projetos e da documentação necessária para os pleitos, que se restringe apenas àquelas localidades nas quais a companhia detém a concessão. Tal aspecto pode ser verificado nos trechos de entrevistas de representantes do Governo do Estado da Bahia, tanto de pleiteantes como da prestadora, contidos no Quadro 24.

Quadro 24 – Posição dos representantes de entidades estaduais quanto à cooperação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À COOPERAÇÃO
PleiteanteGov1	Na verdade esses projetos foram desenvolvidos pela Embasa que é uma descentralizada, ou foi uma descentralizada da Sedur
PleiteanteGov2	Quem faz o projeto , na verdade, quem contrata os projetos são a Cerb e a Embasa que são vinculadas às Secretarias do Estado. (...) Então, [em] muitos casos o que acontece é que quando a Embasa não opera ela não desenvolve. Entendeu? E a Cerb no estado não desenvolve projeto de esgotamento sanitário. Então existe essa lacuna: quem desenvolve projetos onde a atuação é municipal? Acaba sendo o próprio município
PrestadorGov1	Os projetos foram todos eles desenvolvidos pela própria empresa onde eu trabalho
PrestadorGov2	Sei que a gente contrata projetos de municípios onde a Embasa opera o sistema. Onde ela é a concessionária

Os três representantes da Funasa entrevistados foram unânimes em destacar aspectos que traduzem a baixa eficácia da cooperação interinstitucional no ambiente estudado, principalmente no que diz respeito à cooperação do estado com os municípios (intergovernamental), conforme relatos apresentados no Quadro 25.

Quadro 25 – Posição dos representantes da Funasa quanto à cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
Funasa1	Porque nesse caso eu entendo até que as companhias concessionárias deveriam dar um apoio maior , inclusive no acompanhamento das obras, visto que eles mais pra frente é que vão operar esses sistemas. (...) Na verdade, hoje como a gente tem visto, a maior dificuldade [pra acesso aos recursos] sem dúvida alguma é o apoio técnico que os municípios não têm
Funasa2	Olhe, se a UPB, que é a entidade municipalista, tivesse um suporte de técnicos, de profissionais, ela poderia sim. Porque ainda é muito tímido esse apoio que a UPB [dá aos municípios] (...) a entidade que congrega os municípios. Uma associação que defende os interesses dos municípios (...) um apoio tanto do processo de seleção, quanto do processo de elaboração de projetos. (...) As próprias Secretarias deviam dar apoio né. A Secretaria, antiga Sedur, Secretaria que faz o quê? A Política, não é. Então, ela que tem que apoiar os municípios
Funasa3	Eu acho que tecnicamente, por exemplo, a UPB teria como sim. Não só a parte técnica, quanto também politicamente. Pois talvez conseguisse com mais celeridade a obtenção das licenças ambientais

A pouca eficácia da cooperação intergovernamental também é sinalizado por representantes de entidades de controle, conforme Quadro 26, quando questionados sobre a existência de formas estabelecidas de cooperação com outras entidades:

Quadro 26 – Posição dos representantes dos órgãos de controle quanto à cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
Controle1	Existe sim cooperação (...) o TCU faz trabalhos de orientação centralizada. A gente chama de 'FOC'. E essas FOCs procuram ouvir principalmente as entidades governamentais que repassam recursos, que formulam políticas
Controle2	Há previsões de auditorias compartilhadas (...) [em] que trabalharia, no caso, o nosso órgão, juntamente com (...) a Funasa

Quando indagado sobre a cooperação específica com convenentes, tais como prefeituras municipais, um dos representantes das entidades de controle destaca:

Também não (...) Mas **é uma coisa que a gente almeja**, a gente tem almejado aí pra que a gente possa compreender melhor essas unidades jurisdicionadas. Mas infelizmente ainda é muito pouco.

(...)

A oportunidade existe e a gente sabe como melhorar. Talvez a gente precise de uma estrutura maior pra fazer isso. A gente usa pouco essa parceria. Por exemplo, existe uma entidade representativa dos municípios chamada UPB, que a gente **agora tá tentando fazer contato** pra fazer um seminário. Fazer apresentações e tal. Mas de uma maneira assim pouco normatizada, uma coisa mais de vontade do que de uma coisa normatizada (Representante de Controle1, 2015, grifos do autor).

A pouca eficácia da cooperação interinstitucional reflete em dificuldades nos esforços empreendidos pelos pleiteantes (principalmente municipais) no desenvolvimento do projeto e da documentação complementar. Tal aspecto pode ser verificado no discurso de alguns deles, quando questionados, por exemplo, se alguma outra entidade participou no desenvolvimento dos projetos ou se alguma outra entidade foi procurada para dar apoio ao município, conforme relatos apresentados no Quadro 27.

Quadro 27 – Posição dos representantes de entidades pleiteantes acerca da participação de outras instituições no processo

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
PleiteanteMun1	Não, não. Só a prefeitura. Só o setor de convênios. Convênios e engenharia né, que a gente trabalha junto aqui.

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
	<p>(...)</p> <p>Eu acho que o que falta na verdade é essa vontade de ajudar. Porque não é difícil. Pra um órgão, uma instituição como a Funasa, não é difícil você fazer uma seleção de municípios pra desenvolver esse [projeto] (...) Até porque ele vai até economizar, não é. Se a própria Funasa em parceria com o município, ela faz, ela vai ajudar na economicidade do projeto em si. Então, é isso, falta essa vontade</p>
PleiteanteMun2	<p>O município só fez algumas inserções lá em Brasília, na Funasa, pra defender o direito e a necessidade dele. Agora não teve outro órgão envolvido não</p>
PleiteanteMun4	<p>A grande dificuldade foi essa. A cooperação que não houve. Então o município teve que fazer tudo sozinho</p>

Comparando-se essas informações com as fornecidas pelo representante de uma das prefeituras (a única que teve um apoio mais efetivo no desenvolvimento do projeto), observam-se algumas peculiaridades. Nos trechos a seguir, o representante desta entidade relata o apoio recebido em algumas fases do processo:

Nós tivemos algumas entidades que participaram. Devo dizer que a UPB nos deu um suporte técnico na parte de projetos (...) na transcrição do projeto (...) Agora acordo, não tem tipo de acordo [formal]. Existe muita cooperação assim, pela UPB que é o órgão que reúne os municípios. É essa empresa que se dispôs a fazer o projeto.

(...)

Então a partir do momento que nós aderimos a esse programa, através do PAC (...) aí foi convocada essa empresa, provavelmente através também da notícia [de] que havia disponibilidade pra se fazer esses projetos, ela provavelmente ofereceu o serviço dela. Mas é uma proposta, alguma coisa que pudesse colaborar na elaboração desse projeto

(...)

A questão do projeto em si (...) não podemos dizer que é uma cortesia. Mas um interesse dessa empresa que fez, ela teria também interesse em participar da execução do projeto né (Representante de PleiteanteMun3, 2015).

A análise destes trechos deve ser feita considerando-se o depoimento do representante de outro pleiteante municipal, conforme transcrito a seguir:

(...) porque até a UPB atua macro né. Onde a gente está agora, e a **Embasa só tem interesses na exploração**. Ela não tem interesse em defender um projeto. **Depois que tiver pronto ela tem interesse em cobrar** taxas e mais taxas, como elas fazem (Representante de PleiteanteMun2, 2015, grifos do autor).

Notam-se alguns aspectos que podem ser trazidos na análise. Primeiro ponto, a cooperação existente entre a UPB e a prefeitura representada por Pleiteante Mun3 é

algo episódico, sem correlação com a rotina do ambiente institucional-normativo estudado, possivelmente explicado por outras razões. Segundo ponto, o comportamento da empresa se dispondo em fazer o projeto vai contra a ideia central de uma empresa privada que é obter o lucro, aspecto presente inclusive em empresas criadas pelo próprio Estado para prestação de determinados serviços públicos. Essa orientação, presente inclusive nas empresas estatais, pode ser observado mais atentamente nos trechos destacado anteriormente na entrevista do Representante de PleiteanteMun2 (2015), ele próprio representante de uma empresa privada contratada por uma das prefeituras municipais para capitanear o processo de busca do recurso, e devidamente remunerada por isso, como traduz o seguinte trecho:

É, na realidade, nós temos uma empresa de consultoria, na área de captação de recursos e planejamento estratégico.

(...)

A prefeitura fez uma carta-convite no valor de 80 mil que é o limite que ela tem, pelo Tribunal de Contas do Município. Então, foi esse valor que remunerou a gente durante 10 meses, pra gente poder fazer todos os projetos de lá (Representante de PleiteanteMun2, 2015).

Ainda que tal comportamento não seja, de fato, ilegal, considera-se que o aspecto retratado no depoimento do PleiteanteMun3 (2015) pode representar um incentivo a comportamentos oportunistas de empresas empreiteiras, “oferecendo” os projetos básicos, em troca de garantias para execução das obras. Ainda que tal procedimento não tenha ocorrido nos pleitos aqui pesquisados, como confirma o representante pesquisado (“mas é coisa que depois seria decidido através do processo licitatório. Nada de vínculo com isso. Vinculado à elaboração do processo licitatório. Nada, nada disso”, Representante de PleiteanteMun3, 2015), tal aproximação entre os interesses da empresa e a política pública de saneamento básico se alinham à concepção presente em Hirsch (2010), de que o Estado capitalista convive com uma contradição geral de seu duplo papel de manter os requisitos de acumulação e de legitimação. Conforme Fleury (1994), em análise da relação entre Estado e políticas públicas na visão de Claus Offe, o Estado intervém mediante suas políticas públicas garantir tais requisitos.

Entende-se que riscos como o citado anteriormente, além de outros como o distanciamento do controle social, que será tratado mais detalhadamente no item 6.4.6 (Dos conflitos intra e interinstitucionais), podem ser minimizados com uma

maior eficácia da cooperação intergovernamental. Considera-se que uma cooperação mais efetiva, com o empoderamento das instituições da esfera local do governo por meio da intensificação das parcerias, desenvolvimento conjunto de pesquisas, treinamento, entre outros previstos em Radin (2010), permitiria uma maior qualificação da ação pública.

Da análise dos dados, infere-se que a limitada cooperação intergovernamental é um fator predominante no ambiente institucional-normativo estudado. Tal aspecto pode ser verificado no discurso dos representantes das diferentes instituições contempladas na pesquisa, apesar da maneira positiva como os diferentes entrevistados veem a cooperação. A cooperação interinstitucional é presente, como se vê em instâncias como a Comissão Técnica de Garantia Ambiental ou na cooperação da Embasa como braço técnico do Governo do Estado da Bahia na elaboração dos projetos e obtenção da documentação complementar. Contudo, considera-se poucos e isolados os casos de sucesso na cooperação intergovernamental. Por dificultar o aproveitamento de oportunidades de cooperação entre os entes, entende-se que a baixa cooperação interinstitucional é um dos fatores do ambiente estudado que limitam o acesso aos recursos e não oportunizam o aproveitamento da capacidade própria dos municípios, relegando-os ao papel de lado frágil na relação intergovernamental, rebaixando sua autonomia garantida constitucionalmente.

Nota-se em alguns discursos a menção à cooperação com um viés de “ajuda” ou “auxílio” às instituições da esfera local, noção apartada da visão de cooperação como qualificação da ação pública e da autonomia do Poder Local prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei Nacional de Saneamento Básico.

Considera-se que as raízes dessa situação podem se ancorar em aspectos tratados por Fiori (1994), nos quais se nota o caráter conflituoso da distribuição de poder num Estado do tipo federal, que neste caso se reflete na implementação das políticas públicas de saneamento básico, ao dificultar o acesso aos recursos públicos destinados à área. Tal aspecto se alinha à visão do Estado como reflexo da luta de classes, o qual, de acordo com Hirsch (2010, p. 32), não representa a uma vontade geral, mas o resultado de uma “relação estrutural de classes e de exploração. Na linha do que argumenta Silva (2010), isso poderia indicar dificuldades na coordenação federativa, que para o autor, é a linha que marca a separação entre o

federalismo cooperativo e um predatório. Considerando-se o estreito relacionamento das ações de saneamento básico com a saúde, a deficiência na cooperação é um fator de significativa limitação, ao impedir que mais municípios acessem os recursos e obtenham melhorias em indicadores de saúde. Tal aspecto, diretamente relacionado com a natureza conflitiva do estado federal, reflete nas instituições que implementam as políticas públicas desse Estado.

Dessa forma, entende-se que os dados indicaram que a pouca eficácia da cooperação interinstitucional, notadamente a cooperação intergovernamental, é uma categoria relevante no ambiente institucional-normativo estudado. Além disso, considera-se que o baixo nível de cooperação interinstitucional é um aspecto relevante para explicar as limitações institucionais-normativas para acesso ao recurso do ambiente estudado.

6.4.4 Da institucionalização dos procedimentos

A falta de institucionalização dos procedimentos é algo que se mostrou bastante disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, com um potencial significativo de impactos sobre o acesso aos recursos das transferências obrigatórias para esgotamento sanitário, com recursos operados pela Funasa na Bahia. Esse aspecto é notado, por exemplo, quando alguns entrevistados destacam deficiências da entidade repassadora de recursos no tocante aos manuais de procedimento. Sobre esse ponto destacam-se alguns relatos de representantes da Funasa, contidos no Quadro 28.

Quadro 28 – Posição de representantes da Funasa acerca dos manuais de procedimentos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS MANUAIS DE PROCEDIMENTOS
Funasa2	Eu acho que teria que ter um manual dos procedimentos. A Funasa não tem um manual de procedimentos, o Ministério das Cidades tem. Manual desses procedimentos pra acessar os recursos. Como sempre tá mudando, né (...) E a cada vez que mudasse, se mudar a cada 4 anos, que se atualize, se tenha revisão
Funasa3	Precisamos de manuais institucionais que sejam mais claros no que a gente deve pedir, no que os órgãos de controle principalmente cobram da gente. Cobram dos técnicos da instituição (...) Não sei se por falta de tempo daqueles que estão de fato nas esferas de planejamento. Ou talvez a falta de

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS MANUAIS DE PROCEDIMENTOS
	conhecimento também de algumas pessoas da esfera de planejamento

Acerca das exigências técnicas feitas para acesso ao recurso do processo em estudo, há um manual específico da Funasa que trata da apresentação de projetos de sistemas de esgotamento sanitário (FUNASA, 2008). Tal manual, disponível no *website* da instituição, refere-se a uma versão de 2008 e, ao que parece, não foi submetido a atualizações/alterações, ao longo das duas etapas do PAC / Funasa. De acordo com o constante na cartilha, a mesma tem como objetivo

subsidiar os estados, municípios, Distrito Federal e outros órgãos interessados na elaboração de proposta de financiamento para projeto de Sistema de Esgotamento Sanitário, especificamente quanto à documentação técnica exigida para formalização de convênios, nos casos de obras e serviços de saneamento, de acordo com a legislação vigente (FUNASA, 2008, p. 3).

Além disso, consta no manual que

Um projeto de engenharia deve apresentar os elementos e informações necessárias e suficientes para que a obra seja executada com segurança, funcionalidade, adequação, facilidade de construção, conservação e operação, durabilidade dos componentes e principalmente a possibilidade do emprego de mão-de-obra, material, matérias-primas e tecnologias existentes no local (FUNASA, 2008, p. 7).

Nessa cartilha é feita uma descrição dos diferentes componentes esperados para o projeto de engenharia, tais como o memorial descritivo, o memorial de cálculo, as plantas, as planilhas orçamentárias, cronograma físico-financeiro, Anotações de Responsabilidade Técnica e principais normas técnicas da ABNT relacionadas com projeto de sistema de esgotamento sanitário (FUNASA, 2008). Além da documentação relacionada ao projeto de engenharia, tal cartilha apresenta também alguns documentos exigidos, tais como: documento de posse da área, documentação relativa ao licenciamento ambiental e à outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, documentos relacionados à sustentabilidade do sistema proposto, contemplando informações sobre a entidade responsável pela prestação dos “sistemas de esgotamento sanitário” ou “modelo de gestão a ser implementado para operação e manutenção do sistema”, além da previsão e fonte dos recursos para custeio da operação e manutenção do sistema (FUNASA, 2008, p. 12). Finalmente, são apresentados alguns “documentos adicionais”, como o “Programa de Educação

em Saúde e Mobilização Social (Pesms)”, exigido para celebração de convênios, “Termo de compromisso para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs)” e Declaração de contrapartida (FUNASA, 2008, p. 13). No manual são apresentados alguns modelos de documentos a serem utilizados.

Vê-se que no manual em questão há um foco na descrição e na indicação dos principais componentes do projeto, não sendo apresentadas condições de elegibilidade ou de dispensa de determinada solução tecnológica. Nesse aspecto, uma eventual vedação de determinada solução tecnológica ficaria dependente de outra determinação normativa, a exemplo de uma Portaria, mais flexível que um manual de procedimentos. Entende-se que tal aspecto pode ser encarado como algo positivo ou negativo, conforme o ponto de vista. Positivamente, isso permite uma flexibilidade na definição do que pode ou não ser financiado. Negativamente, isto possibilita mudanças rotineiras que retiram o caráter de institucionalização dos procedimentos. Entende-se que a falta dessa diretriz do que a instituição permite ou não permite, abre também o leque de possibilidades de decisão do técnico responsável pela análise. Certamente, um manual de procedimentos não deve ser rígido a ponto de impossibilitar o uso da discricionariedade pelo profissional analista. Contudo, os diferentes relatos tratando dessa questão sinalizam a necessidade de discussão, por parte da instituição repassadora dos recursos, dos fatores que devam estar sob jugo do técnico e daqueles que devem ser previstos mais taxativamente nos manuais. Tal discussão deve se pautar pela busca de um equilíbrio entre a necessidade de se criar um ambiente flexível, que estimule o diálogo e a definição de soluções técnicas adequadas a cada situação local, e da necessidade de certa previsibilidade quanto ao que esperar dos pleiteantes quando da apresentação e revisão de seus projetos ao longo de um processo de seleção.

Tal situação pode agravar dificuldades relatadas por representantes de entidades pleiteantes de recursos, como as apresentadas no Quadro 29, a respeito de pleitos encaminhados na segunda etapa do PAC 2 / Funasa.

Quadro 29 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando a dificuldades decorrentes da deficiência na institucionalização dos procedimentos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS
PleiteanteGov1	<p>Eu gostaria de adicionar e agora eu faço uma crítica (...) Então, o normativo de fiscalização dos técnicos da Funasa eu não conheço, não sei se existe. Então muitas vezes, os técnicos, a despeito da mesma situação, muitas vezes tomam decisões diferentes. Uns são mais exigentes, outros nem tanto, facilitam mais as coisas, as coisas andam mais com um do que com outro.</p> <p>(...)</p> <p>até gostaria de saber de você, se existe documento, esse normativo dentro da Funasa que estabelece quais são as regras, quais são os limites de atuação do técnico, o que que pode, o que que não pode.</p> <p>(...)</p> <p>O técnico tem que ter autonomia pra dizer “pode fazer!”. Mas os técnicos ficam assustados, é isso que a gente percebe. Então, tem que ter um normativo estabelecendo o que pode e o que não pode. Porque senão fica difícil mesmo</p>
PleiteanteGov2	<p>E um principal ponto que eu acho que é um normativo. Vocês não têm um normativo. Então assim, a gente brinca, e fala muito da Caixa, fala muito dos outros que operam com recursos [da União]. A gente fala assim: "Poxa, um dos outros pontos né, o recurso é OGU, do Orçamento Geral da União, mas pra cada órgão existem regras diferentes, e no caso de vocês, vocês não têm, tanto que a gente sempre ouve: não, é a LOA, é o TCU, é isso, são normativos mais gerais. Então há uma subjetividade muito grande. Então, quando você tem um normativo, fica mais claro de você entender</p>

Entende-se que o uso dos recursos públicos para o financiamento das políticas públicas consolida e cristaliza as relações capitalistas e os projetos políticos das classes e frações de classe, conforme considera Fleury (2004), em análise sobre Estado e políticas públicas na visão de Nico Poulantzas.

Hirsch (2010), por sua vez, sustenta que por meio de seu aparelho estatal e de seu arcabouço institucional, o Estado age de maneira a garantir as condições de acumulação. Ou seja, mesmo com seus conflitos intra e interinstitucionais, o arcabouço institucional contribui para um direcionamento geral em torno do interesse de reprodução das condições de acumulação na sociedade. Contudo, o mesmo Hirsch (2010, p. 101), baseando-se na Teoria da Regulação, explica que “as condições de persistência e desenvolvimento” da sociedade capitalista são marcadas por contradições. Assim, se de um lado o complexo institucional impõe alterações em procedimentos com vistas a “tornar mais fácil” o alcance dos objetivos do capital no longo prazo, por outro lado, ele próprio impõe restrições ao processo no curto prazo.

Isso pode ser notado, por exemplo, na desoneração de folha de pagamentos, instituída por meio da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. De acordo com Rodrigues e Salvador (2011), que analisam as implicações do PAC sobre as políticas sociais no País, o PAC se “apropria indiretamente” de recursos que seriam originalmente destinados ao financiamento de políticas sociais, como a de educação e a de seguridade social (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 153). Com isso, há uma facilitação às condições gerais de acumulação. Por outro lado, esse mesmo procedimento repercute no complexo institucional dificultando a aprovação de projeto, e o início de empreendimentos, conforme pode ser verificado no seguinte depoimento de um dos representantes da Funasa, sobre os desdobramentos no processo de seleção decorrentes da aplicação da desoneração sobre a folha de pagamentos, quando questionado sobre alterações em normativos que influenciaram o processo de seleção⁶:

A última seleção do PAC começou em fevereiro de 2013. Então os municípios apresentaram as propostas e foram apresentando os seus orçamentos, aí teve o processo de entrevista técnica, processo de aprovação e quando chegou a **última fase** que é aquela de visita técnica (...) teve uma alteração na Lei, a questão da desoneração (...) E isso modifica os custos que são apresentados (...) E muda o BDI né, que são as bonificações e despesas Indiretas, e isso ocasionou que teve de ter uma reformulação, até apresentação de novas planilhas por parte dos proponentes (...) E uma boa parte daquilo que tinha sido aprovado ainda se encontra nessa parte de aprovação da planilha desonerada (Representante da Funasa1, 2015).

Outros fatores levantados pelos entrevistados, como a constante mudança nas regras, ausência de um calendário, entre outros, podem ser verificados também ao se avaliar os processos de seleção, e ao se verificar que, apesar de avanços em alguns pontos (como a previsão de etapas bem definidas, com prazos mais razoáveis para apresentação dos projetos), não se avançou em outros pontos como permanente atualização dos informativos e manuais que regulam as ações dos técnicos e entidades pleiteantes. Isto indica uma deficiência na institucionalização dos procedimentos no âmbito da instituição repassadora de recursos. No que diz respeito à ausência de um calendário para abertura de seleções de repasse de recursos o representante de um dos pleiteantes deu o seguinte depoimento:

⁶ A desoneração sobre a folha de pagamentos, suas relações com a concepção de Estado adotada na pesquisa e os desdobramentos no processo de seleção foram tratados com mais detalhes anteriormente, no item 6.4.2 Da instabilidade dos normativos.

O que acontece de um modo geral: **a gente não tem uma pré-divulgação** pelo governo federal. É até uma demanda que a gente como governo do estado apresentou pra que houvesse um calendário de contratações, onde os governos soubessem desse calendário pra poder já se preparar. Porque o que acontece muito é o seguinte: vai ter uma divulgação então [há] **a correria**, você às vezes não está com o projeto completamente pronto pra ser selecionado. Existem muitos casos [em] que nós temos os projetos prontos, mas eles precisam de um nível de atualização, porque você sabe (...) A realidade muda (Representante PleiteanteGov2, 2015).

A ausência de um calendário amplo prevendo as seleções para repasse dos recursos pode ser confirmada no depoimento de um dos representantes da própria Funasa:

Embora a Presidência levante o **cronograma**, como isso foi feito na seleção do PAC 2, mas apenas internamente, **eles não tiveram autonomia pra divulgar**, porque tudo remete a um comitê gestor do PAC (...) Agora, para isso seria importante que pudesse ter esse retorno pra tentar **sensibilizar** os representantes do Comitê Gestor do PAC da **necessidade desse cronograma** (Representante Funasa2, 2015, grifos do autor).

Outra situação que denota a fragilidade da institucionalização dos procedimentos é o relatado por um dos representantes da Funasa quando questionado se houve alguma flexibilização nas exigências durante o processo de seleção:

Não me recordo. Pelo contrário, a questão da etapa útil, é uma coisa que **não foi solicitada e no desenrolar foi solicitado** que quem estava pleiteando apontasse quanto seria [o orçamento] do projeto pra etapa útil. Então, não é que foi uma mudança. Mas foi uma **forma de tentar, digamos, cortar, né** (Representante Funasa2, 2015, grifos do autor).

O conceito de etapa útil está presente em um dos manuais da Funasa. De acordo com Funasa (2015b, p. 33) ele representa a etapa “capaz de entrar em funcionamento imediatamente após a conclusão dos serviços e atender seus objetivos sociais e de salubridade ambiental”. No caso em tela, a indicação do valor correspondente à etapa útil significaria informar o valor mínimo necessário para que houvesse funcionalidade do projeto. Tal aspecto implicaria pelo menos uma confirmação dos cálculos de dimensionamento e uma readequação da planilha orçamentária dos projetos, durante o processo de seleção.

A fragilidade da institucionalização dos procedimentos mostra-se ainda mais grave quando analisadas outras nuances do processo de seleção. Um dos pontos mais recorrentes é o pequeno prazo concedido entre as etapas do processo de seleção.

Sobre esse ponto, destacam-se no Quadro 30 alguns trechos de entrevistas com representantes de pleiteantes de recursos, e com representantes da própria Funasa.

Quadro 30 – Posição de representantes de entidades pleiteantes e da Funasa acerca dos prazos no processo de seleção

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS PRAZOS NO PROCESSO DE SELEÇÃO
PleiteanteMun1	<p>O projeto não estava bem contemplado com relação aos parâmetros da Funasa. Sim com relação ao projeto da Integração Nacional. Ele foi aprovado no Ministério da Integração Nacional. Mas na Funasa não. Então, quando a gente entrou com esse projeto, ele foi meio que, entre aspas, capenga. Durante a seleção, nós tentamos readequá-lo, mas não houve tempo. (...) O tempo de uma etapa pra outra foi curto</p>
PleiteanteMun2	<p>[A Funasa] deu um prazo muito apertado, pra entrega (...) Eu acho que foi até uma forma de selecionar mais né. Deu um prazo assim, tipo 3, 4 dias pra você apresentar um projeto, que a gente estava em elaboração (...) Tudo isso demanda tempo. E a Funasa baixou uma Portaria assim sexta-feira pra você entregar na outra quinta. Coisa de 3, 4, 5 dias</p>
Funasa2	<p>Digamos, ele não tem o projeto atualizado, mas aí ele quer dar entrada. Isso no caso quando a concessionária é prestadora. Aí o município dá entrada no projeto lá desatualizado, sendo que quem vai operar e manter é a concessionária estadual. Então, é difícil a concessionária em pouco tempo, dois dias, três dias, dar anuência daquele projeto. Porque vai ter que fazer análise daquele projeto. Então, esse tempo é curto não é</p>
Funasa3	<p>Outro fator que também pode ser levantado é o tempo exíguo que é dado, não só pra nós da Instituição, na análise, na realização de visita técnica dos projetos. Mas também o tempo curto que foi dado às prefeituras e ao governo do estado pra que pudessem organizar aquilo que nós estávamos solicitando e pudessem, de fato, estar na seleção</p>

Sob tais aspectos, verifica-se que o processo de seleção favorece àqueles entes que possuem projetos e documentação em estágio mais avançado de desenvolvimento. A ideia de competição por recursos, característica do Programa de Aceleração do Crescimento, presente desde a gênese do PAC, no Programa Piloto de Investimentos (PPI) (BRASIL, 2005a). Entende-se que tal procedimento deve ser visto com cautela. Se por um lado, tal procedimento favorece a rapidez na implementação dos empreendimentos, por outro lado prejudica justamente os entes que respondem pelos maiores déficits em relação aos serviços públicos de saneamento básico. Contudo, considerando-se entes com condições semelhantes de estruturação, tal procedimento favorece àqueles com uma maior vocação para o planejamento. Neste sentido, o uso de estratégias complementares, como definir previamente o montante de recursos a serem disponibilizados para determinada

região, proporcionalmente ao déficit, similarmente ao que foi feito conforme descrito por Arantes (2015), segundo o qual, além de um valor mínimo por Estado, foram definidos previamente montantes específicos para municípios de acordo com população em extrema pobreza e déficit dos indicadores de saneamento básico, minimiza os problemas do processo de seleção.

O Quadro 31 apresenta os prazos para apresentação dos projetos e / ou documentação complementar nas portarias da 2ª seleção do PAC 2/Funasa.

Quadro 31 – Prazos para apresentação dos projetos e / ou documentação complementar nas portarias da 2ª seleção do PAC 2/Funasa

PORTARIA FUNASA	PUBLICAÇÃO NO DOU	OBJETO	PRAZO ESTABELECIDO
Nº 192, de 01/02/2013	04/02/2013	Institui o 2º processo seletivo do PAC 2 / Funasa.	Prazo de 05/04/2013 (2 meses) para envio das cartas-consulta.
Nº 784, de 07/06/2013	10/06/2013	Convoca pleiteantes para apresentação de projetos de engenharia, sendo 82 de SES (45 de prefeituras e 37 do Governo do Estado da Bahia).	Prazos para apresentação dos projetos variam de 17 a 21/06/2013 (10 a 14 dias).
Nº 931, de 10/07/2013	11/07/2013	Convoca os pré-selecionados pra entrevista técnica e apresentação da documentação complementar ao projeto (54 de SES, sendo 21 de prefeituras e 33 do Governo do Estado da Bahia).	Datas para comparecimento à entrevista técnica variam de 17 a 19/07/2013 (6 a 8 dias).
Nº 372, de 05/05/2014	06/05/2014	Divulga empreendimentos selecionados (10 de SES, sendo 8 de prefeituras e 2 do Governo do Estado da Bahia).	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Vê-se que o prazo inicial para envio da carta-consulta foi de cerca de 2 meses. Contudo, os prazos concedidos para apresentação dos projetos de engenharia variaram de 10 a 14 dias. Por sua vez, os prazos para entrevista técnica e apresentação da documentação complementar variaram de 6 a 8 dias. O período entre a publicação anterior e a publicação na qual foi solicitada a apresentação de material foi um pouco mais significativo, sendo de 126 dias entre a primeira e segunda portarias e 31 dias entre a segunda e a terceira portarias. Contudo, há que ressaltar que antes da publicação das cartas-consultas selecionadas para a próxima fase da seleção, há uma mera expectativa de que o pleito tenha sido selecionado.

Dessa forma, é razoável entender que os pleiteantes foquem seus esforços apenas após confirmação de que seu pleito foi aprovado numa determinada fase.

Considera-se que tal situação agrava o quadro de deficiência da institucionalidade do procedimento, ainda mais quando se observa que alguns pleiteantes sequer possuem projeto ou documentação complementar desenvolvida na abertura da seleção. Quando questionados se o projeto de engenharia estava pronto quando foi aberta a seleção os representantes de algumas entidades pleiteantes apresentaram as respostas apresentadas no Quadro 32.

Quadro 32 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando questionados se o projeto estava pronto quando foi aberta a seleção

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À SITUAÇÃO DO PROJETO QUANDO DA ABERTURA DA SELEÇÃO
PleiteanteMun1	Esse projeto, ele foi desenvolvido por volta de 2004, 2005, que foi um pleito junto ao Ministério da Integração Nacional (...) ele não contemplou o projeto como um todo (...) E ficou um projeto muito simples. Não havia tratamento específico do esgotamento (...) Durante a seleção, nós tentamos readequá-lo, mas não houve tempo.
PleiteanteMun2	O projeto não estava pronto. Nós iniciamos o projeto de esgotamento sanitário do zero
PleiteanteMun3	Não, o projeto não estava pronto (...) Nós nos habilitamos e depois fizemos o projeto
PleiteanteMun4	De acordo com a documentação que eu tenho em mãos, o projeto foi dado início em junho de 2013. Então, diante dessa comprovação, ele foi feito após o conhecimento, após a [abertura da] seleção

Essa situação também se repete no tocante à documentação complementar, quando questionados se a mesma estava pronta quando foi aberta a seleção, os representantes responderam o constante no Quadro 33.

Quadro 33 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando questionados se a documentação complementar estava pronta quando foi aberta a seleção

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À SITUAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR QUANDO DA ABERTURA DA SELEÇÃO
PleiteanteMun1	Não. Nós adquirimos
PleiteanteMun2	Foi preparada no decorrer da elaboração do projeto
PleiteanteMun3	Não, eles [documentos complementares] foram colhidos durante a execução do projeto e da apresentação da proposta. Tanto que não houve falta de nenhum desses requisitos na apresentação do projeto
PleiteanteMun4	Quando a seleção foi aberta não. Assim que nós tivemos o conhecimento de que estava tendo a seleção pra captação de recursos para a implantação de esgotamento sanitário, ocorreu uma mobilização no Município para juntar essa documentação

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À SITUAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR QUANDO DA ABERTURA DA SELEÇÃO
PrestadorGov1	Não, porque geralmente qual é o procedimento nosso: A licença ambiental tem a validade de 2 anos, a licença de instalação. Então, essa licença a gente só requer se houver abertura de recurso, se não houver previsão [de] abertura de recurso, não tem por que investir nem em licença, nem em desapropriação, porque é um contrassenso eu estar desapropriando áreas que eu não sei se vou ter recurso pra fazer [a intervenção]

Todavia, analisando-se os dados percebem-se evidências de que o baixo nível de institucionalização nos procedimentos não se restringe apenas à entidade repassadora dos recursos, mas está disseminada no complexo institucional-normativo estudado. Tal aspecto é sinalizado quando, por exemplo, se observa a naturalidade com que são encaradas certas práticas que ocorrem de maneira deslocada da previsão institucional-normativa. Isso pode ser ilustrado quando um dos representantes dos pleiteantes trata da consulta à entidade prestadora dos serviços da esfera municipal:

O SAAE é uma empresa do município. Então, **a gente não teve necessidade de consultar** a diretoria porque é ligada diretamente ao Gabinete do prefeito. Então, qualquer dúvida o prefeito ia naturalmente tratar desse assunto.

(...)

Com relação à anuência da Concessionária, em função de eles terem lá um SAAE próprio, **não precisa** dessa declaração (Representante do PleiteanteMun2, 2015, grifos do autor).

Do mesmo modo, esse aspecto pode ser notado na falta de instrumentos formalizando a cooperação recebida por um dos pleiteantes, quando questionado sobre a existência de algum acordo formalizando a cooperação recebida pelo município:

Não né. Formal não (...) Agora acordo não tem tipo de acordo (Representante do PleiteanteMun3, 2015).

Outro aspecto identificado que sinaliza a falta de institucionalização dos procedimentos é a falta de memória institucional a respeito do que impediu o acesso dos pleiteantes aos recursos, como pode ser notado no depoimento de alguns representantes dos pleiteantes, conforme Quadro 34.

Quadro 34 – Posição de representantes de entidades pleiteantes que sinalizam falta de memória institucional quanto ao que impediu o acesso aos recursos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A O QUE IMPEDIU O ACESSO AOS RECURSOS
PleiteanteMun3	O fato é que, eu não sei bem por que motivo, se tornou inviável o projeto. Não foi aprovado. Ou talvez pelo valor ou pelo tamanho do município
PleiteanteMun4	Fizemos todos os esforços possíveis pra que fosse captado esse recurso, pra que nosso município fosse contemplado, mas (...) não conseguimos atender por alguma razão que não atingimos ainda o que a Funasa queria

No tocante às entidades prestadoras, isso pode ser verificado quando se nota a ausência de um padrão específico tratando da análise e concessão da anuência aos projetos, como relatado nos depoimentos contidos no Quadro 35, quando os entrevistados foram questionados sobre a existência de um padrão interno (norma) para concessão de anuência ao projeto.

Quadro 35 – Posição de representantes de entidades prestadoras quando questionados sobre a existência de um padrão interno (norma) para concessão de anuência ao projeto

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A O QUE IMPEDIU O ACESSO AOS RECURSOS
PrestadorGov1	Documento, assim, norma não existe
PrestadorGov2	O projeto elaborado, seja pelo próprio município, [por] terceiros contratados pelo município, pra Embasa fornecer essa anuência, o projeto tem que estar de acordo com o nosso Termo de Referência, como a gente contrata os nossos projetos. Quero dizer, a anuência só é dada se o projeto for aprovado pela Embasa
PrestadorMun1	Olha eu acredito que não. Não lembro. Não sei responder
PrestadorMun2	Nós temos a Lei. A Lei que foi criada [lei de criação do SAAE] (...) Pra, no caso, se já tivesse essa estrutura, a gente estar operando (...) uma Lei que eu acredito que foi bem elaborada, não é. Só que não está em prática ainda

No âmbito das entidades de meio ambiente, tal situação pode ser encontrada no depoimento de um dos entrevistados, quando questionado sobre a existência de algum normativo municipal com as exigências para o licenciamento:

Não, não. Infelizmente não. A gente faz baseado na parte estadual mesmo. As leis estaduais (Representante do AmbMun2, 2015).

Da análise do depoimento de um dos representantes das entidades pleiteantes de recursos pode-se identificar uma descontinuidade institucional estreitamente relacionada com o ciclo eleitoral:

Muito embora tivesse acontecido o equívoco, mais um equívoco quando se fala em saneamento básico. Que hoje a Secretaria de

Infraestrutura Hídrica e Saneamento enxerga apenas as duas vertentes: água e esgotamento sanitário. Resíduos sólidos ficou com a Sedur e drenagem ficou com ninguém. Então drenagem hoje não está na Sedur, quem está realizando alguma coisa de drenagem é a Conder, mas a questão da política ficou solto (Representante do PleiteanteGov1, 2015).

O último aspecto relatado corresponde à alteração da estrutura administrativa do Poder Executivo do estado da Bahia realizada por meio da Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Nessa reforma, foi criada, entre outras, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), que passou a ser a responsável pela Política Estadual de Saneamento Básico, por meio de sua Superintendência de Saneamento. Todavia, apenas os componentes água e esgoto permaneceram sob a responsabilidade de SIHS, sendo que a responsabilidade pela Política Estadual de Resíduos Sólidos permaneceu na Sedur e a drenagem de águas pluviais ficou sem uma definição de responsabilidade específica a um órgão ou entidade, de acordo com a Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014 (BAHIA, 2014).

Entende-se que esta alteração foi um retrocesso institucional para a Política de Saneamento Básico do estado da Bahia. Inicialmente houve uma fragmentação da responsabilidade pelos diferentes componentes do saneamento básico previsto na Lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico, afrontando, principalmente, o princípio da integralidade presente no normativo federal, que corresponde ao “conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico”, como forma de maximizar a eficácia das ações e resultados. Além disso, ao separar institucionalmente a gestão dos diferentes componentes do saneamento básico e deixar no vazio institucional o componente drenagem urbana, constata-se um movimento no sentido contrário ao da coordenação necessária para adequada gestão das políticas públicas, como tratado, entre outros, por Silva (2010), quando aborda a influência da coordenação federativa para o sucesso do federalismo cooperativo.

A atual política governamental para saneamento básico nos municípios com até 50.000 habitantes privilegia os investimentos em ações estruturais em detrimento das ações estruturantes. Infere-se dos depoimentos que esta diretriz repercute no baixo nível de institucionalização dos procedimentos e na ocorrência das seguintes situações no processo de seleção para acesso aos recursos: regras de acesso

insuficientemente definidas, prazos irrealistas para atendimentos das pendências, indefinições procedimentais que afetam o planejamento das instituições envolvidas.

Ressalta-se que, em 2015, a Funasa atualizou alguns de seus manuais, como o Manual de Saneamento e o Manual de Procedimentos relativo a execução de convênios, termos de compromisso e obras de execução direta. Contudo, é necessário que a constante atualização dos manuais institucionais, em atenção às limitações apontadas pelas instituições envolvidas, faça parte da política permanente da instituição.

Entende-se que estes aspectos indicam uma deficiência no tocante à institucionalização de procedimentos, conforme descrito em Paim (2011, p. 23), relacionado à “conformação de organizações, políticas e normas legais” às ações, e pode ser devido ao direcionamento dos esforços às ações mais voltadas à concretização dos projetos, o que certamente atenderia aos fundamentos contidos no PAC, vide o que está disposto em Bresser-Pereira e Gala (2010), e em dissonância com os preceitos da importância de investimentos em ações estruturantes, considerados no âmbito do Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013). A priorização indiscriminada das ações estruturais em detrimento das ações estruturantes reduz a qualidade do gasto público e induz à necessidade de novos gastos, dada a menor sustentabilidade dessas intervenções.

Tais aspectos quando colocados sobre a ótica do processo de seleção para acesso aos recursos revela a lógica de atuação do Estado para garantir a reprodução do processo de acumulação do capital. Hirsch (2010) considera que a estabilidade desse processo depende da existência de uma rede de instituições e normas sociais que coordenem o comportamento das pessoas em direção às “condições de acumulação” (HIRSCH, 2010, p. 105 e 106). A priorização do repasse de recursos para obras em detrimento de ações de desenvolvimento institucional e de ações voltadas à sustentabilidade dos empreendimentos; o descaso das instituições em relação a preceitos institucionalmente definidos, como o princípio da integralidade; a existência de regras que punem aqueles entes a quem o acesso deveria ser mais facilitado; todos esses aspectos sinalizam a complexidade do ambiente institucional estudado, marcado por contradições e conflitos de interesse e de classe característicos do modo de reprodução dominante na sociedade (HIRSCH, 1998, 2010), e que se reflete nas características da política pública de saneamento básico

no Brasil. Tais aspectos se alinham à constatação de Peixoto (2011) de que o atual cenário de organização institucional e da gestão administrativa da área de saneamento básico no Brasil reflete a maneira confusa como se desenvolveram historicamente as intervenções dos entes federados na área, devido, principalmente, à inexistência de ordenamento constitucional e legal adequado para tratar da área ao longo da história republicana.

Dessa forma, os dados analisados indicam que a pouca institucionalização dos procedimentos é algo difundido no ambiente institucional-normativo estudado, estando implícita em práticas de representantes das diversas instituições estudadas. Assim, entende-se que há evidências de que a pouca institucionalização dos procedimentos é bastante presente no ambiente institucional-normativo estudado, sendo considerado um aspecto limitador do acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, para as transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, no estado da Bahia.

6.4.5 Das discontinuidades administrativas

Da análise dos dados verificou-se no ambiente institucional-normativo estudado exemplos de discontinuidades administrativas, porém cujos impactos no processo específico em estudo foram incertos. Da análise dos depoimentos de representantes das diferentes instituições contempladas na pesquisa podem-se identificar discontinuidades administrativas estreitamente relacionadas com o ciclo eleitoral (conforme depoimentos dos representantes PleiteanteGov1, PleiteanteMun1 e ConSaúdeMun1), ou com meras alterações administrativas de pessoal (conforme depoimentos dos representantes PrestadorMun1, PleiteanteMun4 e AmbMun2), conforme apresentado no Quadro 36.

Quadro 36 – Posição de representantes de entidades pesquisadas acerca das discontinuidades administrativas

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO ÀS DESCONTINUIDADES ADMINISTRATIVAS
PleiteanteGov1	E eu fiquei pessoalmente muito abalado quando nessa fase de transição eu vi toda esta equipe sendo dispensada sem nenhuma perspectiva de retorno (...) pessoas [que] estavam na discussão junto à Funasa (...) Então, hoje a nova Secretaria não tem ninguém que fez parte daquele grupo da Superintendência anterior (...) Então esse fluxo está interrompido
PleiteanteMun1	Como nós tomamos posse dia 1º de janeiro de 2013, o tempo transcorrido pra gente adequar foi muito pequeno: um mês . Então assim, é aquela estória de você estar ainda arrumando a casa, procurando os técnicos ainda pra trabalhar (...) foi muito rápido, muito puxado. E a gente não teve perna , na verdade
PleiteanteMun4	Eu não tenho esses dados, esse conhecimento [sobre dificuldades no desenvolvimento do projeto], porque na época da elaboração do projeto eu não estava aqui e eu não consegui buscar esses dados até o momento
PrestadorMun1	Como eu mesmo falei com você, eu fiz um Termo de Cooperação Técnica [com a Funasa]. Então, pra formatação do Termo foi uma facilidade muito grande. Agora o problema foi pra [o] parecer depois. Eu acho que o que dificultou foi a mudança da própria Superintendência lá
AmbMun2	A única coisa que o Estado tem fornecido diretamente com relação a isso são os cursos, pela “Formar”, que tem até o material aqui. Que eles estavam fazendo frequentemente, esse ano deu uma parada, não sei por que
ConSaúdeMun1	Uma dificuldade que eu vejo: toda vez que tem uma alteração do grupo de gestão na prefeitura, eles sempre fazem a mudança do Conselho. Eu não vejo isso como um ponto positivo, porque, primeiro pelas experiências, segundo que, por exemplo, só participar quem tá naquela gestão ali. Isso implica um pouco. Porque tem que ter uma participação da comunidade no geral

Um dos casos relatados por um dos entrevistados tem estreita relação com descontinuidade administrativa que aparentemente influenciou o processo estudado. Acerca da demora mais acentuada em uma das fases do processo de seleção, um dos representantes dos pleiteantes respondeu:

Mas o processo de vocês finalizou e ficou internamente a Funasa, sem divulgação do que estava acontecendo, e sempre na resposta de estar em análise, entendeu? E o resultado, a **publicação do próprio resultado** de quais foram os empreendimentos selecionados. Então isso demorou, se não me engano, mais de um ano, ou um ano, nove meses, alguma coisa assim. Então houve uma demora, isso foi um fator que **marcou muito essa última seleção** por parte de vocês que foi essa demora interna no processo (Representante do PleiteanteGov2, 2015).

Esse último aspecto não foi identificado em nenhuma das entrevistas com os representantes da Funasa. Contudo, numa análise das portarias publicadas pela Funasa no âmbito do processo de seleção verifica-se que o prazo para divulgação do resultado final foi realmente bastante superior aos prazos das demais fases do

processo seletivo para acesso aos recursos na 2ª seleção do PAC 2/Funasa (3ª seleção do PAC na Funasa). O Quadro 37 apresenta sinteticamente essas informações.

Quadro 37 – Principais aspectos citados em relação à subcategoria conflitos intra e interinstitucionais

PORTARIA FUNASA	DOU	OBJETO	INTERVALO DE DIAS PARA A PUBLICAÇÃO ANTERIOR
Nº 192, de 01/02/2013	04/02/2013	Institui o 2º processo seletivo do PAC 2 / Funasa. Estabelece prazo de 05/04/2013 (2 meses) para envio das cartas-consulta. Estabelece critérios de elegibilidade e priorização.	-
Nº 784, de 07/06/2013	10/06/2013	Convoca pleiteantes para apresentação de projetos, sendo 82 de SES (45 de prefeituras e 37 do Governo do Estado da Bahia). Define o conteúdo mínimo dos projetos de engenharia. Estabelece datas de apresentação dos projetos (variando de 17 a 21/06/2013, ou 10 a 14 dias).	126 dias
Nº 931, de 10/07/2013	11/07/2013	Convoca os pré-selecionados pra entrevista técnica (54 de SES, sendo 21 de prefeituras e 33 do Governo do Estado da Bahia). Estabelece datas para comparecimento à entrevista técnica (variando de 17 a 19/07/2013, ou 6 a 8 dias). Informa a documentação complementar ao projeto que deveria ser apresentada na entrevista.	31 dias
Nº 372, de 05/05/2014	06/05/2014	Divulga empreendimentos selecionados (10 de SES, sendo 8 de prefeituras e 2 do Governo do Estado da Bahia).	299 dias

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ressalta-se que o período entre as duas últimas publicações relativas ao processo seletivo coincidiu justamente com a exoneração do antigo presidente da Instituição, filiado ao Partido dos Trabalhadores (publicada no DOU de 31/03/2014) e a nomeação do novo presidente filiado, por sua vez, ao PMDB (nomeação no DOU de 22/04/2015). Considera-se razoável imaginar que a transição do dirigente máximo de órgão do porte da Funasa, com mudança do respectivo partido político de sustentação, foi precedida de uma série de negociações políticas entre os dois principais partidos que então davam sustentação política ao governo (PT e PMDB). Dessa forma, entende-se que este é um caso de descontinuidade administrativa, influenciada por disputas político-partidárias, que podem ter repercutido no processo de seleção em curso. Contudo, não foram encontradas evidências em outras

entrevistas ou na análise documental, que deem suporte a uma afirmação mais categórica de que houve influência negativa no processo.

Da análise dos dados, verificou-se no ambiente institucional-normativo estudado exemplos de descontinuidades administrativas, porém cujos impactos no processo específico em estudo foram incertos. Da análise dos depoimentos de representantes das diferentes instituições contempladas na pesquisa, aliada à análise documental, podem-se identificar exemplos de descontinuidades administrativas relacionadas com o ciclo eleitoral, ou com alterações administrativas de pessoal. Tais descontinuidades, conforme destacam Silva e Machado (2001), são características do ambiente das políticas públicas. Considera-se que tais mudanças fazem parte do jogo social, e refletem justamente as disputas por poder empreendidas dentro do complexo institucional e que acabam por moldar esse próprio complexo. Como considera Hirsch (2007a, p. 27), a ação social “é definida pelo cálculo estratégico dos atores em disputa”. Tal cálculo envolve a construção de coalizões que dão base de sustentação ao governo e refletem nas instituições do Estado, que como considera Carnoy (2013), estão imbuídas de um conteúdo político, e não apenas tecnológico ou administrativo. Todavia, entende-se que quanto menor o nível de institucionalização dos procedimentos, maiores os problemas que as descontinuidades administrativas produzirão, a exemplo daquelas citadas pelo representante do PleiteanteGov1, de uma mudança administrativa que afetou significativamente os processos internos de seu órgão.

Dessa forma, entende-se que há evidências nos dados de que as descontinuidades administrativas estão presentes em diferentes níveis no ambiente institucional estudado. Contudo, não foram encontradas evidências de que esse aspecto tenha sido um fator que influenciou o processo específico estudado, permanecendo sem uma relação causal mais definida para explicar as limitações no acesso aos recursos.

6.4.6 Dos conflitos intra e interinstitucionais

Observa-se por meio de alguns depoimentos que, de um modo geral, os entrevistados compreendem a importância de se gerenciar adequadamente os

conflitos, como se verifica nos depoimentos apresentados no Quadro 38, em que representantes de diferentes entidades ressaltam a importância de negociação com diferentes atores envolvidos num processo.

Quadro 38 – Posição de representantes de diferentes entidades ressaltam a importância de negociação com diferentes atores envolvidos no processo

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À IMPORTÂNCIA DA NEGOCIAÇÃO
PleiteanteGov2	A gente está sempre nesse processo de estar colocando todos numa mesa , a gente chama de sala de situação. Tem no âmbito do governo federal e no governo do estado. Na busca de destravar qualquer empecilho que aconteça
Controle1	Muitas vezes um ato normativo demora pra sair porque a gente tem que ouvir todos os atores envolvidos para ver se não estamos caindo em alguma armadilha

A importância de se gerenciar adequadamente os conflitos também está presente em um depoimento de um dos representantes de órgão ambiental municipal, quando o mesmo resalta o uso da negociação para uso das condicionantes na política de meio ambiente do município:

Essas condicionantes que o município pode negociar. E, geralmente, quando a gente faz uma negociação inteligente, a empresa não “chia” (Representante do AmbMun1, 2015).

Contudo, de acordo com os dados coletados observa-se no ambiente institucional estudado a ocorrência de conflitos de diversas ordens. Observa-se nas entrevistas de representantes das diferentes entidades envolvidas que há um entendimento da componente política por trás dos conflitos. Isso pode ser notado, por exemplo, na entrevista de um dos representantes dos pleiteantes municipais:

Nós temos um problema grave no Brasil, que eu acho né. Porque o município tem necessidade, está selecionado, está com o projeto pronto. E pra ele conseguir um dinheiro desse ele tem que ter alguém de força política, pra dirigir um recurso desse. Alguns deputados, não sei por que, conseguiram pros seus municípios. O prefeito lá não teve com o deputado dele essa sorte de conseguir (Representante do PleiteanteMun2, 2015).

Tal aspecto está em consonância com a visão de representantes de outras instituições envolvidas no processo, conforme disposto no Quadro 39.

Quadro 39 – Posição de representantes de diferentes instituições contendo diferentes situações de conflitos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A DIFERENTES SITUAÇÕES DE CONFLITO
Funasa3	Primeiramente tem a questão do interesse. Não só em auxiliar aqueles que mais precisam (...) podem ocorrer também divergências políticas. Acontece
PrestadorMun1	Nós realmente poderíamos atingir melhores resultados. Se essas administrações fossem técnicas (...) Se tem alguma coisa aqui que em paralelo dificulte certos objetivos, eu acredito que todo mundo tem que se abraçar e dar as mãos e vamos resolver. Mas não, você chega ali, vai até o chefe. Quando você dá as costas, simplesmente abre a gaveta e guarda sua solicitação. E não estuda pra ver
AmbMun1	A politicagem atrapalha. Eu vejo que no meio ambiente, como uma questão que é saúde plena, não pode haver interferência política. Nem de politicagem. Se fulano está errado, pode haver a razoabilidade. Essa pode haver

Ainda no âmbito da esfera política, relacionado às questões macro do processo de seleção, veem-se questionamentos à falta de calendário do governo federal para as seleções e aos prazos concedidos no processo de seleção. Tal aspecto, que também sinaliza limitações em termos da institucionalização dos procedimentos, indica conflitos entre as rotinas das diferentes entidades envolvidas, conforme apresentado no Quadro 40.

Quadro 40 – Posição de representantes de diferentes instituições contendo diferentes situações de conflitos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A DIFERENTES SITUAÇÕES DE CONFLITO
PleiteanteGov2	A gente não tem uma pré-divulgação pelo governo federal. É até uma demanda que a gente até como governo do estado apresentou pra que houvesse um calendário de contratações, onde os governos soubessem desse calendário pra poder já se preparar. (...) A gente não tem tempo , devido ao prazo que se dá às vezes no processo de seleção de apresentação, de avaliar com bastante critério mesmo né, que precisa
PleiteanteMun2	[A Funasa] deu um prazo muito apertado pra entrega

Vê-se, por meio de um dos depoimentos, que os prazos da seleção também são fortemente influenciado por instâncias governamentais superiores, como pode ser notado no depoimento de um dos representantes da Funasa, quando questionado por que a questão dos prazos curtos para análise não ter sido enfrentada:

Eu acho que isso tem a ver com a decisão central do Comitê Gestor do PAC. Porque, embora a Presidência levante o cronograma, como

isso foi feito na seleção do PAC 2, mas apenas internamente, eles não tiveram autonomia pra divulgar. Porque tudo remete a um comitê gestor do PAC (...) E essa definição já devia ser fechada já dentro do Comitê Gestor (Representante da Funasa2, 2015).

Ainda que a coordenação de um órgão central seja importante do ponto de vista da institucionalização dos procedimentos, entende que essa situação gera conflitos que devem ser compreendidos e gerenciados da melhor maneira possível. Tal aspecto é reforçado quando se observa que, mesmo com a existência de um órgão responsável pela Política Federal de Saneamento Básico (neste caso, o Ministério das Cidades) e um órgão criado exclusivamente para coordenar o Programa de Aceleração do Crescimento (neste caso, o Comitê Gestor do PAC), observam-se problemas decorrentes da falta de coordenação intragovernamental, que no âmbito do governo federal é ilustrado, por exemplo, pelo depoimento do representante do PleiteanteMun1, que tentou, sem sucesso, aproveitar na seleção do PAC 2/Funasa um projeto aprovado anos antes pelo Ministério da Integração Nacional (depoimento apresentado anteriormente no item 6.4.1 (Da incompatibilidade entre normativos).

Verifica-se também no processo a ocorrência de conflitos de ordem mais técnica, relativa a procedimentos operacionais. Alguns desses conflitos são motivados por deficiências na institucionalização dos procedimentos, como a relacionada à inexistência de normativos ou inadequação dos técnicos aos normativos existentes. Tais aspectos são predominantes nos depoimentos de representantes de entidades da esfera estadual de governo, como os apresentados no Quadro 41.

Quadro 41 – Posição de representantes de instituições da esfera estadual de governo que remetem a conflitos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A DIFERENTES SITUAÇÕES DE CONFLITO
PleiteanteGov1	<p>Entendemos que às vezes os técnicos extrapolam até o que está escrito no normativo. Por exemplo, o técnico encontra lá 80% da obra executada, que ele botou no relatório, mas ele se negava a liberar a segunda parcela do recurso. Então, ele está indo contra o normativo estabelecido pela própria Funasa.</p> <p>(...)</p> <p>Eu já vi uma vez um absurdo de dois diretores da Embasa, dois superintendentes, um diretor da Funasa e um técnico da Funasa discutindo o que seriam serviços preliminares. Isso levou uma manhã inteira e saímos de lá da mesma forma que entramos. Sem que conseguíssemos avançar na definição do que seriam serviços preliminares</p>
PrestadorGov1	<p>O que eu vejo é o seguinte (...) [o processo] tá mais pessoal do que existir um normativo (...) Existem análises personalísticas aqui. Aqui que eu falo no órgão</p>

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A DIFERENTES SITUAÇÕES DE CONFLITO
	Funasa. Então (...) a análise tem que ser impessoal e dentro de um padrão. Existir um mesmo padrão, ou um <i>check-list</i> , ou um formulário pra o pessoal ir preenchendo: atendeu, atendeu, atendeu. Não atendeu, pendência

Essa última nuance dos conflitos mais técnicos no ambiente institucional estudado também se mostra presente quando se extrapola a relação “pleiteante x repassador”, e se analisam entrevistas de representantes de outras entidades. Vê-se, por exemplo, conflitos entre a Companhia Estadual e os municípios que desejam obter anuência a um projeto elaborado por ele próprio, conforme depoimento de um dos representantes da Empresa prestadora estadual:

Geralmente, alguns municípios só chegam na última hora, no último minuto, é no apagar das luzes. **E querem que a gente aprove** [o projeto]. Alguns nós não aprovamos. Porque **às vezes eles querem usar a influência política**, mas o técnico tem a total liberdade de não aprovar.

(...)

Então, às vezes nós nos prejudicamos no andamento do serviço para atender aquela determinada entidade. Então, isso que ocorre, que às vezes a reciprocidade do outro lado não existe. Eles querem que a gente os atenda atropelando tudo e todos. É a famosa carteirada né (Representante do PrestadorGov1, 2015).

Tal aspecto, a influência política confrontando com a decisão técnica para analisar e emitir a anuência ao projeto, é realçado devido a aspectos como os pequenos prazos concedidos no âmbito da seleção. Esse fato é salientado por um dos representantes da Funasa entrevistados:

Agora, teria que ter alguma coisa aí com relação a esse tempo hábil (...) Como normalmente as seleções, eu não sei porque, mas têm tempos muito curtos na parte da análise (...) é **difícil a concessionária em pouco tempo, dois dias, três dias, dar anuência daquele projeto** (Representante da Funasa2, 2015, grifo do autor).

Entende-se que esse conflito pode acobertar problemas estruturais como a deficiência técnica das instâncias estaduais de governo, e a inadequada interação entre as esferas estadual e municipal na política pública de saneamento básico, como pode ser sinalizados no depoimento de um dos representantes da Empresa Prestadora estadual, que após questionado sobre os fatores que levam a uma negativa da anuência ao projeto pela concessionária, adentra em questões tanto técnicas quanto de falta de coordenação interfederativa:

Do tempo que eu tenho aqui (...) os projetos apresentados por terceiros, a **maioria das vezes não atende ao nosso Termo de Referência**. Então, são raros os projetos que são aprovados (...) inclusive que é um problema depois até para o desenvolvimento da obra, a parte operacional, que isso vai ser repassado até se for o caso pra Embasa (...) **muitas vezes nós não somos envolvidos numa etapa que eu acho que é fundamental, que seria o estudo de concepção** (...) como se fosse um projeto fechado, que pode não ser interessante, tanto da parte técnica, quanto da parte econômica, caso a Embasa venha operar o sistema (Representante do PrestadorGov2, 2015, grifos do autor).

São encontradas inúmeras situações que denotam conflitos interinstitucionais no ambiente institucional-normativo estudado. Nesse caso, estão conflitos oriundos de diferentes motivações, tais como questões orçamentárias, como a trazida por um dos representantes da Empresa prestadora estadual. O representante apresenta críticas ao pequeno montante de recursos que em geral é disponibilizado para os projetos financiados pela Funasa, bem como ao procedimento de realizar “cortes” no projeto com vistas a adequar o orçamento do mesmo ao valor disponibilizado pela instituição (Representante do PrestadorGov2, 2015).

Veem-se também conflitos relativas aos processos empregados pelas diferentes entidades, como os ilustrados pelos depoimentos no Quadro 42, de representantes da Funasa (acerca do conflito com entidade de controle), de um pleiteante municipal (conflitos de definição de área rural com o IBGE), do órgão ambiental do estado (acerca do processo da Funasa para repasse de recursos), de órgãos ambientais municipais (um deles, acerca das dificuldades para obtenção de recursos federais e outro acerca do processo de um órgão federal envolvido no processo de licenciamento ambiental) e de um dos representantes de entidade de controle (acerca do conflito de pleiteantes com a Funasa).

Quadro 42 – Posição de representantes de diferentes instituições que remetem a conflitos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A DIFERENTES SITUAÇÕES DE CONFLITO
Funasa1	Existe uma preocupação muito grande com os órgãos de controle (...) quando ocorre uma divergência com relação a isso [planilha orçamentária] torna-se um impasse e gera uma dificuldade, um entreve , porque os técnicos ficam receosos de poder aprovar aquilo com medo de lá na frente poder responder por isso (...) Os órgãos de controle poderiam ser muito mais atuantes no sentido de dar resposta e dar segurança aos técnicos
PleiteanteMun3	O que houve foi uma revisão [em] que foi incluída lá (...) o núcleo populacional de Nova Pastora. Que o projeto acabou sendo um projeto global. Aqui, nessa região mais ou menos urbana. Não a considerada pelo IBGE, mas a que é

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A DIFERENTES SITUAÇÕES DE CONFLITO
	de fato urbana né. Que é a sede do município e aquela outra localidade de Nova Pastora. Que se chama de bairro Nova Pastora e tal, mas na verdade não faz parte segundo o IBGE, não é considerado como área urbana
AmbEst	Agora eu não estou ouvindo muito reclamações . Mas há algum tempo eu ouvi das cobranças que a Funasa fazia pra os órgãos, pra Embasa, pra Cerb e pras prefeituras. É, o momento [em] que cobrava as licenças, às vezes o recurso não saía sem uma licença de implantação, não bastava uma licença prévia
AmbMun1	Nós sabemos hoje o quanto é difícil você conseguir um projeto para o município pela dificuldade. O município só tem dinheiro, e olhe lá, não tá tendo nem pras folhas de pagamento. Só tem dinheiro para o básico, não tem dinheiro pra projeto. O projeto a gente vai buscar no estado, ou na nação. Mesmo assim, os projetos a nível estadual já foram simplificados (...) dá até pra um leigo fazer um projeto. Projeto federal, pra fazer, um profissional sua (...) A federação tinha que enxergar que ela tem que simplificar as condições de projeto, principalmente pras prefeituras. Que fiscalizem, que busquem [se] o que está dito ali é correto e tal, mas os projeto federais são difícilimos
AmbMun2	[Quando questionado se a participação de algum órgão ou entidade trouxe dificuldades ao processo de licenciamento]: Não, não. Acho que até facilita às vezes. DNPM mesmo (...) como é que eles liberam às áreas sem nem saber. Não sei se só via satélite dá pra saber tudo que tem no local, pra mim não (...) Eles acabam liberando várias áreas e a gente que está aqui que tem que se virar pra dizer que “ah não, não pode liberar” . Mas se o DNPM já liberou?
Controle2	Tem algumas vezes que eles fazem alteração no projeto só que não encaminham pra Funasa aprovar e mesmo assim eles executam [as obras]

Acerca do último caso citado anteriormente por um dos representantes de órgão de controle, convém destacar relato de um dos representantes da Funasa:

Então, o que a gente tem visto, inclusive no próprio estado da Bahia, é que [o Governo do Estado] apresenta o projeto e é aprovado e logo depois o próprio órgão decide fazer uma reformulação no projeto. E isso vem dificultado a execução porque, em alguns casos, os projetos são apresentados pelas secretarias estaduais mas como não teve ainda o approve da companhia concessionária, em alguns casos eles solicitam alteração do projeto, o que dificulta o início. Então, esse é um dos entraves que a gente tem visto (Representante Funasa1, 2015).

Nesse último caso, além do conflito entre uma instituição federal (Funasa) e instituições estaduais (a própria entidade pleiteante e a companhia estadual), nota-se o conflito entre instituições do próprio âmbito do governo estadual, entre as secretarias responsáveis pela política pública da área de saneamento básico e a entidade estadual prestadora dos serviços públicos de saneamento básico.

Ainda no âmbito dos conflitos interinstitucionais, destaca-se a predominância dos conflitos com o órgão de meio ambiente e dos conflitos entre os órgãos executivos e de controle social. No tocante aos órgãos ambientais, as questões se concentram na dificuldade de acesso aos órgãos e de obtenção das licenças, como ilustrados nos relatos contidos no Quadro 43, quando questionados sobre dificuldades no processo de acesso aos recursos devido à atuação de algum órgão específico.

Quadro 43 – Posição de representantes de diferentes instituições quando questionados sobre dificuldades no processo de acesso aos recursos devido à atuação de algum órgão específico

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO A DIFICULDADES NO PROCESSO PROVOCA POR ALGUM ÓRGÃO ESPECÍFICO
PrestadorGov1	Sim, houve. No caso do Inema, não sei se por ele estar com muita atribuição, muita atividade, muitas licenças pra liberar, não só da Embasa, mas de muitas prefeituras, de vários órgãos outros aí, eles demoraram bastante pra nos liberar uma licença, ou uma licença prévia, uma análise. Tem processo lá que tá demorando mais de 6 meses pra ser liberado
PrestadorGov2	O Inema, não vou dizer que ele dificulta, mas (...) deveria ser melhor trabalhado no Inema (...) que eu acho que a classificação pra lançamento de efluente tratado é muito exigente, entendeu? Que muitas vezes complica a nossa parte quando a gente vai ter obtenção de outorga
PrestadorMun1	Olha, eu acho que hoje é o acesso ao Inema. O acesso ao Inema é muito difícil pra gente (...) Eu acho muito burocrático (...) Você vai no Inema, ali é muito burocrático, parece que eles dificultam mais do que facilitam
Funasa3	Acho que o maior entrave - mas não que eles acabaram travando o processo ou impedindo - é a questão do órgão de meio ambiente. A questão da obtenção da licença ambiental que, de fato, é bem demorado

Sobre o último aspecto, o depoimento do representante de um órgão ambiental municipal ilustra a dificuldade de acesso ao órgão de meio ambiente do Estado, quando questionado sobre contato com algum órgão na busca de cooperação no âmbito do licenciamento ambiental:

Inema não tem, não tem resposta. (Representante do AmbMun2, 2015).

Outro conflito interinstitucional que se mostra predominante é o existente entre o aparelho executivo da Administração Pública e o controle social. Nesse caso, destaca-se o apresentado pelo representante do Conselho Estadual de Saúde:

Por que até hoje o controle social ainda vive [em] conflito com a gestão? Porque a gestão não assimilou, além de não assimilar, ela não é sensível e ela quer ter o afastamento do controle social (Representante do ConSaúdeEst, 2015).

Nessa mesma linha de conflito entre a gestão e o controle social, destaca-se a divergência de posição entre alguns representantes de conselhos e a participação atual dos conselhos no processo. Conforme apresentado anteriormente no item 6.3, um dos documentos exigidos no processo de repasse de recursos estudado é o documento comprobatório de que o Conselho foi informado do pleito encaminhado à Funasa. Quando questionados se a atuação do respectivo Conselho no processo foi a adequada, alguns representantes discordaram, apresentando as considerações presentes no Quadro 44.

Quadro 44 – Posição de representantes de conselhos de saúde sobre a participação do Conselho no processo

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DE SAÚDE NO PROCESSO
ConSaúdeMun2	Não acho. Não acho que seria adequada [a participação no processo estudado] (...) Eu acho que o Conselho deveria ter uma participação maior em relação a isso. Como eu te falei, se eles reunirem os seus secretariados que estão envolvidos no projeto. Até mesmo antes de o projeto ser aprovado ou o que for. Porque são várias áreas que a gente vê aí que há necessidade de estarem presentes e estar tendo essa comunicação, e de estar dando a sua opinião em relação ao projeto
ConSaúdeMun3	Não, não. Não foi adequada porque o projeto em si não foi apresentado ao nosso Conselho. Eu acho assim, que se ele fosse apresentado ao nosso Conselho e tudo, eu acho que ele seria bem [acompanhado, fiscalizado] (...) porque o Conselho nessa parte aí fiscaliza. Tá entendendo?

A Lei nº 11.445/2007 prevê como um dos seus princípios fundamentais o controle social, reconhecido como os mecanismos que permitam à sociedade a participação nos processos relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, perpassando as etapas de formulação, planejamento e avaliação de políticas (BRASIL, 2007a). Dessa forma, entende-se que as preocupações externadas pelos representantes dos Conselhos, de participação mais ativa na fase do projeto de engenharia, se coadunam com a necessidade de uma maior efetivação do processo de participação social na política nacional de saneamento básico. O papel dos Conselhos Municipais de Saúde como meros legitimadores dos processos políticos se alinha ao disposto em Gerschman (2004), que em estudo de conselhos de saúde de cinco municípios do estado do Rio de Janeiro, destaca o fenômeno de transformação desses espaços em campo de legitimação de um discurso participativo por parte dos governantes. O fortalecimento dos conselhos pode ser visto como uma forma de qualificar o processo, contribuindo para uma maior

aderência dos projetos às necessidades da comunidade. Na linha do que consideram Gaedtker e Grisotti (2011, p. 134), entende-se que uma maior articulação entre o Conselho Municipal de Saúde e os demais espaços envolvidos na política pública de saneamento básico auxilia nesse fortalecimento dos conselhos, ao contribuir para uma maior “resolutividade, legitimidade e reconhecimento” de sua atuação.

A ocorrência de conflitos nas relações entre as diversas entidades estudadas, alinha-se a constatações de Rezende (2002) em um estudo sobre diferentes experiências de reformas administrativas. O autor destaca como algumas das razões de não-mudança nos processos de reforma a ocorrência de interesses conflitantes entre as diferentes agências envolvidas, mostrando mais um indício de que a ocorrência de variados conflitos é característico do ambiente das políticas públicas e reflete as contradições e conflitos de interesse e de classe presentes no Estado (HIRSCH, 2010).

O componente político mostra-se mais uma vez presente quando o mesmo representante trata da importância da compreensão dos gestores municipais, quando questionado sobre as dificuldades para o sucesso da cooperação no licenciamento ambiental. Tratando da inclusão da Gestão Ambiental Compartilhada no Consórcio de que o município faz parte, o entrevistado considera a importância de que os gestores enxerguem no consórcio uma oportunidade de união entre os municípios, visando a objetivos comuns, indo além dos interesses específicos de cada município associado (Representante do AmbMun1, 2015).

No âmbito deste trabalho, parte-se da premissa de que o aparelho de Estado direciona sua atuação no longo prazo a “favor da fração hegemônica do capital”, indo além das contradições intraorganizacionais e interorganizacionais, como assevera Fleury (1994, p. 33). Dessa forma, considera-se que a existência desses conflitos, de variadas ordens, é algo inerente ao jogo social. Empregando a Teoria da Regulação para explicar a manutenção das condições de reprodução do regime capitalista, a despeito de suas contradições inerentes, Hirsch (1998, p. 12) destaca que o capitalismo não é uma estrutura “homogênea e estável”, determinada por “leis objetivas”, mas se caracteriza pela existência de processos de reprodução econômica “incrustados em um complexo processo de instituições e normas” (HIRSCH, 2007b, p. 52). Para Höfling (2001, p. 31), o Estado implanta o projeto de

governo, por meio dos programas e ações incluídos em suas políticas públicas, voltadas para setores específicos da sociedade. Tais políticas, que refletem as disputas engendradas pelas classes e frações de classe, refletem a natureza de conflito do Estado. Almeida (2005), por sua vez, destaca a natureza complexa e de latente conflito na distribuição de poder entre as esferas de governo num Estado do tipo federal, característica do Estado brasileiro.

Um dos poucos casos de conflito intrainstitucional relatado encontra-se no depoimento de um representante de Conselho Municipal de Saúde, acerca da pouca participação efetiva dos conselheiros. Em que pese ter sido um aspecto pouco presente no ambiente estudado, convém destacar, haja vista que ocorre na única instância de controle social institucionalmente prevista no processo, e considerando a necessidade de esta instância estar atuando adequadamente frente à contumaz prevalência da gestão executiva frente à atuação do controle social, como já visto anteriormente. Sobre esse ponto, o representante de um dos Conselhos incluídos na pesquisa destaca:

Houve também a mudança de alguns conselheiros, pelo fato de que há um processo até estressante. Porque os conselheiros hoje não são atuantes. Eles são indicados pelas instituições, mas na hora que a gente tenta reunir (...) eles não compareceram aqui à Casa dos Conselhos. Então, assim é muito difícil a gente ter um processo, é muito preocupante. Porque o Conselheiro tem que estar atuando, ele tem que estar participando das reuniões, só que há uma falha muito grande (Representante do ConSaúdeMun3, 2015).

Assim, pode ser observado uma predominância de conflitos interinstitucionais, em detrimento de conflitos intrainstitucionais. Entende-se que essa situação pode inviabilizar aspectos como a cooperação interinstitucional, importante para o sucesso da ação estatal, por meio de suas políticas públicas.

Dessa forma, a partir da análise dos dados, infere-se que a ocorrência de conflitos, com predominância de conflitos interinstitucionais, é uma categoria relevante no ambiente institucional-normativo estudado. Mesmo entendendo que o conflito é algo intrínseco à ação interinstitucional, considera-se, que a predominância de conflitos interinstitucionais pode ser um fator dificultador para o sucesso da cooperação interinstitucional, representando, conseqüentemente, uma limitação para acesso aos recursos da área de saneamento básico, componente esgotamento, considerando o estudo em realização.

6.4.7 Dos pontos de veto

Conforme disposto por Knott e Hammond (2000), os pontos de veto são instituições que têm poder para rejeitar alguma proposta de mudança política. No âmbito da presente pesquisa considerou-se possível a existência de instituições que por sua atuação no processo fossem capazes de bloquear ou dificultar sobremaneira o acesso dos pleiteantes aos recursos. Tal situação pode ser ilustrada a partir do depoimento do representante de uma das entidades prestadoras de âmbito municipal:

Mas a gente sabe também que a maioria desses projetos não passa pela Funasa (...) **Muitos municípios solicitam, muitos municípios fazem o melhor trabalho que podem e são barrados lá em cima.** Agora eu não sei se é por questões de formatação do projeto, ou por limitações de recurso [de] que o governo não vai dispor.

(...)

Muitos entregam a documentação toda bonitinha e toda certinha, só que quando vai passar o pente fino derradeiro vem **uma coisa lá** e derruba. E tá aí, é a realidade, você entrega **tudo** certinho, **tudo** direitinho, só que tem aquele pente ultra superfino que vai lá e tira certas cidades do pleito. E eu acho que isso tem que acabar. (Representante do PrestadorMun1, 2015, grifos do autor).

Mais do que uma limitação institucional-normativa isolada, acreditava-se inicialmente que esta ocorrência poderia camuflar outras limitações mais profundas do ambiente institucional-normativo estudado. Entretanto, verificou-se que a categoria pontos de veto não é predominante no ambiente institucional-normativo estudado.

Dentre os pleiteantes, por exemplo, apenas um trouxe em seu discurso aspectos que podem ser vinculados à categoria. Quando questionado se algum órgão ou entidade trouxe dificuldades no processo, o representante de um dos municípios pleiteantes indicou dificuldades com a própria Funasa, relacionadas ao prazo muito apertado para entrega (Representante do PleiteanteMun2, 2015).

Ao que parece, tal situação relaciona-se mais com outro aspecto, tal como relativo à falta de institucionalização dos procedimentos do que simplesmente com atuação deliberada da instituição para bloquear o acesso do pleiteante ao recurso. Observando de outro modo, seria contraditório que a própria entidade repassadora dos recursos atuasse dessa maneira.

Algo que se aproxima da ideia apresentada por tal categoria pode ser notada nas entrevistas dos representantes da operadora estadual. Nesse sentido, quando questionados sobre os critérios para concessão da anuência ao projeto feito por terceiros, os representantes apresentaram os depoimentos contidos no Quadro 45.

Quadro 45 – Posição dos representantes do prestador estadual acerca dos critérios para concessão da anuência ao projeto

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DA ANUÊNCIA AO PROJETO
PrestadorGov1	Primeiro, pra que essa concessão seja atendida, além das exigências nossas tem uma condicionante que tenha que ser previamente analisado pelo órgão ambiental. Isso é a condição <i>sine qua non</i> que a gente sempre coloca em todos os nossos termos de anuência de aprovação de projeto
PrestadorGov2	Pra Embasa fornecer essa anuência, o projeto tem que estar de acordo com o nosso Termo de Referência, como a gente contrata os nossos projetos. Quero dizer, a anuência só é dada se o projeto for aprovado pela Embasa

Nos discursos anteriores se observam duas preocupações principais: que os projetos feitos por terceiros atendam a critérios técnicos da Empresa (presentes nos projetos cujo desenvolvimento foi contratado por ela mesma) e que os projetos sejam precedidos da análise do órgão ambiental. No primeiro aspecto, entende-se ser uma preocupação técnica pertinente, em consonância com o disposto por Altounian (2014), que considera que a existência de falhas no projeto traria sérias dificuldades para o gerenciamento das obras no que diz respeito ao prazo, custo e qualidade. Além disso, no discurso de um dos representantes da Funasa fica latente.

Entende-se que o segundo aspecto (análise prévia do órgão ambiental) é uma preocupação pertinente, haja vista o potencial poluidor de um projeto de esgotamento sanitário, por exemplo. Contudo, não fica claro a partir dos dados se a situação de fundo é realmente a preocupação com a possibilidade de impacto ambiental. Tal situação deve ser mais profundamente avaliada considerando-se as possibilidades administrativas de o órgão ambiental proceder sua análise frente à demanda, bem como deixando explícito se a análise prévia a que se refere o entrevistado poderia ser, por exemplo, a de um órgão ambiental municipal, ou apenas do estadual.

Alguns representantes da Funasa entrevistados também relataram situações ligadas à categoria estudada. Um dos representantes relatou acerca da atuação de alguns órgãos de controle:

Tem um caso recente, que aconteceu em Pernambuco. Um município que recebeu o recurso e agora ele tá querendo repassar todo o recurso para o governo do estado. Um caso que eu acho até inusitado, o **Tribunal de Contas do Estado** foi ao município e informou que aquele município não teria condições de licitar e acompanhar aquela obra. E aí **sugeriu** que isso fosse repassado ao governo do estado.

(...)

Logicamente que existem também casos de interferência de órgãos, mas assim, do ponto de vista de órgão de controle (...) já teve **obras que foram embargadas** pelo TCU (Representante da Funasa1, 2015, grifos do autor).

Todavia, considera-se que tais situações relatadas encontram-se no âmbito de atuação dos próprios órgãos de controle citados, além de não afetar diretamente o acesso ao recurso, como estudado na presente pesquisa. No caso do TCU, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 prevê entre suas competências, no Art. 71, a possibilidade de a corte de contas:

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (BRASIL, 1988, s.p.).

Em outra entrevista, um segundo representante da Funasa relata o seguinte acerca dos critérios para definição do montante de recursos da seleção que iria para cada unidade da federação:

Tiveram alguns critérios que foram definidos dentro da Diretoria. E que em reuniões de Superintendente trouxe pra gente. Mas uma coisa interna, eram critérios que seriam apresentados pelo presidente da Funasa ao Comitê Gestor e que nem sempre o Comitê Gestor aprovava, não é (Representante da Funasa2, 2015, grifos do autor).

O mesmo representante alega algo similar quando questionado sobre os prazos curtos concedidos no âmbito das diversas fases da seleção (“Eu acho que isso tem a ver com a decisão central do Comitê Gestor do PAC”, Representante da Funasa2, 2015).

Entende-se que tal aspecto levantado pelo representante da Funasa2 é um exemplo de interferência de um órgão ou entidade no funcionamento da Instituição. Contudo, considera-se que a situação deve ser analisada numa escala acima da entidade Funasa. De acordo com o Decreto nº 6.025/2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o seu Comitê Gestor, a função do Comitê

Gestor do PAC (CGPAC) seria exatamente de acompanhar e supervisionar o Programa, visando à coordenação das ações requeridas para implementação e execução do mesmo (BRASIL, 2007d).

Observando-se a Portaria Funasa nº 372, de 05/05/2014, por meio da qual foi divulgado o resultado final da 3ª seleção do PAC/Funasa (2ª seleção da Funasa no PAC 2), observa-se que o GEPAC, órgão vinculado ao CGPAC, assume um papel deliberativo no processo:

Considerando que a seleção dos projetos apresentados pelos proponentes foi realizada a partir da **deliberação** do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007 (FUNASA, 2014b, grifo do autor).

Ressalta-se que o CGPAC não fez parte do escopo institucional-normativo das entrevistas semiestruturadas realizadas nesta pesquisa, assim não há dados que permitam aprofundar o estudo dos motivos subjacentes à ingerência do Comitê nos processos internos da Funasa, notadamente no âmbito da seleção do PAC estudada. Contudo, nota-se que o Grupo Executivo tem sobre o processo de seleção do PAC / Funasa capacidade deliberativa, fato que se alinha a ideia de que as instituições do Estado são determinadas pelos processos políticos, haja vista a composição política do Comitê, integrado atualmente pelos titulares do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordena, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2007d). Entende-se que o papel do CGPAC é viabilizar o projeto político pretendido pelo PAC, que se alinha, como já demonstrado anteriormente, ao modelo neodesenvolvimentista, pautado, entre outros, na visão do Estado como indutor dos investimentos em infraestrutura (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Considera-se que num ambiente como o do saneamento básico, caracterizado pela atuação de diversas entidades e instituições de variadas esferas e de variados campos das políticas públicas, entende-se que a adequada coordenação é importante para o alcance dos objetivos gerais da política. Assim, do ponto de vista técnico-gerencial, entende-se que a ingerência do CGPAC sobre os processos de seleção do PAC/Funasa vão ao encontro do que dispõe Silva (2010), acerca da importância da coordenação federativa. Considerando-se a complexidade do

processo de implementação de uma política pública, como trazido por Oliveira (2006), vê-se que a adequada coordenação deve ser promovida.

Dessa forma, considera-se a partir da análise dos dados coletados que não foram encontradas evidências suficientes que indiquem que a categoria “pontos de veto” seja um fator disseminado no ambiente institucional-normativo estudado. Considera-se que as situações encontradas que guardam semelhança com tal categoria podem ser mais bem explicados a partir de outras óticas, tais como requisitos técnicos ou requisitos de coordenação da política pública de saneamento básico. Dessa forma, os dados analisados não oferecem evidências suficientes para concluir que a existência de pontos de veto tenha influência significativa no acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, para as transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, no estado da Bahia.

6.4.8 Das mudanças ou desvios dos objetivos iniciais e das preferências da companhia estadual

Entende-se que a categoria mudanças ou desvios dos objetivos iniciais pode também ser lida como mudança de prioridades. Sobre esse aspecto, todos os representantes das entidades pleiteantes foram unânimes em destacar que o pleito de recursos para ação de esgotamento sanitário feito no âmbito da 2ª seleção do PAC/Funasa não sofreu uma mudança de prioridades. Quando questionados se houve mudança de prioridades em relação aos pleitos, foram obtidas as respostas contidas nos depoimentos presentes no Quadro 46.

Quadro 46 – Posição dos representantes de entes pleiteantes quanto à mudança de prioridade

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À MUDANÇA DE PRIORIDADE
PleiteanteGov1	Não, ele não deixou de ser prioridade não. Esses quatro pleitos específicos na verdade (...) ele deixou de ser prioridade no momento que os recursos eram escassos e teria que ser tomada a decisão: ou eu faço esgoto ou eu faço água . Sem o esgoto as pessoas ainda vivem, sem água não vive não
PleiteanteGov2	Não, uma vez que a gente apresentou aquela cartela de projetos [para] conseguir os recursos, eles são prioridade do começo até o fim (...) o objetivo

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À MUDANÇA DE PRIORIDADE
	do governo é atender a demanda de todos. Entretanto, devido à limitação de recursos (...) faz (...) o escalonamento né. É o nível que a gente tem de maturidade daquele projeto, por exemplo
PleiteanteMun1	Não (...) A gente vem numa busca. Nós procuramos empresas particulares, mas diante das dificuldades dos municípios na atual conjuntura, tá praticamente inviável a gente bancar a elaboração desse projeto
PleiteanteMun2	Em momento nenhum. O prefeito teve várias vezes em Brasília. Eu fui com ele. Tivemos aqui [na Superintendência da Funasa em Salvador]. Aí, a desculpa era a mesma, não tem dinheiro
PleiteanteMun3	Não. Ele nem deixou, nem deixa de ser. Ele continua sendo uma prioridade do município
PleiteanteMun4	Não. Corremos muito atrás. Fizemos todos os esforços possíveis pra que fosse captado esse recurso, pra que nosso município fosse contemplado

Percebe-se que para os entrevistados dos pleiteantes, o pleito para o Sistema de Esgotamento Sanitário continua sendo prioridade, o que indica que o mesmo não foi deixado de lado durante a seleção. Contudo, analisando-se os discursos observam-se alguns aspectos que indicam algo diferente do que é falado. Vê-se, por exemplo, na entrevista do representante do PleiteanteGov1 a prevalência da prioridade pelo abastecimento de água, no momento de escassez dos recursos para financiar tanto ações de esgotamento sanitário quanto de abastecimento de água. A escassez de recursos é algo recorrente nas entrevistas de representantes de outros pleiteantes, conforme trechos destacados. O aspecto limitação orçamentária será discutido em detalhes em tópico posterior, porém a questão central é até que ponto houve ou não mudança de prioridades que tenha afetado o processo, e até que ponto tal aspecto é importante no ambiente normativo-institucional estudado.

O estabelecimento de prioridades é algo natural no ambiente das políticas públicas, onde os recursos são quase sempre menores em relação à demanda da população por serviços públicos. No ambiente institucional-normativo em estudo vê-se esse traço no conteúdo de algumas entrevistas com representantes de outras entidades. É o caso, por exemplo, da entrevista de um dos pleiteantes municipais, em que fica clara a concorrência dos recursos para preparação do projeto e documentação técnica com outras áreas das políticas públicas no município:

Porque falta o corpo técnico, volto a bater. Pra manter uma equipe técnica num município é caro. E o município precisa cumprir [com] outras necessidades da população (Representante do PleiteanteMun4, 2015).

Tal aspecto está presente também no depoimento de um dos representantes da área de meio ambiente, quando questionado sobre as principais dificuldades para sucesso da cooperação no licenciamento ambiental. Mais uma vez, a questão da prioridade é relacionada com a disponibilidade de recursos orçamentários pra realização das ações:

Agora você tocou na ferida (...) Todo mundo diz que o meio ambiente é prioridade (...) Todo mundo coloca que a água é a necessidade básica, mas **nem** os cidadãos, e **nem** o governo realmente acreditam nisso (...) Se meio ambiente é básico, se meio ambiente é fundamental, por que nós não temos os repasses federais necessários? (...) eu não tenho carro do [órgão], eu não tenho carro. Tem hora que eu deixo de ir cumprir com **minhas** necessidades porque você pede um carro, [mas] carro do município é da saúde. A saúde, infelizmente – digo na questão da doença, não na cessão do carro – ela necessita de carro a cada segundo. Se você tiver 3 (três) carros, são 3 (três) carros, se você tiver 6 (seis) carros são 6 (seis) carros, se tiver 10 carros, são 10 carros. Ela é a prioridade. A educação é a segunda prioridade. E o meio ambiente onde é que fica? Ele sempre é a última prioridade (Representante do AmbMun1, 2015).

Numa outra abordagem, um dos representantes dos pleiteantes municipais destaca a falta de prioridade geral do componente esgotamento sanitário em relação a outras áreas, incluindo o componente político:

Eles [os políticos] acham que esgotamento sanitário não dá voto. Dá voto é estádio, é esse negócio que aparece. Então, o deputado manda uma emenda pra você fazer uma quadra coberta, porque vai ficar a placa dele. Mas ele não quer mandar um dinheiro pra esgotamento sanitário (...) uma visão deturpada. Porque você ter um povo com saúde, você tem um povo mais forte né (Representante do PleiteanteMun2, 2015).

O mesmo entrevistado inclui novamente o componente político, dessa vez como uma forma de driblar a prioridade técnica (qualidade do projeto):

Eu acho que o problema todo aí é exatamente isso. Não se dá prioridade a quem tem necessidade. Então, usa-se muito o lado político partidário pra liberar esses recursos. Eu acredito que isso tenha sido uma barreira pra gente (Representante do PleiteanteMun2, 2015).

Um dos representantes da Funasa aborda a mudança de prioridade no âmbito dos projetos contratados pelos governos estaduais. Para o entrevistado, haveria uma priorização dos projetos de maior vulto, financiados por outros órgãos, em

detrimento dos projetos financiados pela Funasa, destinados a comunidades menores e, em geral, de menor porte. Tal priorização dar-se-ia por questões econômicas (relacionadas ao valor do projeto) em conjunto com a limitação técnica de pessoal das companhias:

Como eu disse, a gente trabalha com os municípios menores e aqueles projetos que são contatados pelos governos estaduais têm demorado um pouco mais pra aprovar porque os valores que são repassados pela Funasa aos governos estaduais são bem menores do que os repassados pelo governo federal em outra área, na questão do saneamento. Como o Ministério das Cidades, o Ministério da Integração Nacional, visto que lá os projetos são de um vulto maior né. Sem dúvida alguma, os valores repassados por estes ministérios são bem maiores do que os repassados aqui pela Funasa. E o que acontece, a mesma dificuldade que a gente tem em termos de técnicos para análise, os governos estaduais também têm. Eles têm que priorizar alguma coisa e a priorização é por estes projetos de maior vulto (Representante da Funasa1, 2015).

Tal situação, levantada pelo representante da Funasa, encontra eco no discurso do representante do Conselho Estadual de Saúde. Quando questionado sobre que aspectos viriam dificultando o sucesso da cooperação entre os diversos órgãos e entidades do ambiente institucional-normativo estudado o entrevistado considera:

São envolvidas várias questões (...) Pode até, não sei, o valor dos recursos [influenciar] (...) às vezes até o próprio valor monetário dos recursos tem influência. De repente, uma coisa é a disponibilidade de (...) milhões. E outra coisa é um recurso [de] 100 mil reais. Então, essa relação monetária também tem influência. Como tem relação a influência partidária com os municípios. Então tem várias relações aí que são postas (Representante do ConSaúdeEst, 2015)

Não foram encontrados dados individuais dos investimentos isolados do PAC no componente esgotamento, separados por entidade ou por grupo. Isso dificulta a comparação do valor individual dos investimentos por empreendimento. Contudo, a Tabela 6 apresenta dados do último balanço do PAC 2, com os valores de investimentos para o conjunto esgotamento sanitário, resíduos sólidos, saneamento integrado e desenvolvimento institucional especificamente na área de saneamento básico.

Tabela 6 – Investimento médio do PAC por empreendimento para o conjunto esgotamento sanitário, resíduos sólidos, saneamento integrado e desenvolvimento institucional especificamente na área de saneamento básico

SELEÇÃO	GRUPO	TIPO DE RECURSO	INVESTIMENTO	Nº DE EMPREENDIMENTOS*	INVESTIMENTO MÉDIO POR EMPREENDIMENTO
2007 / 2009	Mais de 50 mil habitantes	OGU + Financiamento	R\$19,2 bilhões	870	R\$ 22,1 milhões
2007 / 2009	Menos de 50 mil habitantes (Funasa)	OGU	R\$1,5 bilhão	2.272	R\$ 0,7 milhão
2011	-	OGU + Financiamento	R\$5,2 bilhões	412	R\$ 12,6 milhões
2011	-	OGU (Funasa)	R\$2,2 bilhões	1.921	R\$ 1,1 milhão
2012	-	OGU + Financiamento	R\$5,9 bilhões	95	R\$ 62,1 milhões
2013	-	OGU + Financiamento	R\$6,4 bilhões	158	R\$ 40,5 milhões
2014	-	OGU (Funasa)	R\$1,9 bilhão	349	R\$ 5,44 milhões

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PAC (2014b).

* Empreendimentos contratados

Essa pesquisa é do tipo qualitativa, dessa forma, não é interesse aqui fazer um tratamento estatístico rigoroso dos valores de investimentos. Contudo, observando as informações constantes na Tabela 6, percebe-se que o valor médio por empreendimento nas ações especificadas no período do PAC 1 (2007-2010) é de R\$22,1 milhões para municípios com mais de 50 mil habitantes, enquanto é de apenas R\$0,7 milhão para aqueles com menos de 50 mil habitantes (escopo de atuação da Funasa). Considerando-se o período do PAC 2 (2011-2014), o investimento médio por empreendimento nos municípios com mais de 50 mil habitantes foi de R\$ 26,3 milhões, enquanto para os municípios com menos de 50 mil habitantes foi de R\$ 1,8 milhão. Ou seja, a média de investimentos por empreendimento do PAC em saneamento básico nos municípios acima de 50 mil habitantes é bastante superior ao valor para municípios com menos de 50 mil habitantes. Isso é explicado pela própria natureza dos empreendimentos daqueles que, em geral, são de porte mais significativo, englobando regiões metropolitanas e capitais de estados. Enquanto os municípios de atuação da Funasa (população inferior a 50 mil habitantes, exclusive municípios de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico) correspondem àqueles

menores, englobando 4.866 do total, na época, de 5.564 municípios no Brasil (mais de 87% do total) (BRASIL, 2013b).

Da maneira como relatada pelo representante da Funasa¹ (2015), a mudança de prioridade seria um resultado do conflito entre os projetos de menor investimento, com aqueles de maior investimento, sobre os quais prevaleceriam os interesses do capital. A existência de conflitos interorganizacionais é uma das características da gestão de políticas públicas entre diferentes instituições, como trazido por Knott e Hammond (2010). Além disso, conforme considera Fleury (1994, p. 33), entende-se nesta pesquisa que o aparelho de Estado direciona sua atuação no longo prazo a “favor da fração hegemônica do capital”. Isso explicaria o direcionamento dado pela companhia estadual à execução dos projetos que representam o maior volume de recursos. Tal aspecto vai ao encontro de uma das premissas do neodesenvolvimentismo (corrente teórica que explica as bases do Programa de Aceleração do Crescimento), que associaria elevadas taxas de investimento, disponibilidade de investimentos lucrativos para as empresas e de demanda interna e externa para fomentar o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2011). Além disso, alia-se com uma das visões predominantes sobre saneamento básico, que de acordo com Borja e Moraes (2006), passou a ser visto mais vinculado à infraestrutura, em detrimento do seu aspecto prioritário como uma política social, campo em que o dever do Estado para sua promoção é mais acentuado.

Há que se ressaltar também a aderência dessa situação ao aspecto trazido por Sousa e Costa (2013), que com base na teoria da dependência da trajetória, defendem a tese de que as políticas da área de saneamento básico atuais são influenciadas sobremaneira pelas companhias estaduais de água e esgoto, fortalecidas desde a implementação do Planasa, conferindo à atual política nacional de saneamento básico uma inércia que dificulta a reversão do curso inicialmente desencadeado de fortalecimento das entidades estaduais.

Nesse ponto, não há como dissociar a análise da categoria mudanças ou desvios dos objetivos iniciais da categoria preferências da companhia estadual. Essa última categoria representa a persistência no processo de itens de preferência da companhia estadual, tais como exigência de autorizações, de documentos, entre outros, de origem da Companhia Estadual e que não estejam previstos nas regras institucionalizadas para acesso aos recursos. Exigências normativas feitas pelas

companhias estaduais que avancem sobre competências de outra instituição também são encaradas como incluídas nesta categoria. Contudo, deve-se fazer um esforço analítico para separar exigências necessárias daquelas que extrapolariam o razoável. Nesse sentido, apresenta-se o depoimento de um dos representantes dos pleiteantes municipais em que há Serviço Autônomo de Água e Esgoto, quando questionado se a entidade prestadora dos serviços foi consultada sobre o projeto. No caso em questão, o SAAE não foi consultado sobre o projeto, contudo, o entrevistado relata:

Se fosse pela Embasa, nós (...) comunicaríamos a Embasa da elaboração do projeto, porque depois que a gente faz o projeto, na hora da execução geralmente os municípios passam pra Embasa operar (Representante do PleiteanteMun2, 2015).

A falta dessa consulta é confirmada no depoimento do representante do prestador municipal, quando questionado se houve a consulta:

Não. Não foi não (Representante do PrestadorMun2, 2015).

A exigência do documento de anuência da concessionária pública do serviço se comprometendo a operá-lo, assim como a existência de critérios definidos pela Companhia Estadual para concessão dessa anuência já foram discutidos no tópico sobre pontos de veto, e são considerados adequados e justificados tecnicamente, à luz das possibilidade de repercussões futuras de um projeto mal elaborado (ALTOUNIAN, 2014). Contudo, entende-se que tal situação não explica ocorrências como a trazida anteriormente, em que o próprio pleiteante municipal não consulta a entidade que institucionalmente seria a responsável pela prestação dos serviços públicos de esgotamento sanitário, como trazido na própria Lei de criação do SAAE:

Art. 2º - O S.A.A.E. exercerá a sua ação em todo o Município de Oliveira dos Brejinhos, competindo-lhe com **exclusividade**:

(...)

b) Atuar como Órgão Coordenador e Fiscalizador da execução dos convênios firmados entre o Município e os Órgãos Federais ou Estaduais para estudos, projetos e obras da construção, ampliação ou remodelação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários (OLIVEIRA DOS BREJINHOS, 2005, p. 1).

Além disso, conforme disponível na análise técnica realizada pela Funasa, e reproduzido em Manual de Procedimentos recém publicado pela instituição, uma das perguntas feitas quando da análise para seleção do projeto de esgotamento sanitário é:

Existe documento de anuência da concessionária pública do serviço de esgotamento sanitário se comprometendo a operá-la? (FUNASA, 2015b, p. 263).

Em que pese a exigência institucional-normativa para acesso aos recursos estabelecer essa exigência independentemente do tipo de entidade prestadora, tal comportamento também fica subentendido quando analisado o depoimento de um dos representantes da Funasa:

Nós ultimamente viemos solicitando que os projetos, **pelo menos** pra aqueles municípios em que a concessão dos serviços de água e esgoto seja feito pela concessionária, como prestadora de serviço, **sejam aprovados pela instituição**. Porque lá na frente, a obra pronta, tudo certinho pra entrega à Concessionária, muitas vezes, se não tiver aprovação da empresa, ela não recebe o sistema. Então, o sistema fica inutilizado por muitas vezes, ou a cargo da prefeitura, e com o passar do tempo o equipamento já não está mais funcionando. Então essa é uma das exigências nossas também pra que o projeto seja aprovado. Então, em alguns casos, não foi possível a aprovação por conta ou da tecnologia, que foi apresentada, ou do traçado que a Embasa não aprovou (...) Então, isso também seria um entrave. A questão da Concessionária não aprovar os projetos das prefeituras, em alguns casos (Representante da Funasa3, 2015).

Analisando esse último caso, infere-se que a exigência é predominante nos casos em que a Companhia Estadual seja a prestadora dos serviços (futura entidade que operará o serviço). E tal comportamento ocorre pelo risco de a entidade prestadora não operar futuramente o sistema. Mais uma vez, entende-se que há uma coerência entre o que ocorre na prática e as questões trazidas por Sousa e Costa (2013), acerca da influência das companhias estaduais na política nacional de saneamento básico.

Vê-se que a anuência da entidade prestadora, independentemente da esfera de governo a qual pertence, é uma exigência institucional-normativa que é deliberadamente descumprida no caso de um dos serviços municipais pesquisados, e com indícios de que seja referendada na prática institucional da entidade repassadora. Contudo, tal aspecto não foi observado na outra entidade pleiteante que possui prestador de serviço público de esgotamento sanitário na esfera municipal, conforme pode ser notado nos depoimentos contidos no Quadro 47, após questionamento acerca da consulta à entidade prestadora.

Quadro 47 – Posição de representantes de instituições da esfera municipal acerca da consulta à entidade prestadora de âmbito municipal

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DA ANUÊNCIA AO PROJETO
PleiteanteMun1	É o SAAE. E na época, como foi um projeto antigo, não é, ele foi consultado com relação a operacionalizar o sistema (...) Tem a declaração
PrestadorMun1	Foi consultado pelo município

Dessa forma, infere-se que o comportamento demonstrado pelo representante do PrestadorMun2 (2015) de dispensar a consulta à entidade prestadora de âmbito estadual não é algo que pode ser considerado recorrente no ambiente institucional-normativo estudado, apesar de se mostrar presente e ser contrário às exigências institucionais-normativas para acesso ao recurso de esgotamento sanitário da Funasa.

Todavia, tal comportamento não foi verificado nos pleiteantes municipais em que a Embasa é a prestadora dos serviços, como pode ser visto nos depoimentos desses representantes no Quadro 48, quando questionados se a entidade prestadora foi consultada.

Quadro 48 – Posição de representantes de instituições da esfera municipal acerca da consulta à entidade prestadora de âmbito estadual

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DA ANUÊNCIA AO PROJETO
PleiteanteMun3	Sim, a entidade foi consultada. É a Embasa que presta o serviço de abastecimento d'água e seria, por extensão, a coletora também da água servida (...) Ela foi consultada. Tanto que ela prestou todas as informações que foram solicitadas
PleiteanteMun4	Com certeza. Porque até ela tinha que emitir um relatório né. Licença de (...) anuência, justamente

Dessa forma, entende-se que a **mudança ou desvio dos objetivos iniciais** (ou mudança de prioridades) é um aspecto presente e disseminado no ambiente institucional-normativo estudado. De uma maneira mais ampla, vê-se a pouca priorização que é dada no geral aos componentes da área de saneamento básico. Tal aspecto se alinha à histórica marginalização dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, que resulta no baixo desempenho dos indicadores de atendimento ao longo dos anos (SOUSA; COSTA, 2008). No âmbito específico da área de saneamento básico, à luz dos investimentos do PAC, vê-se a priorização

que é dada àqueles investimentos mais robustos, em detrimento dos projetos de menor vulto. Nesse sentido, pode-se indicar um papel de pouco destaque da Funasa no Governo Federal, apesar da importância da instituição em viabilizar financiamento das ações de saneamento básico nas comunidades com maiores déficits do serviço. A título de ilustração desse aspecto pode-se fazer uma comparação no incremento ocorrido dos recursos previstos no PAC 1 e no PAC 2 geral e naqueles recursos do PAC 1 e 2 da Funasa. Enquanto os recursos programados para o PAC 2 tiveram um aumento de aproximadamente 45% (de R\$ 657,4 bilhões para R\$ 955 bilhões, conforme PAC 2010b, 2012) em relação ao PAC 1, a previsão de recursos para a segunda fase do Programa na Funasa mantiveram-se estacionados nos R\$ 4 bilhões⁷. Cunha (2015) destaca que o incremento dos recursos previstos para a área de saneamento básico entre as duas fases do Programa foi de aproximadamente 24,7%. Assim, fica evidente que os recursos destinados à área de saneamento básico tiveram um incremento percentual inferior ao verificado na previsão total de investimentos nas duas fases do Programa. Além disso, observa-se em relação aos recursos previstos para a Funasa que a situação foi ainda pior, uma vez que não tiveram evolução. Tais dados sinalizam a pouca priorização da área de saneamento básico enquanto política pública, em especial às ações destinadas aos municípios com até 50.000 habitantes.

Finalmente, no âmbito do saneamento básico, vê-se também um conflito entre os diferentes componentes, que aliado à limitação orçamentária, força alguns dos pleiteantes a direcionar seus esforços para componentes nos quais a urgência é mais significativamente sentida, como o abastecimento de água na região do Semiárido. Mesmo os pleiteantes sendo unânimes em asseverar que os pleitos não deixaram de ser prioridade, os mesmos esbarraram em aspectos estruturais que, aqui considerados, forçaram certa mudança de rumo. Assim, entende-se que a mudança ou desvio de objetivos iniciais é limitação institucional-normativa relevante no ambiente institucional-normativo estudado, em que pese a baixa percepção dos pleiteantes quanto a esse aspecto e seu reflexo direto nos pleitos aqui estudados. Tal aspecto pode ser explicado à luz da baixa priorização que é dada à área de saneamento básico em relação a outras áreas das políticas públicas, bem como ao

⁷ O aumento percentual dos recursos previstos do PAC 1 para o PAC 2 não leva em conta os efeitos da inflação do período. Contudo, tais dados foram utilizados apenas para sinalizar a diferença de comportamento dos valores previstos no PAC como um todo e no PAC Funasa.

direcionamento estrutural a projeto de maior valor econômico, que mais se alinham à direção predominante num Estado de modo capitalista como o brasileiro. Assim, entende-se que tal categoria, vista numa abordagem ampla, é um aspecto limitador do acesso aos recursos do processo estudado.

Uma categoria intimamente ligada a mudança ou desvio dos objetivos iniciais, é a de **preferências da companhia estadual**. Os dados analisados oferecem indicativos de que esta categoria está presente no ambiente institucional-normativo estudado. Contudo, não há evidências fortes o bastante que indiquem que este fator influencie negativamente e de maneira peculiar o processo estudado. Contudo, há que se considerar a influência dessa categoria no prevalecimento da categoria mudança ou desvio dos objetivos iniciais (ou mudança de prioridades) no ambiente institucional-normativo estudado.

6.4.9 Das falhas de projetos

A análise dos dados indicou que a ocorrência de falhas nos projetos de engenharia foi uma das questões predominantes que limitaram o acesso aos recursos do processo estudado. Quando questionados sobre a principal dificuldade para acessar os recursos, os representantes de quase todas as entidades pleiteantes indicaram questões relacionadas ao projeto, como se nota nos depoimentos presentes no Quadro 49.

Quadro 49 – Posição dos representantes de entes pleiteantes acerca da principal dificuldade para acessar os recursos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PRINCIPAL DIFICULDADE PARA ACESSAR OS RECURSOS
PleiteanteGov1	Eu vejo que a grande dificuldade hoje é em relação à elaboração dos projetos . Se nós tivermos com os projetos muito bem feitos, totalmente atualizados, o recurso sendo liberado, a empresa sendo contratada, não teremos problema na sua execução (...) O governo do estado, a Embasa precisa ter um banco de projetos (...) A Embasa tinha um banco de projetos quando surgiu o programa do PAC, mas era um banco de projetos que estava totalmente desatualizado. Então eu preciso ter um banco de projeto atualizado
PleiteanteMun1	Projeto mesmo
PleiteanteMun3	[Sobre a dificuldade no desenvolvimento do projeto do município] Mas a dificuldade foi essa de não ter esse pré-requisito, uma topografia geral do município
PleiteanteMun4	Eu acredito que no primeiro momento nós atendemos as exigências do

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PRINCIPAL DIFICULDADE PARA ACESSAR OS RECURSOS
	<p>ministério. Mas no segundo momento eu acredito que nosso projeto foi deficiente. Entendeu? E por conta dessa deficiência não fomos contemplados (...) essa questão ambiental não foi dada tanta importância. Eu acho que nosso grande problema foi nessa questão ambiental. Na elaboração do projeto não nos atentamos pra essa questão ambiental</p>

Mesmo representantes de pleiteantes que num primeiro momento não indicaram os projetos como principal dificuldade, acabam relatando questões técnicas envolvidas com a não aprovação de seu pleito. É o caso, por exemplo, do relato do segundo representante do Governo do Estado da Bahia acerca das dificuldades no desenvolvimento dos projetos:

E o que a gente percebe é que tem muitas idas e vindas entre o contratado e o contratante. A qualidade não é satisfatória, onde eu receba o produto e possa, ao receber o produto, já apresentar pra vocês como Funasa analisar. Então precisa passar por uma revisão de uma equipe técnica da Embasa e da Cerb (Representante do PleiteanteGov2, 2015).

Nessa mesma linha, pode-se incluir o relato do PleiteanteMun2, que mesmo não indicando a priori o projeto como principal dificuldade para acessar os pleitos deixa transparecer essa questão quando trata das dificuldades encontradas no processo:

A gente só teve uma dificuldade dentro da própria Funasa, porque ela deu um **prazo muito apertado**, pra entrega (...) E um projeto desse você tem que elaborar ele, projeto executivo você tem que olhar (...) a topografia, aí você tem georreferenciamento (...) Tudo isso demanda tempo. E a Funasa baixou uma Portaria assim sexta-feira pra você entregar na outra quinta. Coisa de 3, 4, 5 dias. Nós tivemos que trabalhar domingo a domingo, pra poder atender essas coisas (Representante do PleiteanteMun2, 2015).

Observando-se as análises realizadas pelos técnicos das Funasa quando da seleção para acesso aos recursos, nota-se que as pendências de projeto de engenharia se mostraram predominantes, inclusive nos pleitos cujas pendências de projetos não foram indicadas, como principais dificuldades iniciais. O Quadro 50, elaborado a partir dos documentos disponibilizados pela Funasa acerca da seleção em estudo, mostra a predominância de pendências de projetos nos pleitos.

Quadro 50 – Pendências técnicas e de documentação nos pleitos integrantes da pesquisa

Localidades	Identificação do pleito	Responsável pelo pleito (GOV / PM)	Documento obtido	Pendências
Anguera	BA0504138581	Prefeitura	-	-
Boquira	BA0504138236	Prefeitura	Análise técnica (26/07/2013)	MD, PG, PO
Cardeal da Silva	BA2803135871	Prefeitura	Análise técnica (04/09/2013)	MD, MC, PG, ET
Oliveira dos Brejinhos	BA0504137661	Prefeitura	Ata de reunião (21/06/2013)	Falta de planta com esquema geral do SES
Brejões	BA2603135590	Governo do Estado	Análise técnica (25/07/2013)	ART
Itanagra	BA2603135640	Governo do Estado	Análise técnica (04/09/2013)	PS, MD, MC, PG, LA, PO, ET, ART
Itirucu	BA2603135643	Governo do Estado	Análise técnica (26/07/2015)	PG
Santa Bárbara	BA2603135654	Governo do Estado	Análise técnica (01/11/2013)	PO

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de documentos fornecidos pela Superintendência da Funasa na Bahia.

Legenda: SES – Sistema de esgotamento sanitário; MD – Memorial Descritivo; MC – Memorial de Cálculo; PG – Peças gráficas; LA- Licenciamento ambiental; PO – Planilha orçamentária; ET – Especificações técnicas; ART – Anotação de Responsabilidade Técnica; PS – Proposta de Sustentabilidade

Dos pleitos analisados para os quais se obteve documentação da Funasa, apenas o de Itanagra possuiu pendência relativa à documentação (Proposta de Sustentabilidade). Ressalta-se, entretanto, que tal documento é um modelo disponibilizado pela própria Funasa, do que se infere que as principais causas que realmente contribuíram para reprovação do pleito foram as questões técnicas. No caso do pleito de Brejões a única questão negativa na análise foi relativa à Anotação de Responsabilidade Técnica, item constante na análise da Funasa no tópico projeto básico.

Constatou-se que há uma certa prevalência no contexto institucional estudado de problemas relacionados aos projetos de engenharia. Quando questionados sobre os principais problemas que dificultavam o acesso aos recursos, os representantes da Funasa foram unânimes em indicar questões relativas aos projetos, como pode ser notados nos relatos apresentados no Quadro 51.

Quadro 51 – Posição dos representantes da Funasa acerca das dificuldades para acessar os recursos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À DIFICULDADE PARA ACESSAR OS RECURSOS
Funasa1	[as ações de saneamento básico] (...) sem dúvida nenhuma, estão tendo um incremento muito grande pelo aporte de recursos que vem sendo perene , mas sem dúvida nenhuma, é pela condição técnica dos municípios, esse eu acho que vem sendo o maior entrave que a gente tem
Funasa2	primeiro de tudo, é a existência de bons projetos. A carência de bons projetos , tanto por parte dos municípios, quanto por parte dos estados (...) o Brasil não está preparado né. Não existem profissionais nem nos municípios, nem nos estados, nem nas instituições . A capacidade institucional, a capacidade técnica, nem nas consultorias, em qualidade e em quantidade para atender essa demanda de recursos que foram disponibilizados, não é? Então, eu enumeraria a primeira dificuldade é a carência de projetos bons e atualizados
Funasa3	Os projetos incompletos . Principalmente os projetos do PAC 1, muitos foram cancelados porque não tinham projetos com qualidade suficiente pra serem aprovados e demorava muito de ser dada resposta à instituição. E aí, por isso foram cancelados. Boa parte dos recursos do PAC 1 foram cancelados

O mesmo aspecto é verificado nas entrevistas com representantes das entidades de controle, conforme Quadro 52. Quando questionados sobre os problemas mais frequentes em auditorias no tocante aos itens exigidos pela Funasa para acesso aos recursos, ambos indicam aspectos técnicos, relacionados aos projetos de engenharia. Quanto às causas também são indicadas razões estruturais, como falta de mão de obra especializada, falta de recursos, e a falta de planejamento.

Quadro 52 – Posição dos representantes das entidades de controle acerca dos problemas mais frequentes em auditorias no tocante aos itens exigidos pela Funasa para acesso aos recursos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS PROBLEMAS MAIS FREQUENTES EM AUDITORIAS NO TOCANTE AOS ITENS EXIGIDOS PELA FUNASA PARA ACESSO AOS RECURSOS
Controle1	<p>O problema mais frequente, pelo menos nas questões de obras, nas auditorias de obras, é o projeto deficiente. Projeto mal feito, feito de uma forma rudimentar.</p> <p>(...)</p> <p>É uma questão muito difícil, digamos assim, de você enfrentar (...) porque existe toda uma dificuldade de se fazer o projeto por falta de mão de obra especializada, por falta de recursos. Inclusive até então, até agora o governo federal não repassava dinheiro para elaboração do projeto técnico. Recentemente ele tem invertido um pouco essa lógica, mas ainda é muito pouco (...) E é todo um contexto que faz com que isso não seja viabilizado. Mas acho que em algum momento isso tem que tomar essa direção né?</p>
Controle2	<p>[O] mais frequente que a gente vê são problemas na planilha orçamentária. Principalmente no sobrepreço.</p> <p>(...)</p>

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS PROBLEMAS MAIS FREQUENTES EM AUDITÓRIAS NO TOCANTE AOS ITENS EXIGIDOS PELA FUNASA PARA ACESSO AOS RECURSOS
	<p>O que eu acho que poderia resolver se você tivesse uma etapa de planejamento. Um estudo anterior de viabilidade. Então seria mais na parte de planejamento, se o esforço fosse voltados mais nesse sentido, eu acho que os problemas decorrentes, tanto no projeto e lá na execução, seriam diminuídos bastante. Então eu acho que a solução seria o melhor planejamento.</p> <p>(...)</p> <p>Na verdade, eu acho que isso não seria só um problema da Funasa. Isso é voltado pras obras públicas como um todo né</p>

No discurso dos representantes da entidade repassadora de recursos também podem-se identificar algumas razões de fundo que explicam a predominância das questões técnicas ou das falhas de projetos no acesso aos recursos. Uma das questões é a baixa capacidade infraestrutural do País, relacionada à inexistência ou baixo índice de investimentos públicos na área de saneamento básico, o que se denota da falta do primeiro representante da Funasa ao destacar que atualmente “o aporte de recursos que vem sendo perene” (Representante da Funasa1, 2015), e da fala do segundo representante ao destacar que “foram extintas as empresas de consultoria” e que “o Brasil não está preparado”, quando trata do aporte de recursos para saneamento básico, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (Representante da Funasa2, 2015). Tais aspectos estão em consonância com o disposto no Plano Nacional de Saneamento Básico, que destaca o incremento de recursos para área de saneamento Básico em virtude do PAC (BRASIL, 2013b), e se alinham ao discurso de outros entrevistados, como alguns representantes de entidades da esfera estadual de governo, conforme relatos no Quadro 53.

Quadro 53 – Posição de representantes das entidades da esfera estadual acerca da baixa capacidade infraestrutural do País

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DAS ENTIDADES DA ESFERA ESTADUAL
PleiteanteGov1	<p>Porque sabemos que por um longo tempo a área de saneamento foi relegada a segundo plano. Nós passamos um período crítico, muito crítico. E eu sei porque eu costumo dizer o seguinte, nós estávamos com a cuia na mão pedindo esmola ao governo federal, que conseguisse um pouco de recurso pra que nos pudéssemos investir na área de saneamento (...) Então, a maioria dos projetos que nós tínhamos eram projetos muito antigos, as empresas projetistas foram totalmente extintas. Não existia mais, você não encontrava. O cara que fosse viver de fazer projetos morria de fome (...) estava todo mundo trabalhando com outra atividade, e o que acontece é que os projetos que nós tínhamos eram projetos muito antigos e que hoje</p>

continuação

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DAS ENTIDADES DA ESFERA ESTADUAL
	representam um grande problema
PrestadorGov2	Nosso problema hoje na contratação de projeto, acredito que por conta da própria quantidade de empresas projetistas (...) Que elas não trabalham apenas pra Embasa. Elas têm trabalhos em diversos outros órgãos do Estado, e até particular. E isso acarreta, não em dificuldade, mas o projeto tem um prazo mais elástico, por conta desses atrasos de entrega de produto. Que nem sempre cumpre o que tá previsto no edital

Outro aspecto que se nota no discurso dos representantes da entidade pleiteante é que as razões, em geral, se devem a um conjunto de fatores, e não a um ou outro aspecto isoladamente. Nesse sentido, destaca-se o relato de um dos representantes da Funasa, que alia à deficiência de projetos a ausência de recursos suficientes:

Mas eu acho que não tem uma só [dificuldade], porque envolve uma série de questões. Como eu tinha falado que a principal pra mim é a existência de projeto adequado. O que não garante que ele vá ser contemplado. Pelo fato de ser seleção, né. E a gente sabe que o orçamento do governo federal, dos estados e municípios tem (...) várias limitações (...) Então eu vou pontuar as duas coisas: recursos ainda insuficientes e projetos qualificados, bons, atualizados (Representante da Funasa2, 2015).

No discurso de um dos representantes dos pleiteantes a insuficiência de recursos ganha outros contornos, ao destacar a falta de viabilidade econômica do projeto:

Esse projeto que depois de orçado foi na base de R\$ 13 milhões e 800, R\$ 13 milhões e 300, 400 (...) Acima de 13 milhões, pra nossa população beneficiada, que seria em torno de 6.000 habitantes, ele não é viável. Porque o custo é muito alto. O custo unitário disso, a distribuição unitária disso é muito alta. Então pode ter outros municípios que com o custo até menor que R\$ 13 milhões, vão atender uma população muito maior. Eu acredito que esse é um fator decisivo (Representante do PleiteanteMun3, 2015).

Contudo, ao se analisar o discurso de outros representantes da própria Funasa, nota-se que no processo específico estudado a disponibilidade de recursos não foi um fator tão preponderante. Isso pode ser notado no depoimento de um dos representantes da Funasa que afirma:

E, de fato, quanto que a gente conseguiu aprovar aqui (...) foi um valor um pouco menor do que tinha sido destinado pro estado da Bahia (Representante da Funasa3, 2015).

Ao se analisar o discurso de representantes do pleiteante da esfera estadual (incluídos os representantes da prestadora estadual que apoia o governo do estado na elaboração dos projetos), nota-se uma aderência maior às questões de contexto,

ampliando a mera constatação de falhas no desenvolvimento do projeto. Nesse sentido, alguns representantes da esfera estadual destacam aspectos ligados ao planejamento urbano:

Existem muitos casos que nós temos os projetos prontos, mas eles precisam de um nível de atualização, porque você sabe que de acordo com a **dinâmica de ocupação do uso do solo** é uma coisa que é muito dinâmica né. A realidade muda. Você projetou uma área pra fazer uma ETE, quando chega lá hoje já existe uma comunidade que está lá ocupando (Representante do PleiteanteGov2, 2015).

Como eu falei, um projeto de esgoto demora muito pra ser elaborado. Demora muito (...) Então, um projeto de esgoto é realmente uma coisa bem complicada, pra um leigo, mas por que demora tanto tempo um projeto? (...) o crescimento que tá muito desordenado nos municípios, não atende, não tem plano diretor, nem tem o plano diretor de saneamento (...) o que acontece, a gente chega no município, faz o levantamento, traz para a prancheta pra fazer o trabalho todo, quando a gente vai implantar é 2 (dois) ou 3 (três) anos depois (...) tem município que com 3 (três) anos já mudou a configuração e a vertente de crescimento que a gente tinha planejado pra um lado vai pro outro, então o projeto às vezes tem que se fazer ajustes no desenrolar da execução (Representante do PrestadorGov1, 2015).

Tal aspecto é destacado também por um dos representantes de pleiteante da esfera municipal quando discorre sobre a necessidade de revisão no projeto:

Houve, como eu disse, da vazão (...) na estrutura dos PVs, na rede coletora, porque de 2004 até 2013 a população aumentou, os bairros aumentaram. Surgiram novas ruas. Então [devido a] isso tudo teve que ter uma revisão desse projeto (Representante do PleiteanteMun1).

Considerando o aspecto levantado relativo à mudança da realidade, infere-se que ele se relacione com a falta de rotina de planejamento, que afeta os diferentes componentes das políticas públicas. A existência de um Plano Municipal de Saneamento Básico, por exemplo, devidamente discutido com a sociedade, com horizonte de planejamento previsto e compatível com o Plano Diretor do município afastaria ou, pelo menos, minimizaria tais fatores.

Um dos representantes do Governo do Estado da Bahia associa essa dificuldade à ausência de um calendário de contratações por parte do governo federal. Tal aspecto, presente na discussão da categoria institucionalização dos procedimentos, está presente no seguinte depoimento:

Ao não ter o calendário, a gente acaba apresentando às vezes alguns projetos que não estão 100% e durante a execução isso

acaba atrapalhando né, depois que a gente contrata (...) Porque o que acontece, você já ia analisando (...) vocês já ia fazendo essa análise ao longo do ano. E quando lançasse, vocês já tinham uma rapidez maior nesse acesso do recurso. Porque fica um acúmulo muito grande de atividades, de necessidade para um curto período (Representante do PleiteanteGov2, 2015).

A ausência de um calendário de contratações, como relatado pelo representante do PleiteanteGov2, se junta a outra dificuldade intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento dos projetos de Sistema de Esgotamento Sanitário, que é o tempo gasto para elaboração do projeto. Conforme relatado por um dos representantes da prestadora estadual, usualmente um projeto desse tipo leva de um ano e seis meses a dois anos para ficar pronto:

Geralmente um projeto de esgoto, o período de execução dele no caso nosso lá, varia de 2 (dois) anos a 1 ano e 6 meses. É o prazo que a gente geralmente tá contratando lá pra elaboração (Representante do PredstadorGov1, 2015).

Assim, entende-se que uma confluência de fatores influencia na existência de falhas nos projetos. A falta de planejamento, por exemplo, não pode ser vista unicamente como falha de uma ou outra entidade. Todavia, a falta de articulação entre as instituições do ambiente estudado provoca um descompasso entre os cronogramas de trabalho das diferentes entidades. Infere-se, a partir dos dados, que o fato de um projeto específico estar pronto quando da abertura da seleção funciona aproximadamente como o que explica o modelo dos múltiplos fluxos, tratado por Kingdon (1995) e Souza (2006a), segundo o qual as políticas públicas são fruto de três fluxos distintos e independentes (dos problemas, das soluções e dos processos políticos) e se concretizam em determinados momentos (“janelas de oportunidade”), quando os três fluxos se unem, por ação dos chamados empreendedores das política. No processo em estudo, a **solução** seria os projetos efetivamente prontos e aptos a serem executados, os **problemas** são os indicadores insatisfatórios de saúde devido à falta/insuficiência de um sistema de esgotamento sanitário, os **processos políticos** são as discussões políticas, disputas por recursos, que culminam na abertura de um processo de seleção de recursos como o estudado aqui.

Em geral, os projetos dos pleiteantes municipais encontravam-se em um estágio de desenvolvimento menor do que aqueles do pleiteante estadual. No discurso dos representantes das entidades pleiteantes municipais acerca das dificuldades no

processo, nota-se que os projetos encontravam-se em fase bastante incipiente quando da abertura da seleção, ou pelo menos estavam ausentes itens básicos para concepção do projeto. É o que se nota nos relatos apresentados no Quadro 54:

Quadro 54 – Posição dos representantes dos pleiteantes municipais acerca das dificuldades no processo

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO ÀS DIFICULDADES NO PROCESSO
PleiteanteMun1	Esse projeto foi desenvolvido por volta de 2004, 2005, que foi um pleito junto ao Ministério da Integração Nacional, onde contemplava a (...) a sede da cidade de Boquira. Sendo que naquela época o Ministério não contemplou o projeto como um todo. Só parte. Principalmente rede coletora. E ficou um projeto muito simples. Não havia tratamento específico do esgoto (...) Aí quando a gente assumiu em 2013, quando a gente teve acesso ao Edital de seleção, nós resgatamos aquele projeto. Só que o projeto não estava bem contemplado com relação aos parâmetros da Funasa (...) Durante a seleção, nós tentamos readequá-lo, mas não houve tempo
PleiteanteMun2	A gente só teve uma dificuldade dentro da própria Funasa, porque ela deu um prazo muito apertado, pra entrega (...) E um projeto desse você tem que elaborar ele, projeto executivo você tem que olhar (...) a topografia, aí você tem georreferenciamento (...) Tudo isso demanda tempo
PleiteanteMun3	Mas a dificuldade foi essa de não ter esse pré-requisito, uma topografia geral do município
PleiteanteMun4	Eu acredito que no primeiro momento nós atendemos as exigências do Ministério. Mas no segundo momento eu acredito que nosso projeto foi deficiente

A fragilidade institucional dos pleiteantes municipais está presente no discurso de outras entidades envolvidas, com depoimento do representante do órgão ambiental do estado quando questionado sobre as exigências que seriam mais impeditivas para quem solicita o licenciamento:

Eu acho que a nível de Brasil, e no estado da Bahia não é diferente, as prefeituras são muito carentes de estrutura de gestão ambiental. E [de] outros setores também. Então eles têm uma dificuldade enorme de juntar todos os documentos e estudos necessários pra obter a licença (...) A última que eu licenciei aqui foi do município de [nome do município], se não me engano. Pra eles conseguirem juntar documentos simples, estudos, coordenadas geográficas, localização de estação de tratamento, o projeto da estação foi assim uma dificuldade (...) normalmente eles têm dificuldade em apresentar o estudo ambiental que, eu não sei se você já percebeu, de anos pra cá foi bastante simplificado o processo de licenciamento (...) houve uma simplificação voltada pra agilizar a implantação do saneamento no Brasil, no estado da Bahia particularmente, mas as prefeituras em geral têm dificuldade na elaboração dos estudos, é o principal (Representante AmbEst, 2015).

O Quadro 55 mostra os principais aspectos indicados pelos representantes dos pleiteantes de recursos quando questionados sobre dificuldades no desenvolvimento dos projetos⁸. Nele podem ser identificadas algumas questões de fundo, diretamente relacionadas com o desenvolvimento dos projetos.

Quadro 55 - Principais aspectos indicados pelos entrevistados quando questionados sobre dificuldades no desenvolvimento dos projetos

ESFERA DE GOVERNO	ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANDO A DIFICULDADES NO DESENVOLVIMENTO DOS PROJETOS	PRINCIPAL ASPECTO RELACIONADO
ESTADUAL	PleiteanteGov1	-	
	PleiteanteGov2	O mercado tá muito aquecido. Então, existem poucas empresas de desenvolvimento de projeto. E [elas] acabam entrando em várias licitações, ganhando, e a qualidade dos projetos que eles [órgãos contratantes] recebem não é muito boa	Questões de mercado das projetistas
	PrestadorGov1	Um projeto de esgoto demora muito pra ser elaborado (...) o crescimento que tá muito desordenado nos municípios (...) E acontece muito, projeto de esgoto geralmente existe muita alteração durante a execução	Institucionalização dos procedimentos (falta de planejamento)
	PrestadorGov2	Acredito que ... por conta (...) da própria quantidade de empresas projetistas (...) Que elas não trabalham apenas pra Embasa. Elas têm trabalhos em diversos outros órgãos do Estado, e até particular. E isso acarreta, não em dificuldade, mas o projeto tem um prazo mais elástico, por conta desses atrasos de entrega de produto. Que nem sempre cumpre o que tá previsto no edital	Institucionalização dos procedimentos (prazos do procedimentos) Questões de mercado das projetistas
MUNICIPAL	PleiteanteMun1	O tempo de uma etapa pra outra foi curto, não é. Segundo, um projeto desse, de tamanha amplitude, é um projeto caro. E o município não teria condição, naquela época, de bancar	Institucionalização dos procedimentos Restrição de recursos
	PleiteanteMun2	O problema que frustrou a gente foi não ter conseguido o recurso (...) como foi pleiteado e tinha sido aprovado	Restrição de recursos
	PleiteanteMun3	É um município pequeno. A gente não tem todo o município levantado em termos de topografia (...) A dificuldade foi essa de não ter esse pré-requisito, uma topografia geral do município	Institucionalização dos procedimentos (pré-requisitos do projeto associado aos

⁸ No Quadro 23 foram incluídas as posições dos representantes da Embasa, que como visto anteriormente foi a entidade responsável pela elaboração dos projetos de sistema de esgotamento sanitário do Governo do Estado da Bahia na seleção estudada.

continuação

ESFERA DE GOVERNO	ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANDO A DIFICULDADES NO DESENVOLVIMENTO DOS PROJETOS	PRINCIPAL ASPECTO RELACIONADO
			prazos do procedimento) Restrição de recursos
	PleiteanteMun4	-	

Percebe-se que prevalecem nos depoimentos dos pleiteantes municipais a restrição de recursos como fundamento para dificuldades na elaboração dos projetos (tal aspecto será retomado posteriormente, no item 6.4.9 Das restrições orçamentárias). Em ambas as esferas de governo predominam questões relativas à institucionalização dos procedimentos, que como visto no item 5.3.2.4 (Da institucionalização dos procedimentos) é aspecto que se mostrou difundido no ambiente institucional-normativo estudado, influenciando negativamente o acesso aos recursos do processo estudado. Um aspecto levantado por alguns representantes de entidades da esfera estadual destaca questões relativas ao mercado da empresas projetistas, que por desenvolverem projetos para muitos contratantes acabam por deixar a desejar na qualidade dos produtos.

Da análise dos dados, infere-se que as falhas em projetos são um fator disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, e deve-se a fatores diversos. Entende-se que as falhas de projetos estão intimamente relacionadas com aspectos como o baixo nível de cooperação intergovernamental, o que está em consonância com a predominância de projetos menos desenvolvidos nas instâncias municipais de governo; e o baixo nível de institucionalização dos procedimentos do ambiente institucional-normativo estudado, o que inviabilizou a aprovação inclusive dos projetos do governo do estado, ente com maior capacidade econômica, técnica e política no processo. Os dados analisados não permitem identificar um fator que se sobressai, contudo, os dados sugerem que as principais causas das falhas de projetos encontradas repousam em outras categorias já estudadas.

Mais uma vez, vê-se que a predominância dessas dificuldades podem ser explicadas pelo caráter conflituoso da distribuição de poder entre as esferas regionais e locais de governo no Estado brasileiro. Tal aspecto se alia ao disposto por Almeida (2005), que destaca a natureza complexa e de latente conflito na

distribuição de poder entre as esferas de governo num Estado do tipo federal, característica do Estado brasileiro. Tal aspecto, que como visto anteriormente, limita a cooperação intergovernamental, influencia em outros aspectos, como a predominância de problemas mais sérios de projetos nos pleitos realizados por municípios. A pouca institucionalização dos procedimentos que aqui se considera como um dos fatores que explica a não aprovação inclusive de pleitos com projetos mais bem desenvolvidos pode ser relacionada a uma histórica tendência de privilegiar recursos para ações estruturais (obras) em detrimento do aumento da capacidade de gestão (medidas estruturantes). Este último aspecto, bastante relacionado com a diretriz predominante no Estado brasileiro, indica que as falhas de projeto são apenas um reflexo de problemas mais profundos no ambiente institucional-normativo estudado.

Dessa forma, entende-se que os dados indicaram que as falhas em projetos constituem uma categoria relevante no ambiente institucional-normativo estudado, que influencia significativamente o acesso aos recursos do processo estudado.

6.4.10 Das restrições de orçamento

Analisando-se as entrevistas de representantes das diferentes instituições do ambiente institucional-normativo estudado, nota-se como a limitação de recursos está presente em diferentes aspectos como a cooperação interinstitucional, a gestão ambiental, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidades municipais, entre outros. Um dos representantes da Funasa, por exemplo, traz essa questão associada à baixa cooperação da secretaria estadual responsável pela área. Quando questionado sobre dificuldades para uma cooperação maior da Secretaria estadual com os municípios este entrevistado relata:

Não posso dizer falta de prioridade, né (...) Talvez limitação orçamentária. Apesar de ter, digamos, a quantidade de recursos humanos ser insuficiente, mas se tiver orçamento você contrata consultoria né. Contrata uma entidade, tipo até a Fundação Politécnica, alguma outra entidade que possa dar apoio pra Secretaria. Então talvez a limitação orçamentária da própria Secretaria (Representante Funasa2, 2015).

O aspecto orçamentário associado à cooperação interinstitucional também está presente no depoimento de representantes de entidades da esfera municipal de governo. Um dos representantes de prefeitura municipal apresenta em seu depoimento aspectos orçamentários que dificultam o sucesso de um Consórcio criado para gerir os serviços públicos de coleta e disposição de resíduos:

E a coleta desse lixo até o aterro sanitário é cara. O município pra manter isso tá sendo difícil. Porque temos outras prioridades (Representante do PleiteanteMun4, 2015).

Um dos representantes de prestador municipal destaca a dificuldade orçamentária para a manutenção da estrutura funcional do Serviço Autônomo de Água e Esgoto:

Nós já temos uma balança negativa em nossa operação. Nós custamos pro município, falando mensalmente, em relação aos nossos poços, sistemas de distribuição, estações de tratamento, 82 mil e 500 reais. Nós arrecadamos aí, R\$ 22, 25 mil com as contas. Então o município já está entrando com toda essa contrapartida. Se jogar o esgotamento pra cá, aí você já imagina como é que nós insuflaremos (Representante do PrestadorMun1, 2015).

A noção geral de restrição orçamentária no ambiente institucional estudado é sinalizado também nos depoimentos de um dos representantes de órgão ambiental municipal. De acordo com o entrevistado:

Nós sabemos hoje o quanto é difícil você conseguir um projeto para o município pela dificuldade. O município só tem dinheiro, e olhe lá, não está tendo nem pras folhas de pagamento, só tem dinheiro para o básico, não tem dinheiro pra projeto. O projeto a gente vai buscar no estado, ou na nação (Representante do AmbMun1, 2015).

Em outro depoimento, o mesmo entrevistado relaciona a dificuldade orçamentária como empecilho a uma efetiva cooperação no licenciamento ambiental. O mesmo associa tal dificuldade à falta de repasse federal diretamente para a área de meio ambiente, tal qual é definido constitucionalmente para outras áreas, como a da saúde e da educação. De acordo com ele:

(...) a fragilidade de o município assumir as tarefas de meio ambiente é não ter as verbas federais jogadas **diretamente** para o meio ambiente (Representante do AmbMun1, 2015, grifo do autor).

Sobre as dificuldades para a adequada implementação da Gestão Ambiental Compartilhada no âmbito do Consórcio do qual o município faz parte, o entrevistado argumenta:

Primeiro lugar, o Consórcio Bacia do Paramirim foi um dos últimos a serem fundados (...) Segundo lugar, todo esse projeto já está em aberto em Salvador, pra GAC consorciada. Está em andamento. Mas

...você sabe que tudo no governo anda lentamente. E como isso prevê liberação de recursos, você sabe como são os recursos lá em cima (...) Não adianta sonhar com 400 mil do governo (...) Não é suficiente. Uma equipe dessa [para a GAC no Consórcio] daria uma despesa no mínimo de quarenta e poucos mil reais. Então, é o que se coloca pra ratear entre os 14 municípios. Mas muito mais barato que o município só manter tudo isso (...) Aí o prefeito entende isso como um aumento de despesa. E nós temos que convencer ele [de] que isso é uma diminuição de despesa (Representante do AmbMun1, 2015, grifo do autor).

No depoimento a seguir do mesmo entrevistado vê-se uma crítica ao procedimento usual de se pulverizar os recursos em determinadas áreas, ao invés de concentrá-los em cada intervenção por vez. Para o entrevistado, tal procedimento seria um erro da Administração Pública. Ao invés disso, o mesmo argumenta a necessidade de se aplicar os recursos integralmente em cada localidade de uma bacia hidrográfica, utilizando apenas recursos futuros para realização das mesmas intervenções em localidades a jusante. Tal aspecto pode ser identificado no seguinte depoimento:

Eu coloco como erro da administração do meio ambiente na área, por exemplo, dos Comitês de Bacia (...) Nós temos determinada verba para determinado Comitê de Bacia. Aí você pulveriza (...) Aí vem "X" milhões e você divide. Por que é que você não pega da cabeceira do rio, você tem "X" milhões, você vai lá em Érico Cardoso vê todos os riachinhos que compõem a bacia do Paramirim, vai lá em Caetité, vê todos os riachinhos que compõem a bacia do Santo Onofre, **investe primeiro ali**. Aí **daqui a um ano** vem mais "X" milhões. Um dia, você vai chegar a Morpará, um dia você vai chegar a Paratinga. Mas não. Obra pulverizada não dá pra fiscalizar. Obra pulverizada é igual a meio ambiente sem o mosaico (Representante do AmbMun1, 2015, grifo do autor).

Considera-se que tal crítica está estreitamente relacionada ao procedimento de definição do valor mínimo para funcionalidade das intervenções (etapa útil), conforme depoimento de um dos representantes da Empresa prestadora estadual (apresentado anteriormente neste item), no qual o mesmo faz críticas ao pequeno valor que corresponderia o recurso da Funasa, **a necessidade de realização de cortes no projeto**, e a necessidade de concentração dos recursos para contemplar o município em sua totalidade (Representante do PrestadorGov2, 2015).

Entende-se que tal aspecto está diretamente relacionada à penetração das disputas políticas no seio do aparato governamental, sendo aqui considerado como característico e resultado da própria natureza conflitiva do Estado. As disputas políticas engendradas no seio da aparato estatal refletem na distribuição dos recursos entre os diferentes órgãos, para as diferentes ações das políticas públicas,

refletindo predominantemente o modo de produção predominante na sociedade (haja vista, entre outros, a prevalência de recursos para ações estruturais e intensivas no uso do capital). Dessa forma, entende-se que tal disputa por recursos é algo que não se pode evitar, numa sociedade democrática como a brasileira.

Contudo, há que se ressaltar o montante de recursos despendido com juros da dívida pública, alimentando o que Paulani (2009) chama de regime de acumulação baseado na valorização financeira, predominante no capitalismo atual, em que a esfera financeira ocupa posição central no processo de acumulação do capital. De acordo com dados oficiais disponíveis no Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Financeira (RREO) relativo ao mês de novembro de 2015, e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015), as despesas com juros e encargos apuradas apenas em 2015 representaram 14,1% de todo orçamento fiscal e da seguridade social previsto para o ano, representando um valor significativo para um país com tantas demandas por serviços públicos como o Brasil (BRASIL, 2015d, 2015e). O valor da dotação relativa a juros e encargos da dívida do orçamento fiscal e da seguridade social de acordo com o RREO de novembro é de R\$ 277,3 bilhões. Isso representa mais da metade dos R\$ 508,5 bilhões estimados para cumprimento das metas previstos no Plano Nacional de Saneamento Básico no horizonte de 20 anos. Tais aspectos espelham muito bem o caráter capitalista do Estado, que depende da manutenção das condições de acumulação para sua própria existência (HIRSCH, 2010).

Além disso, entende-se a intensificação dessa disputa está diretamente relacionada à latente possibilidade de descontinuidade na disponibilidade de recursos para a área de saneamento básico. Tal descontinuidade, aspecto que foi reduzido durante os 8 anos de Programa de Aceleração do Crescimento em que houve certa garantia de recursos regulares para a área, foi a tônica ao se observar retrospectivamente a Política Federal de Saneamento Básico nos últimos anos. Sousa e Costa (2008) destacam a significativa redução dos investimentos na área de saneamento básico no período que se seguiu ao Planasa.

Haja vista a influência negativa dessa “concorrência pelos recursos” na efetivação dos projetos, considera-se que os problemas como o fracionamento de recursos, decorrentes entre outros aspectos da falta de regularidade no aporte de recursos para a área de saneamento básico, pode ser reduzido com a criação de um Fundo

público federal para universalização, conforme preconizado na Lei nº 11.445/2007. O mandamento normativo constante na Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico estabelece que:

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007a, s.p.).

Entretanto, até o momento não foi criado o Fundo de Universalização pelo ente historicamente com maior peso nos investimentos da área, a União.

Considerando-se as respostas obtidas nas entrevistas dos representantes de entidades estaduais envolvidas diretamente no pleito (do governo do estado e da Embasa), a categoria “restrições de orçamento” não se mostrou como uma limitação para elaboração dos projetos ou da documentação complementar exigida pela Funasa. Contudo, os representantes dessas entidades foram unânimes em indicar restrições de recurso por parte do governo federal (esfera de governo a qual pertence a entidade repassadora de recursos) como uma das razões para o insucesso do pleito. Esse aspecto pode ser notado no seguinte depoimento de um dos representantes do governo do estado:

Mas esses quatro projetos especificamente de sistema de esgotamento sanitário, na época nós entendíamos que estavam com toda documentação pronta e que eles não foram aprovados por conta da falta de recursos (...) não tivemos recursos da Funasa para seleção desses projetos (Representante do PleiteanteGov1, 2015).

O mesmo representante do governo do estado mantém seu posicionamento quando questionado se o pleito, em algum momento, deixou de ser prioridade. Na oportunidade, num primeiro momento o representante é assertivo ao informar que não. Porém, num segundo momento relata a priorização dada aos pleitos relativos ao sistema de abastecimento de água, devido à escassez dos recursos. Este aspecto pode ser notado depoimento do Representante do PleiteanteGov1 (2015), já apresentado anteriormente no Quadro 46, no item 6.4.8 (Das mudanças ou desvios dos objetivos iniciais e das preferências da companhia estadual).

Tal posicionamento se repete no depoimento de outros representantes de entidades estaduais. É o caso dos depoimentos apresentados no Quadro 56, nos quais os

representantes de diferentes entidades estaduais se manifestam sobre aspectos que impediram o acesso aos recursos:

Quadro 56 – Posição dos representantes de entes pleiteantes acerca da principal dificuldade para acessar os recursos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PRINCIPAL DIFICULDADE PARA ACESSAR OS RECURSOS
PleiteanteGov2	O limitador é o recurso em si né. A gente apresentou, se não me engano, na última seleção (...) eu acho que foi em torno de R\$ 1 bilhão (...) Tanto que foi algo bem assustador, porque R\$ 2 bilhões era pra o País todo e a gente estava apresentando uma cartela de R\$ 1 bilhão. Então, pra você ver quanto que a gente tem de demanda e a gente não consegue por conta do limitador que é o recurso
PrestadorGov1	Falta de recurso do governo federal (...) Só pra você ter uma ideia, nós na época cadastramos 38 sistemas. Desses 38, só ficaram 4 (quatro), 2 (dois) de água e 2 (dois) de esgoto. Quer dizer, realmente pra quem estava prevendo ter uma verba de R\$ 400, R\$ 600 milhões, ficamos com R\$ 40 milhões. Quer dizer, 10% do que a gente tinha previsto

No depoimento de um representante de perfil mais técnico, também de entidade da esfera estadual de governo, nota-se uma crítica a um procedimento realizado na última seleção, do qual se denota uma possível insuficiência de recursos. Quando questionado sobre as exigências feitas pela Funasa para acesso ao recurso, o entrevistado destaca:

(...) muitas vezes você consegue toda documentação pra o sistema como um todo, que é o correto, principalmente a parte ambiental, mas quando é repassado (...) o recurso da Funasa, é um **recurso muito pequeno**, principalmente pra um sistema de esgotamento sanitário, que às vezes não chega nem ser a metade do previsto pelo orçamento da obra. O que **a gente tenta fazer um corte**. Pra mim, esse corte não é uma coisa viável. Você investir um valor numa obra que você não tem um grande atendimento, praticamente você não faz nada no município (...) É interessante que o recurso fosse repassado na sua totalidade, evitar esse fatiamento de recurso. Que se concentrasse pelo menos o recurso disponível pra fazer o município em sua totalidade e não fatiar em diversos que você não vai estar atendendo muita coisa no município (Representante do PrestadorGov2, 2015).

Acredita-se que o procedimento ao qual o representante PrestadorGov2 se refere seja o de indicar o valor mínimo do orçamento do projeto que correspondesse a uma etapa funcional do empreendimento, ou uma etapa útil, na terminologia usada pela Funasa (o conceito de etapa útil já foi abordado no item 6.4.4). Considera-se que tal procedimento, realizado no decorrer da seleção em estudo, pode ser um indicativo de restrição de orçamento por parte da Funasa.

Acerca da priorização de pleitos relativos a sistema de abastecimento de água, em detrimento daqueles de sistema de esgotamento sanitário, não foram encontrados dados que suportem tal procedimento por parte da entidade repassadora de recursos. Tal aspecto indica que a priorização dos esforços possam ter sido do próprio Governo do Estado da Bahia, ao se deparar com uma limitação orçamentária do governo federal, representado pelo ente repassador de recursos. Tal priorização de esforços, assim como a limitação de recursos por parte do governo federal, podem ser ilustrados nos seguintes depoimento dos representantes do governo do estado, enquanto entidades pleiteantes:

A grande dificuldade é que a priorização foi dada para abastecimento de água, então esses quatro projetos não foram selecionados porque tínhamos que definir: o recurso é esse, vamos fazer água ou esgoto? E a opção foi pelo abastecimento de água. Portanto não tivemos recurso para obter a implementação destes projetos nos municípios (Representante do PleiteanteGov1, 2015).

Então, o papel [do órgão do entrevistado] sempre foi esse: de dar prioridade. Porque a gente sabe que os recursos são limitados, e que a gente tem uma demanda muito grande (...) Então a gente tá aqui nesse sentido de buscar levantar e de também chegar e dizer, várias vezes nós fomos pra Brasília pra pedir mais recurso, dizer: Olha, essa lista é uma lista muito grande. Então a gente tá precisando. R\$ 2 bilhões pro Brasil todo não dá. A Bahia tem uma demanda de tanto, entendeu? Então, esse é o papel da gente nesse processo (...) e sim o que se dá hoje muito de não conseguir mais projetos é a limitação do recurso (Representante do PleiteanteGov2, 2015).

A existência de recursos solicitados em valor superior ao previsto pela Funasa é confirmado no depoimento de um dos representantes da Instituição, conforme descrito a seguir:

No PAC 2, para eu dar um exemplo, foram duas seleções. A primeira, a princípio seria o valor de R\$ 2 bilhões. A segunda também seria de R\$ 2 bilhões. Mas as duas inclusive ultrapassaram isso. Então, tanto uma como a outra, na primeira nós chegamos na faixa de R\$ 3,1 bilhões, e na segunda também na faixa de R\$ 2,7 bilhões de contratação. Isso por que a gente teve uma boa surpresa, na verdade, que depois do problema que tivemos no PAC 1 os municípios correram atrás pra tentarem elaborar projetos em condições de serem executados. E aí nós tivemos estados inclusive que tiveram no valor desse quantitativo definidos valores muito acima do que tinham sido pré-destinados (Representante da Funasa1, 2015).

Por sua vez, a limitação de recursos por parte do governo federal também é um dos aspectos levantados por um segundo representante da Funasa entrevistado, quando questionado sobre a principal dificuldade para acessar os recursos:

A quantidade, volume de recursos ainda é insuficiente. Claro, e se é uma seleção é porque não há recurso suficiente para toda demanda né (Representante da Funasa2, 2015).

O mesmo entrevistado complementa seu raciocínio destacando que este aspecto não atua isolado. No seu entendimento, há um conjunto de fatores que explicam as dificuldades para acesso aos recursos, juntamente com a limitação de recursos. Em seu depoimento, apresentado anteriormente no item 6.4.9 (Das falhas de projetos), o Representante da Funasa2 (2015) associa a limitação dos recursos à deficiência dos projetos.

Na mesma linha de que há mais de um fator que explicam a dificuldade de acesso aos recursos, um dos representantes do governo do estado associa a limitação de recursos à ausência de um calendário de contratações que possibilite um maior planejamento das entidades pleiteantes. Isto pode ser notado no seguinte depoimento desse entrevistado, quando questionado sobre a necessidade de revisões nos projetos ao longo da seleção:

Durante o processo da seleção eu acho que acontece algumas revisões às vezes porque o projeto não tá [completo]. Como eu te falei, **por não ter o calendário**. Mas em sua grande maioria, os projetos já estão concluídos. Isso permite a gente conseguir até uma seleção maior de número de projetos, mas devido à **limitação por parte dos recursos federais** a gente não consegue captar mais (Representante do PleiteanteGov2, 2015, grifos do autor).

Conforme apresentado no item 5.2, o montante de recursos previstos para área de saneamento básico no PAC foi R\$100 bilhões, sendo R\$ 40 bilhões previstos no PAC 1 (BRASIL, 2013b) e R\$ 60 bilhões no PAC 2 (SANTOS, 2014)⁹. A grosso modo, corresponde a cerca de 12,5 bilhões de reais por ano de Programa. Para o atendimento das metas previstas no Plano Nacional de Saneamento Básico são estimados investimentos de cerca de R\$ 508,5 bilhões em 20 anos, sendo R\$283,8 bilhões (55,8% do total) em medidas estruturais e o restante em medidas estruturantes (44,2% do total). Ou seja, para cumprimento das metas previstas no Plansab, seriam necessários investimentos médios anuais duas vezes maior que o do PAC (BRASIL, 2013b). Tal comparação visa apenas a sinalizar a dimensão da limitação de recurso com a qual se depara a área.

⁹ A previsão inicial de recursos para saneamento básico no PAC 2 foi de R\$ 45,1 bilhões, conforme Brasil (2013b). Esta previsão aumentou para R\$ 60 bilhões, de acordo com Santos (2014).

Todavia, entende-se que a limitação de recursos **por parte do governo federal** não foi um aspecto predominante para explicar a limitação no acesso aos recursos do processo estudado, pelo menos no ambiente institucional normativo do estado da Bahia. Como visto no Quadro 50 do item 6.4.9, as análises fornecidas relativas a sete dos oito pleitos contemplados nesta pesquisa indicaram existência de pendências técnicas ou de documentação, o que enfraquece a tese de que os pleitos foram rejeitados tão somente por restrições de recursos do governo federal. Por outro lado, há dois pleitos que foram recomendados tecnicamente para fase posterior (fase de visita técnica), porém não foram encontrados documentos que indicassem terem sido realizadas as visitas. Isso pode ser um indicativo da influência de restrições de recursos para aprovação destes pleitos. Entretanto, os dados coletados não permitem comprovação ou eliminação dessas hipóteses. Contudo, acredita-se que uma maior priorização no emprego dos recursos públicos em ações estruturantes, com foco na estruturação da gestão, reduziria tais aspectos ao qualificar ação pública.

Conforme depoimento de um dos representantes da Funasa, os projetos apresentados por municípios e pelo estado da Bahia não totalizaram, ao final da seleção, o valor inicialmente estimado pela Funasa. Tal aspecto pode ser notado no seguinte depoimento do entrevistado, quando questionado acerca da definição do montante de recursos da seleção que iria para cada uma das unidades da federação:

Isso aí já foi feito diretamente lá pela presidência. Aqui pra Bahia tinha cerca de R\$150 milhões a serem empenhados (...) E **nós tivemos um número um pouco menor do que foi estipulado lá pela presidência**. Ah, isso depende também da quantidade de projetos que são encaminhados, do valor de cada projeto. Vai depender se os projetos foram aprovados ou não. Então, entra tudo isso, além de outros fatores também (Representante da Funasa3, 2015, grifo do autor).

Na pesquisa documental não foram encontrados elementos que demonstrem em que nível e em quais aspectos se dá a avaliação do nível central (leia-se, CGPAC), após realização das análises pela Funasa. Contudo, considerando-se a experiência do pesquisador como servidor da Funasa e sua participação nas duas últimas seleções para acesso aos recursos do PAC / Funasa no âmbito do estado da Bahia, nota-se que os pleitos indicados pela área técnica da instituição foram ratificados posteriormente pelo CGPAC.

Analisando-se mais uma vez os dados relativos ao PAC, essa situação pode ser mais bem ilustrada. O Quadro 57 apresenta a distribuição dos recursos previstos nos diferentes eixos do PAC 2.

Quadro 57 – Previsão total de investimentos do PAC 2 (2011-2014)

EIXOS	Previsão 2011-2014 (em bilhões R\$)	%
PAC Cidade Melhor	57,1	6,0
PAC Minha Casa, Minha Vida	278,2	29,1
PAC Água e Luz para Todos	30,6	3,2
PAC Transportes	104,5	10,9
PAC Energia	461,6	48,3
TOTAL	955,0	100%

Fonte: Adaptado de PAC (2010b).

Nota-se uma predominância dos recursos da grande área da infraestrutura de transportes e de energia, que representam cerca de 60% da previsão inicial de recursos do Programa. Tal aspecto se aproxima do que é abordado por Rodrigues e Salvador (2011, p. 153), ao sustentarem que o PAC, por meio de suas desonerações e incentivos fiscais, se apropriava de recursos que seriam originalmente destinados ao financiamento de políticas sociais, como a de educação e a de seguridade social. Tal direcionamento dos recursos para a infraestrutura se alia o que dispõe Claus Offe em sua concepção de Estado, segundo a qual o Estado deve, ao mesmo tempo, garantir as condições de acumulação e de legitimação perante os dominados (FLEURY, 1994). Considera-se que as condições de acumulação seriam preservadas pelo Estado mediante o financiamento de grandes empreendimentos (por exemplo, obras de engenharia), facilitado por melhorias institucionais. Nesse caso, os recursos necessários para tais intervenções concorrem com os recursos de outras áreas das políticas públicas.

Analisando-se os depoimentos dos representantes das Prefeituras Municipais, o aspecto limitação orçamentária toma uma direção mais incisiva no que diz respeito à influência no desenvolvimento dos projetos. A influência da restrição de recursos para desenvolvimento dos projetos pode ser notada em quase todos os depoimentos de representantes das prefeituras municipais. Quando questionados sobre a principal dificuldade para acessar os recursos, alguns representantes de prefeituras municipais destacam os aspectos apresentados no Quadro 58.

Quadro 58 – Posição de representantes de pleiteantes municipais acerca da principal dificuldade para acessar os recursos

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PRINCIPAL DIFICULDADE PARA ACESSAR OS RECURSOS
PleiteanteMun1	O que não houve foi a questão do projeto (...) O projeto é muito caro né. E a gente não teve perna pra elaboração desse projeto
PleiteanteMun4	Um projeto desse é caro para o município. E quando foi se descobrindo a necessidade de [revisões, complementações] foi esbarrando nessa questão de recurso porque o município pra elaboração de um projeto desse precisa de recurso, precisa pagar aos técnicos e foi esbarrando nesse sentido da contratação da mão de obra qualificada

Quando questionado sobre dificuldades no desenvolvimento do projeto, o representante do PleiteanteMun1 destaca ainda a motivação econômica para a decisão da Prefeitura de realizar o projeto com seu próprio corpo técnico, que como considera o próprio entrevistado, não é especializado na área. Isso pode ser notado no seguinte depoimento:

(...) um projeto desse, de tamanha amplitude, é um projeto caro. E o município não teria condição, naquela época, de bancar. Eu fiz algumas consultas, era em torno de 60, 80 mil reais um projeto dessa amplitude (Representante do PleiteanteMun1, 2015).

Quando questionado se foi devido a essa necessidade de recursos que a prefeitura optou por fazer com o corpo técnico próprio, o mesmo respondeu:

Foi. Isso. (...) Que não é especializado (Representante do PleiteanteMun1, 2015).

O referido pleito não chegou até a última fase da seleção, qual seja, a de visita técnica. Contudo, o representante da Prefeitura foi categórico em afirmar que o município não seria capaz de arcar com os custos necessários para revisão do projeto. Quando questionado se os recursos foram suficientes para fazer a revisão no projeto o entrevistado destaca:

Foi, quer dizer, não foi porque nós não chegamos à [fase de] visita técnica. Mas na época não teria condição, [pois] a prefeitura não teria condição de bancar essa estrutura de revisão (Representante do PleiteanteMun1, 2015).

Os representantes das demais prefeituras não indicam diretamente o aspecto limitação de recurso como fator decisivo no tocante à elaboração do projeto. Contudo, implicitamente pode ser destacar o peso do fator limitação de recursos nos seus discursos. Em relação ao representante do PleiteanteMun2, nota-se uma preocupação subjacente à limitação de recursos do governo federal, frente à

concorrência com outras áreas das políticas públicas, quando o mesmo destaca a falta de vontade política como principal dificuldade para acessar os recursos do processo estudado. Quando questionado sobre a principal dificuldade para acessar os recursos o mesmo considera:

Vontade política, porque se nós temos os recursos de um órgão como a Funasa (...) E você tem recurso. Então, agora mesmo tá lá uma **briga danada porque eles tão tirando dinheiro de tudo que é lugar** e vai diminuir o orçamento da Funasa em quase metade. Imagine pra você atender uma demanda que tem dos 417 municípios (Representante do PleiteanteMun2, 2015, grifo do autor).

No tocante ao representante do PleiteanteMun3, o mesmo destaca que não houve investimento do município para elaboração do projeto. O projeto foi custeado pela própria empresa que se dispôs a fazer o serviço, conforme se constata no seguinte depoimento:

Em termos de valores não houve. Não houve nenhum investimento (...) A não ser algum custo de diária, de deslocamento. Alguma coisa, quer dizer, bancado pela própria prefeitura, dos profissionais, do rapaz que acompanhava lá o convênio. Mas são custos irrisórios (...) custos do dia-a-dia.

(...)

Esse nosso projeto, esse nosso levantamento de dados todos foi praticamente a custo zero (Representante do PleiteanteMun3, 2015, grifo do autor).

No depoimento do representante do PleiteanteMun3 pode se identificar que a questão orçamentária foi preponderante no insucesso do município no pleito. Quando questionado se o pleito deixou de ser prioridade do município, o entrevistado foi categórico em informar que não, porém destaca a questão da disponibilidade econômico-financeira como um empecilho:

Ele continua sendo uma prioridade no município. Só que o município tem suas **restrições em termos de disponibilidade econômico-financeira** né. E infelizmente a gente não conseguiu implantar uma rede de saneamento básico (Representante do PleiteanteMun3, 2015, grifo do autor).

No depoimento do representante do PleiteanteMun3, também se nota uma preocupação subjacente à limitação de recursos. O entrevistado associa esse aspecto à viabilidade econômico-financeira do projeto. Quando questionado sobre a principal dificuldade pra acessar os recursos do processo estudado, o mesmo destaca:

Depois também a parte de julgamento, da viabilidade do projeto, aquela coisa se é um projeto economicamente viável. E um retorno

também que seja, pode ser que seja delegado a outro município, delegado em benefício de outro município, porque a quantidade de habitantes atingida é menor do que o outro, e o custo talvez até menor (Representante do PleiteanteMun3, 2015).

Destaca-se que uma das características do processo estudado é ser relativo a um recurso orçamentário, de fonte não onerosa. Tal modalidade de recurso, conforme destaca Peixoto (2011, p. 194), é o “principal mecanismo de financiamento para a universalização e garantia de acesso aos usuários de mais baixa renda”. Nessa modalidade, não é exigida a devolução dos recursos. Ou seja, o retorno do investimento não é uma premissa a ser seguida. De acordo com a Lei nº 11.445/2007, a aplicação de recursos não onerosos da União deve priorizar o atendimento a usuários ou municípios que “não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços” (BRASIL, 2007a, s.p.). Tal aspecto não é um definidor de qual pleito é aprovado ou rejeitado no processo de repasse de recursos estudado.

Há que se ressaltar as diferentes interpretações possíveis para esse termo. De acordo com Brasil (2013b), a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico admite dois possíveis sentidos. Num sentido mais restrito, relacionar-se-ia à “capacidade coletiva de todos os usuários desses municípios de pagarem pelos serviços”. Num sentido mais amplo, tal expressão significaria “capacidade orçamentária própria dos municípios de financiar (custear) integralmente os referidos serviços” (BRASIL, 2013b, p. 162). Considera-se que a ideia do entrevistado se refere ao sentido mais amplo do termo (custeio integral dos serviços). Contudo, no âmbito deste trabalho, entende-se que esta premissa deve estar presente principalmente no sentido mais específico do termo, que se alia à noção do uso de tecnologia apropriada a cada localidade, também preconizado como um dos princípios da Lei nº 11.445/2007, em seu artigo 2º, inciso VII:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas (BRASIL, 2007, s.p.).

Percebe-se nos depoimentos dos representantes dos municípios que a restrição de recursos influenciou mais diretamente esses pleiteantes. A maior fragilidade econômica dos municípios é destacada inclusive no depoimento de um dos

representantes do estado da Bahia, quando defende a ampliação dos recursos por parte do governo federal:

A gente vê que precisa ter uma ampliação também (...) porque a gente sabe que os municípios abaixo de 50 mil [habitantes] têm uma dificuldade muito maior até mesmo da execução e o estado entra com essa parte até mesmo pra conseguir captar esse recurso e executar (Representante PleiteanteGov2, 2015).

Considerando-se os dados obtidos, entende-se que as restrições de recursos é um dos aspectos que afetam o ambiente institucional-normativo estudado em diferentes componentes que afetam o próprio acesso aos recursos. Como destacado por um dos entrevistados da Funasa no depoimento a seguir, configura-se uma contradição presente na atual Política de Saneamento Básico brasileira:

Um contrassenso né, enquanto há uma carência muito grande de recursos, ao mesmo tempo o Brasil não está preparado né. Não existem profissionais nem nos municípios, nem nos estados, nem nas instituições (Representante da Funasa2, 2015).

Ao mesmo tempo em que há limitação de recursos para área, essa limitação macro, que repercute em diferentes nuances da área (profissionais nos entes pleiteantes, empresas projetistas etc.), acaba por limitar o próprio acesso aos recursos quando disponibilizados. Este é mais um aspecto que reflete a natureza do Estado, marcado por contradições e conflitos de interesse e de classe que repercutem na complexidade de sua ossatura institucional, e nas políticas públicas empreendidas pelo Estado (HIRSCH, 2010; FLEURY, 1994).

Essa limitação não afeta diretamente a elaboração dos projetos pelo governo do estado, conforme se depreende das entrevistas dos representantes de entidades estaduais. Contudo, a limitação de recursos federais provoca certos embaraços no sistema, como o direcionamento dos esforços para aquelas ações consideradas mais urgentes (como serviços públicos de abastecimento de água), a realização de cortes nos projetos já elaborados (inviabilizando a efetividade das intervenções), o que inviabiliza o acesso dos recursos a pleitos com projetos em fase adiantada de elaboração, que possivelmente terão que ser revisados posteriormente, em novas seleções nas quais não se garante o acesso aos recursos. Vê-se formado um verdadeiro ciclo vicioso em que se alternam itens como: projetos elaborados e atualizados → insuficiência de recursos → projetos desatualizados → revisão de projetos → projetos elaborados e atualizados... Mais uma vez, observam-se indícios do uso intensivo de recursos em preparação para ações estruturais, em detrimento

de uma melhor organização do complexo institucional por meio de medidas estruturantes em direção ao uso mais sustentável dos recursos. Considera-se que o Plansab avança positivamente nessa questão ao prever recursos separadamente para ações estruturantes (44,2% do total de recursos previstos para universalização do acesso em 20 anos), vinculadas ao suporte político e gerencial necessário para sustentabilidade dos investimentos em ações estruturais (BRASIL, 2013b, p. 153).

Por outro lado, a limitação dos recursos está mais sensivelmente ligada ao processo de elaboração dos projetos e obtenção da documentação complementar nos pleiteantes da esfera municipal de governo. Nesse caso, as restrições orçamentárias afetam diretamente os pleiteantes, inviabilizando a realização dos esforços necessários para atendimento das exigências técnicas e documentais para acesso aos recursos. Pode-se relacionar tal dificuldade à baixa participação dos municípios na divisão dos recursos tributários, conforme sustenta FECAM (2015). Mesmo sendo responsáveis pela organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, como preconizado no art. 30, inciso V, do texto constitucional (BRASIL, 1988), e dividindo com a União e os estados atribuições comuns em diferentes áreas das políticas públicas, tais como saúde, educação, saneamento básico, meio ambiente, entre outros, a parte que cabe aos municípios na repartição do bolo tributário ainda é pouco significativa.

Entende-se que a repartição dos recursos tributários deve ser encarada sob dois enfoques. O primeiro, a necessidade de aumento da participação dos municípios, compatível com as atribuições previstas na Constituição. Por outro lado, na linha do que considera Arretche (2004), devem ser assegurados à União, enquanto responsável pela instituição das diretrizes nacionais para o saneamento básico, os recursos institucionais necessários para efetivação de sua responsabilidade.

Dessa forma, considera-se que os dados estudados indicam que as restrições de recursos são um fator disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, sendo relevante para explicar as limitações no acesso ao recurso estudado. No âmbito dos pleiteantes municipais, vê-se que tal limitação afeta mais diretamente a elaboração dos projetos e obtenção da documentação complementar, podendo-se inferir uma relação mais direta. Por sua vez, analisando os dados dos representantes da esfera estadual, nota-se como fator preponderante a limitação de recursos por parte do governo federal, em relação à demanda por investimentos no

estado. Tal aspecto, aliada a outros como a baixa institucionalização dos procedimentos no ambiente institucional-normativo estudado (vista, entre outros, na falta de um calendário de contratações, na deficiência de manuais e de normativos reguladores), caracteriza um ciclo vicioso de elaboração e revisão de projetos, que confrontado com a insuficiência de recursos historicamente destinados à área, mostra o caráter contraditório do complexo institucional-normativo estudado.

6.4.11 Das limitações institucionais-normativas para acesso aos recursos: a visão dos pleiteantes de recursos

Conforme item 5.4 (Técnicas de coleta e análise dos dados) da metodologia, foi realizada entrevista semiestruturada com gestores e técnicos dos pleiteantes de recursos, com vistas a buscar uma compreensão mais profunda acerca das dificuldades que as entidades pleiteantes de recursos enfrentam desde o momento em que a necessidade pelos serviços entra na agenda política, passando por todos os procedimentos necessários para obtenção do recurso. Considera-se que a avaliação dos fatores indicados pelos pleiteantes (atores diretamente envolvidos nos esforços para se conseguir o acesso aos recursos) deve ser agregada àqueles indicados na análise do ambiente institucional-normativo como um todo, a fim de se identificar quais categorias são mais relevantes para explicar as limitações no acesso ao recurso estudado.

O Quadro 59 mostra os principais aspectos indicados pelos representantes dos pleiteantes de recursos quando questionados sobre a principal dificuldade para acessar os recursos.

Quadro 59 - Principais aspectos indicados pelos entrevistados quando questionados sobre a principal dificuldade pra acessar os recursos

ESFERA DE GOVERNO	ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PRINCIPAL DIFICULDADE PARA ACESSAR OS RECURSOS	CATEGORIA ANALÍTICA
ESTADUAL	PleiteanteGov1	Pra mim o maior problema chama-se projeto	Falhas em projetos
	PleiteanteGov2	O limitador é o recurso em si	Restrições de recursos
MUNICIPAL	PleiteanteMun1	Projeto mesmo	Falhas em

continuação

ESFERA DE GOVERNO	ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PRINCIPAL DIFICULDADE PARA ACESSAR OS RECURSOS	CATEGORIA ANALÍTICA
			projetos
	PleiteanteMun2	Vontade política (...) Eles acham que esgotamento sanitário não dá voto. Dá voto é estádio, é esse negócio que aparece	Mudanças ou desvio dos objetivos iniciais (prioridade)
	PleiteanteMun3	A parte de julgamento, da viabilidade do projeto, aquela coisa se é um projeto economicamente viável (...) O custo unitário disso, a distribuição unitária disso é muito alta. Então pode ter outros municípios que com o custo até menor que R\$ 13 milhões, vão atender uma população muito maior. Eu acredito que esse é um fator decisivo né	Restrições de recursos Falhas em projetos
	PleiteanteMun4	Eu acredito que no primeiro momento nós atendemos as exigências do ministério. Mas no segundo momento eu acredito que nosso projeto foi deficiente (...) um projeto desse é caro para o município	Falhas em projetos

Considera-se que o Quadro 59 mostra a percepção mais direta dos pleiteantes acerca da limitação para o acesso aos recursos. Vê-se que as falhas de projetos predominam nas repostas dos pleiteantes da esfera municipal de governo, o que indica uma maior fragilidade desses entes no que diz respeito a estrutura necessária para elaboração dos projetos. Como apresentado nos itens 6.4.9 e 6.4.10, entende-se que tal aspecto se relaciona, principalmente, com a baixa participação dos municípios na divisão dos recursos tributários, aliado a questões estruturais que se refletem, entre outros, no baixo nível de institucionalidade das intervenções no ambiente institucional-normativo estudado. Considera-se que tal fator, como abordado no item 6.4.4, pode se relacionar ao direcionamento predominante de recursos e esforços a ações estruturais, em detrimento de ações estruturantes. Tal aspecto alia-se ao contexto predominante do Estado brasileiro, bem como aos pressupostos do Programa de Aceleração do Crescimento, fundado numa visão neodesenvolvimentista.

O Quadro 60 mostra os aspectos indicados espontaneamente pelos representantes de entidades pleiteantes de recursos, acerca do objetivo da pesquisa.

Quadro 60 – Aspectos indicados espontaneamente pelos entrevistados acerca das limitações para acesso aos recursos

ESFERA DE GOVERNO	ENTREVISTADO	ASPECTOS LEVANTADOS ESPONTANEAMENTE ACERCA DAS LIMITAÇÕES PARA ACESSO AOS RECURSOS	CATEGORIA ANALÍTICA
ESTADUAL	PleiteanteGov1	Tem que ter um normativo estabelecendo o que pode e o que não pode. Porque senão fica difícil mesmo	Institucionalização dos procedimentos
	PleiteanteGov2	Porque, ao não ter o calendário, a gente acaba apresentando às vezes alguns projetos que não estão 100% e durante a execução isso acaba atrapalhando, depois que a gente contrata	Institucionalização dos procedimentos
MUNICIPAL	PleiteanteMun1	Então isso mostra que o município tem interesse. Tem capacidade técnica. Mas a questão do saneamento básico morreu mesmo na questão do projeto	Falhas de projetos
	PleiteanteMun2	-	-
	PleiteanteMun3	É só essa questão né, de que os municípios menores, tendem a continuar menores (...) Porque esses benefícios aí que são dados pela quantidade maior, pelo benefício maior, de atingimento a um número maior da população, realmente o nosso município fica comprometido nessa parte	Falhas de projetos
	PleiteanteMun4	-	

Mais uma vez, nota-se na percepção dos entrevistados a predominância de limitações relacionadas ao baixo nível de institucionalização dos procedimentos no ambiente institucional-normativo estudado. Além disso, vê-se novamente o peso que as falhas em projetos representam nas limitações para acesso aos recursos do processo estudado na visão dos pleiteantes municipais. Novamente, observa-se a predominância de uma categoria notadamente relacionada à fragilidade institucional dos municípios, como destacado no item 6.4.9.

Sintetizando os resultados obtidos na pesquisa, o Quadro 61 mostra as diferentes possibilidades de relação entre as categorias selecionadas para análise e o ambiente institucional-normativo estudado. Verificou-se que há categorias cujos dados não indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado (Tipo I); categorias cujos resultados indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado, porém sem influência significativa direta no acesso aos recursos do processo estudado (Tipo II); e, por último, há categorias que se mostraram

relevantes para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado e influenciam significativamente o acesso aos recursos do processo estudado (Tipo III).

Quadro 61 – Categorias analíticas e sua relação com o ambiente institucional-normativo estudado

TIPO	CATEGORIA ANALÍTICA	RELAÇÃO ENTRE CATEGORIA ANALÍTICA E AMBIENTE ESTUDADO
I	01 - Incompatibilidade entre normativos 02 - Instabilidade nos normativos 07 - Pontos de veto	Presença não relevante
II	05 - Descontinuidades administrativas 09 - Preferências da companhia estadual	Presença relevante, porém não é uma limitação para o acesso aos recursos
III	03 - Cooperação interinstitucional 04 - Institucionalização dos procedimentos 06 - Conflitos interinstitucionais 08 - Mudança ou desvio dos objetivos iniciais 10 - Falhas de projetos 11 - Restrições de orçamento	Presença relevante e limitação para o acesso aos recursos

7. CONCLUSÃO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades de diferentes esferas de governo. A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerada historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico. Esse trabalho partiu do pressuposto de que o intrincado ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil oferece diversos obstáculos para o acesso aos recursos públicos destinados à mesma e para a subsequente concretização de ações, programas e projetos da área, constituindo por si próprio um obstáculo à universalização do acesso aos serviços.

Nesse contexto, a presente pesquisa, do tipo qualitativa, pretendeu identificar quais aspectos do ambiente institucional-normativo da área de saneamento básico representavam limitações para acesso aos recursos públicos destinados à área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário.

Com a pesquisa realizada, cujo foco de estudo foi o processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União operacionalizados pela Funasa, no estado da Bahia, foram identificados como principais limitações para acesso aos recursos da área: i) a limitada cooperação interinstitucional; ii) o baixo nível de institucionalização dos procedimentos; iii) a predominância de conflitos interinstitucionais; iv) a mudança ou desvio dos objetivos iniciais (mudança de prioridades); v) as falhas em projetos; e vi) as restrições de recursos.

Acerca da **cooperação interinstitucional**, notou-se a presença de instrumentos formais de incentivo tais como o uso da Comissão Técnica de Garantia Ambiental (CTGA) para facilitar a realização dos procedimentos de licenciamento, assim como a Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), por meio da qual instituições municipais da área de meio ambiente passaram a ter um papel maior na gestão ambiental no estado da Bahia. Contudo, observou-se que a cooperação prevalece no nível intragovernamental, sendo a cooperação intergovernamental pouco efetiva e insuficiente. Tal aspecto dificulta o adequado emprego de instrumentos de coordenação já consagrados no Brasil, tais como os consórcios públicos. Entende-se que isso indica a pouca eficácia da cooperação interinstitucional, notadamente entre instituições de diferentes esferas de governo.

Ainda acerca da cooperação interinstitucional, observou-se que a mesma é encarada com viés de ajuda ou auxílio das esferas federal e estadual de governo em relação à esfera municipal. Tal aspecto vai de encontro à visão de cooperação considerada como mais adequada, de qualificação da ação pública, e de autonomia do Poder Local prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei Nacional de Saneamento Básico. Mas está em consonância com a lógica federativa centralizadora que marcou a evolução da política pública de saneamento brasileira desde o advento do Planasa. Nota-se nesse aspecto o caráter conflituoso da distribuição de poder no Estado brasileiro, que neste caso se reflete na implementação das políticas públicas de saneamento básico, ao dificultar o acesso aos recursos públicos destinados à área e ao não permitir o aproveitamento da capacidade própria dos municípios, relegando-os ao papel de lado frágil na relação intergovernamental, rebaixando sua autonomia garantida constitucionalmente.

Entende-se que aspectos levantados nas entrevistas e confirmados na análise documental como a constante mudança nas regras de acesso, a ausência de um calendário, a falta de atualização de manuais da instituição repassadora, entre outros, indicam limitações no tocante à **institucionalização de procedimentos**. Considera-se que tal situação decorre do constante direcionamento dos esforços às ações mais voltadas à execução dos projetos (leia-se obras), o que certamente atenderia aos fundamentos contidos no Programa de Aceleração do Crescimento, que se baseia numa abordagem neodesenvolvimentista, mas estaria em dissonância com os preceitos de investimentos em ações estruturantes previstos no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

A limitação na institucionalização dos procedimentos mostrou-se ainda mais grave quando analisadas outras nuances do processo de seleção, tais como os pequenos prazos concedidos entre as etapas do processo. Tal aspecto penaliza sobremaneira os entes com menor capacidade de gestão, beneficiando aqueles que possuem projetos e documentação em estágio mais avançado de desenvolvimento. Tal lógica favorece a rapidez na implementação dos empreendimentos, mas por outro lado prejudica justamente os entes que respondem pelos maiores déficits em relação aos serviços públicos de saneamento básico.

Aspectos como o descaso das instituições em relação a preceitos institucionalmente definidos, como o princípio da integralidade, a existência de regras que punem

aqueles entes a quem o acesso deveria ser mais facilitado, entre outros, sinalizam a complexidade do ambiente institucional estudado, marcado por contradições e conflitos de interesse e de classe característicos do modo de reprodução dominante na sociedade, e que se reflete nas características da política pública de saneamento básico no Brasil. A discussão sobre a evolução institucional das entidades que compõem o ambiente institucional da área de saneamento básico deve se primar pela busca de um equilíbrio entre um ambiente flexível, que estimule o diálogo e a definição de soluções técnicas adequadas a cada situação local, e a previsibilidade quanto ao que esperar dos pleiteantes quando da apresentação e revisão de seus projetos ao longo de um processo de seleção.

Os dados indicaram que no ambiente institucional estudado prevalecem **conflitos interinstitucionais** em detrimento de conflitos intrainstitucionais. Tais conflitos envolvem as mais variadas nuances, desde a ordem mais técnica (relativa aos procedimentos operacionais de cada instituição), até os de ordem política. Nesse aspecto merece destaque o permanente conflito entre a gestão e o controle social. Percebeu-se na análise a atuação dos Conselhos Municipais de Saúde mais como meros legitimadores dos processos, se afastando do seu verdadeiro papel de espaço de participação popular nas decisões políticas. Entende-se que tal aspecto prejudica a qualificação do processo, contribuindo para uma menor aderência dos projetos às necessidades da comunidade, oportunizando mais ainda o atendimento de outros interesses, mais alinhados aos requisitos de acumulação. Nesse sentido, o fortalecimento dos conselhos de saúde pode ser visto como uma forma de qualificar o processo, conferindo uma maior efetividade da participação e do controle social.

Considera-se que a ocorrência de variados conflitos é característico do ambiente das políticas públicas e reflete as contradições presentes no Estado capitalista, que refletem, por sua vez, na ossatura institucional do Estado e nas políticas públicas empreendidas. Contudo, entende-se que essa situação pode inviabilizar aspectos como a cooperação interinstitucional, importante para qualificação da ação estatal, por meio de suas políticas públicas. Dessa forma, mesmo considerando que o conflito é algo intrínseco à ação interinstitucional, considera-se que a predominância de conflitos interinstitucionais pode ser um fator limitador para o sucesso da cooperação interinstitucional, representando uma limitação para acesso aos

recursos da área de saneamento básico, componente esgotamento, considerando o estudo realizado.

A **mudança ou desvio dos objetivos iniciais** (ou mudanças de prioridades) também foi um fator que se mostrou limitador para o acesso aos recursos do processo estudado. Tal aspecto se reflete de um lado na pouca priorização que é dada no geral aos componentes da área de saneamento básico, alinhando-se à histórica marginalização dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, que resulta no baixo desempenho dos indicadores de atendimento ao longo dos anos. No âmbito dos quatro componentes do saneamento básico, verificou-se que a priorização do componente abastecimento de água, aliada à limitação orçamentária, forçou alguns dos pleiteantes a direcionar seus esforços na seleção para o sucesso dos pleitos relativos àquele componente. Tal aspecto pode ser explicado à luz da baixa priorização que é dada à área de saneamento básico em relação a outras áreas das políticas públicas, bem como ao direcionamento estrutural a projetos de maior valor econômico, que mais se alinham à direção predominante num Estado de modo capitalista como o brasileiro. Um item a se acrescentar é o pouco destaque relativo dado pelo Governo Federal à Funasa no PAC, apesar da importância da instituição em viabilizar financiamento das ações de saneamento básico nas comunidades com maiores déficits do serviço. Analisando-se a evolução dos recursos destinados ao programa nota-se que, a despeito do significativo incremento dos recursos previstos entre as duas fases do Programa, os recursos previstos para a Funasa mantiveram-se no mesmo patamar.

As **falhas em projetos**, identificadas em todos os pleitos para os quais se obteve as informações, mostraram-se intimamente relacionadas com aspectos como a pouca eficácia da cooperação intergovernamental e da institucionalização dos procedimentos do ambiente institucional-normativo estudado. Tal aspecto mostrou-se principalmente relacionado à baixa capacidade infraestrutural do País na área de saneamento básico, relacionada à inexistência ou baixo índice de investimentos públicos na área por um longo período. Tais aspectos estão em consonância com o disposto no Plano Nacional de Saneamento Básico, que destaca o incremento de recursos para área de saneamento Básico com o advento do PAC. Além disso, sinalizam os riscos que a interrupção da disponibilização de recursos para a área representam para a evolução institucional da área de saneamento básico no Brasil,

ao desmontarem a capacidade institucional das organizações envolvidas com a área.

Notou-se que, em geral, os projetos dos pleiteantes municipais encontravam-se em um estágio de desenvolvimento menor do que aqueles do pleiteante estadual. Isso demonstra mais uma vez a lógica centralizadora que acompanhou as políticas públicas de saneamento básico no Brasil desde o advento do Planasa e sinaliza para a necessidade de fortalecimento do Poder Local, que passa necessariamente por uma revisão da atual distribuição dos recursos tributários que se concentram na União, em contraposição às responsabilidades atribuídas constitucionalmente aos municípios nos serviços públicos de interesse local, em áreas como saúde, educação, saneamento básico, meio ambiente, entre outros. Apesar das dificuldades relacionadas com o patrimonialismo e o clientelismo que afetam também a esfera local de governo, entende-se que nessa esfera há maior possibilidade de o controle social se tornar efetivo, uma vez que é no município que se dá o efetivo uso dos serviços públicos de saneamento básico e onde é possível uma maior proximidade entre a população e os representantes eleitos.

Verificou-se que as **restrições de orçamento** também se mostraram como limitadoras do acesso aos recursos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, operados pela Funasa. Tal aspecto afeta principalmente os pleiteantes municipais na elaboração dos projetos e na obtenção da documentação complementar. Ao mesmo tempo em que há uma limitação de recursos disponibilizados para a área de saneamento básico, essa limitação macro, que repercute em diferentes nuances da área (profissionais nos entes pleiteantes, empresas projetistas etc.), acaba por limitar o próprio acesso aos recursos quando são disponibilizados. Dessa forma, verifica-se que, como um círculo vicioso, a limitação de recursos por parte de alguns pleiteantes dificulta sua organização e o cumprimento de requisitos para acesso aos recursos disponibilizados. Entende-se que isso é mais um aspecto que reflete a natureza contraditória do Estado, que se repercute em suas instituições e nas políticas públicas.

Os dados analisados indicaram que aspectos como **descontinuidades administrativas** e **preferências da companhia estadual** possuem presença relevante no ambiente institucional-normativo estudado. Porém, considerou-se que tais categorias não tiveram influência direta no não acesso aos recursos do processo

estudado. Entende-se que as discontinuidades administrativas são características do ambiente das políticas públicas, refletindo as disputas por poder empreendidas dentro do complexo institucional, que acabam por moldar esse próprio complexo. Acerca das preferências da companhia estadual, notou-se no ambiente estudado a existência de itens como exigências de autorizações, documentos, entre outros, de origem da Companhia Estadual. Contudo, na análise entendeu-se que tais aspectos não extrapolam o razoável, sendo considerados adequados e justificados tecnicamente. Assim, tais categorias não chegam a configurar uma limitação para acesso ao recurso no processo estudado.

Não foram encontradas evidências que sugerissem que a **incompatibilidade entre normativos**, a **instabilidade de normativos** e a existência **pontos de veto** estivessem disseminados no ambiente institucional-normativo estudado, a ponto de explicar as limitações institucionais-normativas para acesso aos recursos. Tal aspecto não significa que tais fatores devam ser desconsiderados, mas que na presente pesquisa, que se limitou ao ambiente institucional-normativo do estado da Bahia, no processo específico de repasse de recursos estudados, eles não se mostraram relevantes para explicar as limitações no acesso aos recursos.

Verifica-se que, a despeito de o PAC contemplar medidas de melhoria do ambiente institucional, houve prevalência no ambiente estudado de limitações institucionais-normativas que dificultam o acesso aos recursos públicos disponibilizados para área de saneamento básico. Tais limitações, que envolvem aspectos como cooperação interinstitucional, institucionalização dos procedimentos, conflitos interinstitucionais, mudança de prioridades, falhas em projetos e restrições de recursos podem ser explicadas à luz do caráter contraditório do modo de reprodução do Estado brasileiro, do tipo capitalista. Como presente na abordagem de Hirsch (2010) em sua análise do Estado à luz da Teoria da Regulação, o complexo de instituições da sociedade, incluindo seus processos econômicos e político-administrativos, confere ao sistema uma relativa estabilidade que permite sua manutenção, a despeito das contradições inerentes ao modelo, que convive com duas funções dicotômicas de acumulação e legitimação. Nesse sentido, entende-se que as instituições do Estado, mesmo com seus conflitos intra e interinstitucionais, adéquam-se aos requisitos de consolidação de um projeto político. Na presente pesquisa, vê-se que tais aspectos se relacionam a fatores históricos como a marginalização do saneamento básico

enquanto política pública e de enfraquecimento da autonomia do Poder Local, em flagrante desrespeito a competências constitucionalmente definidas e reconhecidas na Lei Nacional de Saneamento Básico.

Ao identificar os principais aspectos que limitam o acesso aos recursos públicos disponibilizados para a área, entende-se que a presente pesquisa oferece uma contribuição preliminar ao estudo de duas estratégias contidas no Plano Nacional de Saneamento Básico. A estratégia 83, relativa às dificuldades e obstáculos para implementação do investimento federal na área, e a estratégia 111, relativa à necessária simplificação dos procedimentos para candidatura e acesso aos recursos, com vistas a uma maior equidade no acesso dos diferentes entes federados. Entende-se que as limitações identificadas constituem por si algumas dificuldades e obstáculos no acesso, enquanto que seu conhecimento permitirá um aprofundamento da análise da inter-relação entre as instituições da área, com vistas a uma maior simplificação dos procedimentos de acesso, que devem pautar por um olhar mais atento aos entes mais fragilizados e de menor capacidade de gestão.

Considera-se que há outros aspectos que explicam as limitações institucionais-normativas para acesso aos recursos públicos destinados à área de saneamento básico, e que aqui não foram identificados por limitações da pesquisa. Não foram analisadas mais detalhadamente categorias como a técnica, a ambiental, entre outras. Tais variáveis foram contemplados, na medida do possível, dentro de outras categorias abordadas. Além disso, não foram estudadas possíveis subcategorias dentro da categoria política. Preferiu-se empreender um esforço de depuração do conteúdo político por trás das categorias administrativas e normativas selecionadas para análise.

Uma das limitações da pesquisa foi a necessidade de focá-la no componente esgotamento sanitário, não tendo sido possível desenvolvê-la nas quatro componentes do saneamento básico (água, esgoto, resíduos e drenagem). Assim, considera-se que dentre as categorias selecionadas para análise, outras poderiam se mostrar relevantes ao se estudar os demais componentes.

Por questões operacionais e de viabilidade da pesquisa foi necessário focá-la no escopo territorial do estado da Bahia. Ainda que se considere que as limitações aqui encontradas possam se reproduzir em outros contextos institucionais, deve-se ter

em mente que elas refletem aspectos do contexto estudado do estado da Bahia. Como proposta para pesquisas futuras, sugere-se ampliar o escopo territorial da análise, contemplando contextos institucionais normativos de outros estados. Considera-se que uma análise mais ampla fornecerá informações importantes para a melhor gestão dos recursos federais direcionados à área, que contemplam os diferentes estados da Federação.

Apesar das limitações, entende-se que a pesquisa realizada permitiu um maior entendimento do processo atualmente empregado para transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União, subsidiando a identificação de oportunidades de melhorias neste processo no que diz respeito às categorias de análise que se mostraram relevantes.

Por fim, entende-se que estudos comparativos abordando outras modalidades de transferências, em outros contextos institucionais e normativos, podem trazer novas contribuições para análise dos processos de transferência de recursos públicos federais direcionados à área de saneamento básico, contribuindo para melhoria de outros processos empregados para transferências desses recursos. A presente pesquisa pode servir com um ponto de partida para estudos futuros mais amplos, seja fornecendo novas informações sobre as categorias utilizadas na análise, seja disponibilizando uma opção de percurso metodológico, que foi aqui cuidadosamente sistematizado e registrado.

8. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007, v. 1, p. 13-31.

ALMEIDA, Hugo Vítor Dourado de; ARAÚJO, Luísa Magalhães; MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Crise institucional entre prefeitura municipal de Salvador e Embasa: um estudo a partir do planejamento no saneamento básico. In: EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS EM SANEAMENTO, XIX, 2015, Poços de Caldas, MG. **Anais...** Brasília: Assemæe, 2015. 1 CD-ROM.

ALMEIDA, Jorge. Hegemonia e a construção de consensos das políticas públicas neoliberais no Brasil. In: ANDRADE, Eliziário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos da (Org.). **Estado e políticas públicas: a construção do consenso neoliberal**. Salvador: EdUNEB, 2012.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de Almeida. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun., 2005.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 4.ed.rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Arranjos institucionais da gestão metropolitana** - análise comparativa de diferentes modelos. Seminário Nacional de Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal - RN. 2010. Disponível em: < http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST8_Ilza.pdf >. Acesso em: 03 jun. 2014.

ARANTES, Ricardo Frederico de Melo. **Processo de seleção para acesso aos recursos de saneamento básico na Funasa**. Apresentado na 45a. Assembleia da ASSEMAE, Poços de Caldas, 2015. Disponível em: < <http://www.assemæe.org.br/palestras/item/508-seminario-6-planejamento-e-gestao-processo-de-selecao-para-acesso-aos-recursos-do-setor-de-saneamento-basico> >. Acesso em: 24 jun. 2015.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2003, v.8, n.2, pp. 331-345. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232003000200002&script=sci_arttext >. Acesso em: 08 out. 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** [online]. v.18, n.2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200003&script=sci_abstract>. Acesso em: 18 nov. 2014.

BAHIA: Mapa político, turístico, didático, regional e rodoviário do estado da Bahia. Salvador: Trieste, 1996. 1 mapa, color., 108 cm x 84 cm. Escala: 1: 1.200.000.

_____. Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Publicada no DOE de 21.12.2006. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=LEIS&p=LEGISLA>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Decreto nº 14.024, de 6 de junho de 2012. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=DECRETOS&p=LEGISLA>>. Acesso em 24 jun. 2015.

_____. Lei nº 12.212, de 4 de maio de 2011. Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Publicado no DOE de 5.5.2011. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=LEIS&p=LEGISLA>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Estado. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Superintendência de Saneamento Básico**. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 01 out. 2015.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Municípios que declararam capacidade conforme definido na Resolução CEPRAM 4.327/13 com seus respectivos níveis de competência (atualização relativa a 05/01/2015). Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2009. 281 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 10. ed. rev. e atual.

BOQUIRA. Lei nº 200, de 19 de março de 1997. Cria o Serviço Autônomo de Água e Esgotos – SAAE do Município de Boquira e dá outras providências.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. O Acesso às Ações e Serviços de Saneamento Básico com o um Direito Social. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, XII, 2006, Figueira da Foz. **Anais...** Figueira da Foz: APRH/ABES, 2006. 1 CD-ROM.

_____. Indicadores de saúde ambiental com enfoque para a área de saneamento. Parte 1 – aspectos conceituais e metodológicos. **Engenharia sanitária e ambiental**. v. 8, n. 1, p. 13-25, jan./mar. e n. 2, abr./jun., 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicada no DOU de 20.9.1990.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Publicado no DOU de 31.12.1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicada no DOU de 22.6.1993, republicado em 6.7.1994 e retificado em 6.7.1994.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Publicado no DOU de 14.2.1995 e republicado em 28.9.1998.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no DOU de 5.5.2000.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Publicado no DOU de 29.5.2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. **Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento**: marco conceitual e estratégia metodológica. Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2004. 116 p.

_____. Casa civil da Presidência da República. Projeto Piloto. Relatório de progresso nº 1. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/projeto_piloto.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2015a.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Publicada no DOU de 7.4.2005b.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 8666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528 de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Publicada no DOU de 11/01/2007a.

_____. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Publicado no DOU de 27.11.2007b.

_____. Exposição de motivos nº 00202 de 2007, do Ministério do Planejamento, da Medida Provisória nº 389/2007 (publicada no DOU de 6.9.2007), que dispôs sobre a Carreira de Analista de Infra-Estrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infra-Estrutura Sênior. Brasília, 2007c.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#389-07>.

Acesso em: 8 jun. 2014.

_____. Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, 22 jan. 2007d – ed. extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>.

Acesso em: 8 jun. 2014.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jul. 2007. Retificado no DOU de 14 set. 2007e. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

[2010/2007/decreto/D6170compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6170compilado.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Portaria nº 628, de 19 de dezembro de 2008.

Altera o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Publicado no DOU de 19.12.2008, seção 1, p. 82.

_____. Ministério das Cidades. **Gasto público em saneamento básico:** Relatório de aplicações - 2010. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/GASTO_PUBLICO_FINAL-2010.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Panorama Nacional do Saneamento Básico.**

Brasília, 2011. v. 3.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério da Fazenda. Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e dá outras providências. Publicado no DOU de 28.11.2011b. Disponível em: <

<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011/view>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Exposição de motivos nº 122 – MF/MCT/MDIC, de 2 de agosto de 2011, da Medida Provisória nº 540/2011 (publicada no DOU de 3.8.2011), que, entre outros, altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. Brasília, 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Exm/EMI-122-MF-MCT-MDIC-Mpv540.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas, entre outros, à proteção do meio ambiente. Brasília, 2011d. Publicado no DOU de 9.12.2011 e retificada em 12.12.2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=110>. Acesso em: 17 nov. 2013a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013b. 173 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2014.

_____. Orçamento federal. “**Contingenciamento preserva o PAC**”. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/noticias/2008/abril-2008/contingenciamento-preserva-pac>>. Acesso em: 8 jun. 2014a.

_____. Planejamento. “**Não há contingenciamento de recursos do PAC**”. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=9323>>. Acesso em: 8 jun. 2014b

_____. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>>. Acesso em: 7 jun. 2014c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/quem-e-quem>>. Acesso em: 18 jun. 2015a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: 19 jun. 2015b.

_____. **Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: 4º Bimestre de 2015**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Setembro de 2015c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/noticias/nota-a-imprensa-relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias>>. Acesso em: 1 nov. 2015c.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos**. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Dezembro de 2015d. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2015.pdf/a6524837-7907-4716-b607-062d8b081c61>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasília, 2015e. Publicada no DOU de 22.4.2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Construindo o Estado republicano**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 416p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, ano 4, n. 13, 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicao/edicao-numero-13>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Rev. Econ. Polit.** [online], v.30, n.4, p. 663-686, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000400007>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 14, p. 315-333.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar., 1997.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão Pública**: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de gerenciamento de projeto na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC – Campinas. 17. ed. Campinas: Papirus, 2013. 352 p.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez., 2012.

CASTRO, José Esteban. Políticas Públicas de Saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e**

gestão de serviços de saneamento. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013a. cap. 1, p. 53-75.

_____. Participação do setor privado nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário: resposta aos fracassos do setor público? **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (Gesta)**, v.1, n.1, p. 1-20, 2013b.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 634 p.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice, **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, mar., p. 1-25, 1972.

CONSELHO DE SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA. Disponível em: <<http://www2.saude.ba.gov.br/ces/>>. Acesso em 24 jun. 2015.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – CEPRAM. Resolução nº 4.327, de 31 de outubro de 2013, Dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos Municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências. Publicada no D.O.E. em 03.12.2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Transferências de Recursos da União - Perguntas e respostas.** Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/TransferenciaRecursosUniao.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

COSTA, André Monteiro. **Avaliação da política nacional de saneamento.** Brasil: 1996-2000. 2003. 248 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública** [online]. vol.42, n.5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

COSTA, Silvano Silvério da; RIBEIRO, Wladimir Antônio. Dos porões à luz do dia: Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. Cap. 22, p. 467-482.

COUZI, Douglas Oliveira. **Entraves na busca da universalização do saneamento básico: água tratada e esgotamento sanitário.** 2012. Trabalho de conclusão de

curso de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Vitória. Disponível em: < <http://www.aesbe.org.br/conteudo/anexo/1461> >. Acesso em: 26 abr. 2014.

CUNHA, Mateus Almeida. **A implementação do Programa de Aceleração do Crescimento no estado da Bahia e sua contribuição frente aos desafios da universalização do saneamento básico**. 2015. 289 p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. 7. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2002. 109 p.

DIAS, Marion Cunha; BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. Índice de salubridade ambiental em áreas de ocupação espontâneas: um estudo em Salvador – Bahia. **Engenharia sanitária e ambiental**. v. 9, n. 1, p. 82-92, jan./mar. 2004.

EGEBERG, Morten. Implicações da estrutura burocrática: uma perspectiva organizacional. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 6, p. 147-165.

EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO. Apresentação da Embasa. Disponível em: < <http://www.embasa.ba.gov.br/institucional/embasa/apresentacao> >. Acesso em: 24 jun. 2015a.

_____. Atuação da Embasa. Disponível em: < http://www.embasa.ba.gov.br/institucional/embasa/area_atuacao >. Acesso em: 24 jun. 2015b.

FARIA, Simone Alves de *et al.* A instabilidade da performance dos serviços de saneamento no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, 115-140, jun./dez., Ipea, 2003.

_____; FARIA, Ricardo Coelho de. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. **Eng. Sanit. Ambient.** [online]. v.9, n.3, p. 202-210, 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522004000300006>. Acesso em: 12 abr. 2014.

FECAM - Federação Catarinense de Municípios. Panorama Econômico e Financeiro dos municípios. **Carta conjuntura**, Florianópolis, 1 ed., ano 1, p. 1-23, mai., 2015.

FIORI, José Luís. Estado e federalismo. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994.

_____. O capitalismo e suas vias de desenvolvimento. In: HADDAD, Fernando (org). **Desorganizando o consenso**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998, p. 67-83.

_____. A miséria do 'novo desenvolvimentismo'. **Carta Maior** [online], São Paulo, 30 nov. 2011. Disponível em: < <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/A-miseria-do-novo-desenvolvimentismo-/20887>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. O 'desenvolvimentismo de esquerda'. **Carta Maior** [online], São Paulo, 01 mar. 2012a. Disponível em: < <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/O-%27desenvolvimentismo-de-esquerda%27/26585> >. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. Desenvolvimentismo e “dependência”. **Carta Maior** [online], São Paulo, 29 mar. 2012b. Disponível em: < <http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Desenvolvimentismo-e-dependencia-/26563> >. Acesso em: 17 mar. 2015.

FLEURY, Sônia. **A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas.** Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. p. 11-57.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Orientações para execução de obras e serviços de engenharia pela Funasa.** Manual Técnico. Brasília: Funasa, 2006.

_____. **PAC/Funasa: saneamento e saúde em pequenas localidades.** 4. ed. Brasília: Funasa, 2007a. 8 p.

_____. Portaria nº 723, de 24 de julho de 2007. Aprovar os critérios e os procedimentos básicos para aplicação de recursos em ações de saneamento integrantes dos componentes de infra-estrutura social e urbana do PAC. Publicado no DOU de 25.7.2007b, prorrogada pela Portaria nº 885, publicada no DOU de 24.8.2007, alterada pela Portaria nº 1.065, publicada no DOU de 28.9.2007.

_____. **Apresentação de projetos de sistema de esgotamento sanitário.** Brasília: Funasa, 2008. 28 p. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/site/publicacoes/engenharia-de-saude-publica/page/2/> >. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/site/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac/> >. Acesso em: 24 jun. 2015a.

_____. Fundação Nacional de Saúde. Portaria nº 154, de 11 de fevereiro de 2009. Adota no âmbito da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, a Portaria nº 628, de 19 de dezembro de 2008, do Ministério das Cidades, para os Termos de Compromissos celebrados a partir do PAC/ Funasa. Publicado no DOU de 13.2.2009, seção 1, p. 59.

_____. **PAC 2/Funasa.** Programa de Aceleração do crescimento. Apresentação realizada quando da abertura da 2ª etapa do PAC na Funasa. 2011a. Não publicado.

_____. Portaria nº 314, de 14 de junho de 2011. Institui Processo Seletivo para repasses de recursos para ações de saneamento básico, incluídas na segunda

etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Publicado no DOU de 15.6.2011b, seção 1, p. 54.

_____. Portaria nº 784, de 7 de junho de 2013. Convoca proponentes a apresentarem projetos técnicos na Fundação Nacional de Saúde. Publicado no DOU de 10.6.2013, seção 1, p. 55.

_____. Portaria nº 931, de 10 de julho de 2013. Divulga o resultado da pré-seleção e convoca para realização de Entrevista Técnica. Publicado no DOU de 11.7.2013, seção 1, p. 132.

_____. Seleção PAC 2 2013/2014. Procedimentos para adequação, reanálise e aprovação dos TC/PAC. Salvador, 2014a. Não publicado.

_____. Portaria nº 372, de 5 de maio de 2014. Divulgar os empreendimentos selecionados na 3ª seleção do PAC / Funasa. Publicado no DOU de 6.5.2014b, seção 1, p. 36.

_____. **Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso e para Obras e Serviços de Engenharia Executados Direta ou Indiretamente pela Funasa.** Brasília: Funasa, 2015b. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/publicacoes/engenharia-de-saude-publica/>>. Acesso em: 01 out. 2015.

GAEDTKE, Kênia Mara; GRISOTTI, Márcia. Os Conselhos Municipais de Saúde: uma revisão da literatura sobre seus limites e potencialidades. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 10, n. 19, p. 115-137, out., 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n19p115>>. Acesso em: 9 jan. 2016.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu Castro. Desafios para universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, Washington, v. 25, n. 6, p. 548-556, 2009a. Disponível em: < <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v25n6/v25n6a12.pdf> >. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula. **Desafios da regulação no Brasil.** Brasília: Enap, 2009b.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública [online]**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, nov./dez., 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2004000600026&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 jan. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

HELLER, Léo. Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces: a perspectiva da saúde pública. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 7, p. 179-195.

_____.; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.** [online]. v.12, n.3, p. 284-295, 2007. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-41522007000300008&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 abr. 2014.

HIRSCH, Joachim. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 9-31, 1998.

_____. Forma política, instituições políticas e Estado – I. **Crítica Marxista**, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n.24, p.9-36, 2007a.

_____. Forma política, instituições políticas e Estado – II. **Crítica Marxista**, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n.25, p.47-73, 2007b.

_____. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado - Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Raven, 2010.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES (UNICAMP)**, Campinas, v. 21, n.20, p. 30-41, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: < <http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - INEMA. Portaria nº 8578, de 09 de outubro de 2014. Define os documentos e estudos necessários para requerimento junto ao INEMA dos atos administrativos para regularidade ambiental de empreendimentos e atividades no Estado da Bahia, revoga a Portaria INEMA nº 13.278/2010, a Instrução Normativa INGA nº 01/1997 e a Portaria INEMA nº 3.837/2012 e dá outras providências. Publicada no D.O.E. em 10.10.2014.

_____. Institucional. Disponível em: < <http://www.inema.ba.gov.br/quem-somos-2/institucional/>>. Acesso em 24 jun. 2015.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**. v. 1, 2 ed., Harper Collins College Publishers, 1995, p. 219-226.

KNOTT, Jack H.; HAMMOND, Thomas H. Teoria formal e Administração Pública. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 8, p. 187-205.

LEITÃO, Karina de Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. 285 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LESSARD-HÉBERT, Michelle; GOYETTE, Gabriel; BOUTIN, Gérald. **Investigação qualitativa**: Fundamentos e práticas. 2. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. 190 p.

LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira; GERASSI, Camila Duarte. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. Cap. 4, p.111-137. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 19 nov. 2014.

LUCENA, Andréa Freire. As Políticas Públicas de Saneamento Básico no Brasil: Reformas Institucionais e Investimentos Governamentais. **Revista Plurais**, v. 1, n. 4, 2006, 18 p. Disponível em: <<http://www.nee.ueg.br/seer/index.php/revistaplurais/article/viewFile/71/98>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a10.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. A cidade sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DE SINDICATOS DE ENGENHEIROS, 9, 2011, Porto Velho. **Anais...** Porto Velho: Consenge, 2011. Disponível em: <http://www.sengemg.com.br/downloads/eventos/9_consenge/caderno-teses-2-Consenge.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2014.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. Chicago: Scott Foresman, 1983.

MENDES, Carlos H. Abreu. Implicações ambientais do desenvolvimento da infraestrutura: saneamento urbano. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 32-51, out./dez. 1992.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Textos para discussão nº 40. Consultoria Legislativa do Senado Federal: Brasília, 2008. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma> >. Acesso em: 20 jul. 2014.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 204 p.

MORAES, Luiz Roberto Santos. R. S. **Planasa: características e avaliação**. Salvador: DHS/UFBA, 1993. Não publicado.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, out./dez., 2011.

MORESI, Eduardo (Organizador). **Metodologia da Pesquisa**. Universidade Católica de Brasília – UCB. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação. Brasília, 2003.

MULAS, Andrés Sanz. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 3, p. 98-115.

NOZAKI, Victor Toyoji de. **Análise do setor de saneamento básico no Brasil**. 2007. 109 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06> >. Acesso em: 20 mai. 2014.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In.: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

OLIVEIRA DOS BREJINHOS. Lei nº 07, de 14 de janeiro de 2005. Cria o Serviço Autônomo de Água e Esgotos e dá outras providências. Oliveira dos Brejinhos: Câmara Municipal, 2005.

OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; MARCATO, Fernando S. **Cenários e Condições para a Universalização do Saneamento no Brasil – Parte 1.** Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Boletim de Informações Fipe. Temas de Economia Aplicada. 2011. Disponível em: <http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/1_18-24-gesn.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2014.

O'TOOLE JR, Laurence J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 10, p. 229-248.

PAGNOCCHESCHI, Bruno. A Política Nacional de Recursos Hídricos no cenário da integração das políticas públicas. In: MUÑOZ, H.R. (org). **Interfaces da gestão de recursos hídricos** - Desafios da Lei de Águas de 1997. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria dos Recursos Hídricos, 2000, p. 31-56.

PAIM, Jairnilson Silva. Universalidade, integralidade e equidade. In: Rezende, Sonaly Cristina (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil.** Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 20-58. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2014.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados [online]**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10407>>. Acesso em: 6 jan. 2016.

PEIXOTO, João Batista. Aspectos econômicos. In: REZENDE, Sonaly Cristina (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil.** Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 167-219.

PEREIRA, Aliger dos Santos. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 177-203, jan./fev. 2013.

PFEFFER, J. **Organizations and Organization theory.** Boston, MA: Pitman, 1982.

PMI - **A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® guide).** 4. ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2008.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC. Balanço 4 anos 2007-2010. 11º Balanço Completo do PAC – 4 anos (2007 a 2010). Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. Cartilha publicada na ocasião do lançamento do PAC 2. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento. Apresentação oficial da Ministra Miriam Belchior realizada em 17/05/2012, na ocasião da XV Marcha dos Prefeitos. Brasília, 2012. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes/40?> >. Acesso em: 7 jan. 2016.

_____. Medidas de melhoria do ambiente de investimento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas/melhoria-do-ambiente-de-investimento>>. Acesso em: 8 jun. 2014a.

_____. 11º Balanço Completo do PAC 2 – 4 anos (2011 a 2014). Brasília, 2014b. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

RADIN, Beryl A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 27, p. 597-618.

REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine F. **Implementation**: a theoretical perspective. Cambridge, MA: Joint Center for Urban Studies of MIT and Harvard University, 1977. (Working Paper, 43).

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n19/14626.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas – algumas observações. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/6998>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política pública de extensão rural no Brasil. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

SAIANI, Carlos César Santejo. **Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil**: déficit de acesso e desempenho dos prestadores. 315 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

SAMPAIO, Aldair Dias. **Universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades rurais**: Um estudo a partir de

quatro tipos de prestadores no Estado da Bahia. 2013. 170 p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SANTOS, Johnny Ferreira dos. **Formas de financiamento, onerosos e não onerosos para saneamento básico**. Apresentado na 44a. Assembleia da ASSEMAE, Uberlândia, 2014. Não publicado.

SCOTT, W. R. **Organizations: Rational, Natural, and Open Systems**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1981.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA. SEMA. Gestão Ambiental Compartilhada. Campo de pesquisa relativa aos municípios da Gestão Ambiental Compartilhada. Disponível em: < <http://www.meioambiente.ba.gov.br/modules/conteúdo/conteudo.php?conteudo=162>>. Acesso em: 7 out. 2015.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Projeto-Piloto de Investimentos. Disponível em: < <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/ppi.asp> >. Acesso em: 23 jun. 2015.

SEPPALA, Osmo T. ***Visionary Management in Water Services: Reform and Development of Institutional Frameworks***. 2004. 300 p. Tese (Doutorado) – Tampere University of Technology, Tampere, 2004.

SEPPALA, Osmo T.; KATKO, Tapio S. Gestão e organização dos serviços de saneamento. Abordagens europeias. In: HELLER, Léo; CASTROS, Esteban. **Política Pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 5, p.135-155.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. Notas Técnicas, 5.

SILVA, José Afonso da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 25, p.549-570.

_____; MACHADO, L. Serviços urbanos em rede e controle público do subsolo - novos desafios à gestão urbana. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.1, p. 102-111, 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8594.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

SILVEIRA, Rogério Braga; HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). **Rev. Adm. Pública** [online]. v.47, n.3, p. 601-622, 2013. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 abr. 2014.

SOUSA, Amandia Braga Lima; SCHWEICKARDT, Júlio César. "O SESP nunca trabalhou com índios": a (in)visibilidade dos indígenas na atuação da Fundação Serviços de Saúde Pública no estado do Amazonas. **Hist. cienc. Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 1635-1655, out./dez., 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702013000401635&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 jan. 2016.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. 2011. 88 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://pesquisa.bvs.br/brasil/resource/pt/lil-591574>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____; COSTA, Nilson do Rosário. A Crise do Setor de Saneamento Básico no Brasil: uma Revisão Bibliográfica. **BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 5-23, 2008. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib66.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Rev. Adm. Pública** [online]. v.47, n.3, p. 587-599, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000300003&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 abr. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. Condições Institucionais de Cooperação na Região Metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto Corso.(Coord.). **Como Anda Salvador**. Salvador: Edufba, 2006b.

_____. Estado e política de saneamento no Brasil. In: REZENDE, Sonaly Cristina (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 614-641.

TREUREN, Gerrit. Regulation Theory and Australian Theorising of Institutional Change in Industrial Regulation. In: **11th AIRAANZ Conference**, Brisbane, p. 358-369, 1997. Disponível em: <<http://mngt.waikato.ac.nz/departments/Strategy%20and%20Human%20Resource%20Management/Airaanz/old/conferce/pdf/treuren.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Competências. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How political institutions work**. University of California, 2001. 440 p.

UDDAMERI, Venkatesh; SINGH, Vijay P. A experiência dos Estados Unidos em saneamento: Interação entre políticas públicas e gestão. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 16, p. 353-370.

VICTER, Roberto Santos. Considerações sobre a estratégia de controle do PAC. **Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 43, v.1, n. 121, p. 76-85, 2011. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2305098.PDF>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

ZENTGRAF, Maria Christina. **Metodologia da Pesquisa**. Curso de coordenação pedagógica. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal, 2003.

ZILLER, Jacques. O sistema continental de legalidade administrativa. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 12, p. 273-289.

ZVEIBIL, Victor Zular. **Reforma do Estado e a gestão do saneamento**: uma trajetória incompleta. 2003. 237 p. Tese (Doutorado em Ciências) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS**Entidade pleiteante dos recursos (Governo do Estado e Prefeituras Municipais)**

(Inicialmente, agradecer a participação, explicar o objetivo da entrevista e ler o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE)

1 - Qual sua função na entidade? Há quanto tempo trabalha aqui (ou Por quanto tempo trabalhou aqui?)

2 – Como ficou sabendo da seleção do PAC Funasa? (Apresentar Portaria de abertura da seleção) Como foi selecionado o município objeto do pleito? [A segunda pergunta é apenas para pleitos do governo do estado]

3 – Quando foi dado início à elaboração do projeto de engenharia? O projeto estava pronto quando foi aberta a seleção?

4 - Qual o investimento realizado para elaboração do projeto de engenharia? Houve dificuldades no desenvolvimento dos projetos? De que tipo?

5 - Houve necessidade de revisões no projeto? Por quê? Os recursos disponíveis foram suficientes?

6 – Toda documentação complementar (além do projeto de engenharia) estava preparada quando a seleção foi aberta?

7 – Qual entidade prestadora dos serviços de esgotamento sanitário no município? A entidade foi consultada sobre o projeto?

8 – Após abertura da seleção, houve necessidade de alteração em algum normativo municipal / estadual? Por quê?

9 – Houve mudança de gestor (municipal/estadual) ou de corpo técnico ao longo do processo? Por quê? De que maneira isso influenciou o processo?

10 – Alguma outra instituição participou do processo? Como? Há algum tipo de acordo formalizando a cooperação?

11 – Considera necessária a atuação de outros órgãos/entidades que não participaram do processo? Qual (ou quais)? De que maneira? Foi buscada alguma forma de cooperação?

12 – A participação de algum órgão/entidade trouxe dificuldades para o processo? Qual (ou quais)? De que maneira?

13 - O que você acha das exigências para acesso ao recurso? (Apresentar check-list com exigências para acesso aos recursos) Alguma exigência inicial foi dispensada? Qual especificamente?

14 - O pleito deixou de ser prioridade do governo municipal/estadual durante o processo? De que maneira isso influenciou o procedimento?

15 - Em sua opinião, qual a principal dificuldade para acessar os recursos do PAC Funasa?

16 - Há algo mais que deseja adicionar na entrevista?

Instituição repassadora de recursos (Funasa)

(Inicialmente, agradecer a participação, explicar o objetivo da entrevista e ler o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE)

1 - Qual sua função na entidade? Há quanto tempo trabalha aqui (ou Por quanto tempo trabalhou aqui?)

2 - Qual o montante de recursos disponibilizados para o PAC/Funasa 1 e 2? Como é feita a definição do montante disponibilizado para a Funasa? No âmbito interno, como se define o montante para cada unidade da federação?

3 - Quais os principais problemas que dificultam o acesso das prefeituras/governo estadual aos recursos? (Abordar separadamente questão de documentação e técnica. Buscar um aprofundamento da resposta)

4 - Considera necessário alterar algum normativo relacionado ao processo de seleção? Por quê? Por que acredita que ele ainda não foi alterado?

5 – Durante as seleções do PAC Funasa em que participou (após abertura e antes da finalização) a alteração de algum normativo influenciou os trabalhos? Qual normativo? A que atribui esta alteração? Como a Funasa reagiu?

6 – Tem conhecimento de algum acordo formalizando cooperação com entidades envolvidas na seleção da Funasa? Como funciona?

7 – A participação de algum órgão/entidade trouxe dificuldades para o processo? Qual (ou quais)? De que maneira?

8 - O que você acha das exigências para acesso ao recurso? (Apresentar check-list com exigências para acesso aos recursos) Alguma exigência inicial foi dispensada? Qual especificamente?

9 – Considera alguma exigência (técnica ou normativa) dispensável? Por quê?

10 - Considera que a atuação de algum órgão/entidade poderia facilitar o acesso aos recursos? Qual órgão/entidade? De que maneira ele poderia atuar?

11 - Em sua opinião, qual a principal dificuldade para acesso aos recursos do PAC Funasa?

12 - Há algo mais que deseja adicionar na entrevista?

Órgão ambiental (Inema no âmbito do estado e órgãos ambientais de âmbito municipal)

(Inicialmente, agradecer a participação, explicar o objetivo da entrevista e ler o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE. Explicar que as perguntas direcionadas à licença referem-se àquela que autoriza a instalação do empreendimento)

1 - Qual sua função na entidade? Há quanto tempo trabalha aqui (ou Por quanto tempo trabalhou aqui?)

(Apresentar a legislação que dispõe sobre o processo de licenciamento ambiental no Estado da Bahia. No caso de órgão ambiental de competência municipal, solicitar legislação que dispõe sobre o licenciamento ambiental)

2 - De uma maneira geral, quais exigências considera mais impeditivas (custosas / demanda mais esforços) para obtenção da Licença que autoriza a instalação do empreendimento? Por quê?

3 - Considera necessária a alteração em alguma destas exigências? Por quê?

4 – No processo de concessão da licença que autoriza a instalação do empreendimento há envolvimento de outros órgãos / entidades além da prefeitura/governo do estado? Qual (ou quais)? De que maneira?

5 – Há algum tipo de acordo de cooperação com outro órgão / entidade com vistas a facilitar a obtenção da licença que autoriza a instalação do empreendimento? De que maneira se dá esta cooperação? Este acordo é formalizado de alguma maneira? Como deve proceder um órgão/entidade com interesse nesta forma de cooperação?

6 - Considera que outros órgãos/entidades poderiam auxiliar no processo de licenciamento? Qual (quais)? De que maneira?

7 – A participação de algum órgão/entidade específico traz dificuldades para a concessão da licença? Qual (ou quais)? De que maneira?

8 - Há algum procedimento específico para licenciamento ambiental de projetos do PAC? Qual (quais)? O procedimento está formalizado? O que acha do procedimento?

9 - Há algo mais que deseja adicionar na entrevista?

Órgãos de controle (interno e externo) (Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União)

(Inicialmente, agradecer a participação, explicar o objetivo da entrevista e ler o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE)

1 - Qual sua função na entidade? Há quanto tempo trabalha aqui (ou Por quanto tempo trabalhou aqui?)

2 – Há ações de auditoria focadas no processo de seleção do PAC/Funasa? Se sim, em que aspectos da seleção as ações de auditoria são focadas?

(Apresentar o check-list com as exigências para acesso aos recursos da Funasa)

3 - Que exigências para acesso aos recursos do PAC / Funasa estão no escopo do controle efetuado por seu órgão? Há normativos específicos que regulam o controle nessas áreas? Quais?

4 - Como se dá o controle nos aspectos listados na questão anterior? (buscar aprofundar a resposta envolvendo conteúdo e amplitude do controle)

5 - No tocante aos aspectos da questão anterior, quais os problemas mais frequentes encontrados nas ações de auditoria? Como acredita que estes problemas poderiam ser enfrentados?

6 – Há alguma limitação (de conteúdo, tempo, etc) para publicação de atos normativos reguladores nessas áreas? Se sim, o que considera dessas limitações?

7 - Há procedimentos de controle específicos para ações / processos do PAC? Qual (quais)? (Neste caso, deixar claro que a pergunta se refere ao processo como um todo, e não apenas à seleção dos entes a serem contemplados)

8 – Há formas estabelecidas de cooperação com as entidades controladas? Quais? Considera que há oportunidades de melhoria no quesito cooperação?

9 - Há algo mais que deseja adicionar na entrevista?

Entidade prestadora estadual; Entidade prestadora municipal (Embasa no âmbito estadual e prestadores municipais)

1 - Qual sua função na entidade? Há quanto tempo trabalha aqui (ou Por quanto tempo trabalhou aqui?)

2 – Quando tomou conhecimento de que o município/governo do estado submeteria projeto na seleção do PAC Funasa?

(Apresentar o check-list com as exigências para acesso aos recursos da Funasa, destacando necessidade da anuência da entidade prestadora dos serviços)

3 - Quais os critérios exigidos pela sua entidade para concessão da anuência ao projeto? Há algum normativo ou padrão estabelecendo estes requisitos? (Solicitar cópia) Considera que algum outro critério pode influenciar a concessão da anuência? Qual? (Solicitar mais detalhes)

4 – Há alguma documentação específica (não relacionada ao projeto de engenharia) solicitada para concessão da anuência? Qual (quais)?

5 - Quais os principais fatores que levam a uma negativa na anuência do projeto de engenharia? Considera possível que algum fator não técnico influencie? (Solicitar esclarecimentos adicionais)

6 – A entidade prestadora foi consultada sobre o projeto submetido para implantação do SES em (Informar qual o projeto)? Neste caso específico, houve necessidade de alteração/complementação em algum item do projeto de engenharia após a consulta? A exigência foi cumprida? Foram alegadas dificuldades para cumprimento da exigência? Quais?

7 – A sua entidade contribuiu de alguma maneira no desenvolvimento do projeto? De que maneira? E na obtenção da documentação complementar? Essa cooperação foi formalizada de alguma maneira?

(Apresentar novamente o check-list com as exigências para acesso aos recursos da Funasa)

8 - O que você acha das exigências para acesso ao recurso? Considera alguma exigência desnecessária? Por quê?

9 – Considera necessária atuação de outros órgãos/entidades que não participaram do processo? Qual (ou quais)? De que maneira?

10 – A participação de algum órgão/entidade trouxe dificuldades para o processo? Qual (ou quais)? De que maneira?

11 - Há algo mais que deseja adicionar na entrevista?

Entidades de controle social (Conselho Estadual de Saúde e Conselhos Municipais de Saúde)

1 - Qual sua função na entidade? Há quanto tempo o senhor atua aqui? (ou Por quanto tempo atuou aqui?)

2 – Tomou conhecimento de que seu município/governo do estado solicitou recursos da Funasa para ação de esgotamento sanitário em seu município? Como?

(Apresentar check-list com as exigências para acesso aos recursos da Funasa)

3 - Tomou conhecimento da realização de obras de esgotamento sanitário em seu município decorrente deste pleito?

4 - Considera que a atuação de seu órgão/entidade no processo foi adequada? Por quê?

5 - Considera que a atuação de algum órgão/entidade poderia facilitar o acesso de seu município/governo do estado aos recursos da Funasa? Qual órgão/entidade? De que maneira ele poderia atuar?

6 - Para os órgãos/entidades da pergunta anterior, acredita que a cooperação com o seu município seria viável? Que aspectos podem dificultar o sucesso dessa cooperação

7 - Há algo mais que deseja adicionar na entrevista?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

ESCOLA POLITÉCNICA

Termo de consentimento livre e esclarecido

O(A) senhor(a) está sendo convidado(a) a participar, como voluntário, da pesquisa “Ambiente institucional-normativo do acesso aos recursos públicos do saneamento básico: estudo das limitações a partir de oito pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia” (DEA-UFBA) que tem por objetivo identificar as principais limitações do ambiente institucional-normativo da área de esgotamento sanitário na Bahia para o acesso aos recursos públicos federais operacionalizados pela Funasa.

Esta pesquisa faz parte de uma dissertação que deverá ser apresentada como requisito obrigatório à obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

Meu nome é Hugo Vítor Dourado de Almeida, sou o pesquisador responsável e desenvolvo a pesquisa sob orientação do Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes.

Em caso de dúvida sobre a pesquisa o(a) senhor(a) poderá entrar em contato com o pesquisador responsável por meio do tel. (71) 9221-6048 ou pelos e-mails: hvitordourado@hotmail.com / hugo.almeida@funasa.gov.br.

Assumimos o compromisso de que seu nome não aparecerá em nenhuma parte de relatórios, do texto da dissertação ou de qualquer outro documento que possa ser produzido a partir da pesquisa. Asseguramos que a pesquisa não apresenta qualquer tipo de risco ou constrangimento para o(a) senhor(a).

Sua participação nessa pesquisa é de fundamental importância para o entendimento do processo atualmente empregado para transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União, para identificação de oportunidades de melhorias neste processo e na proposição de diretrizes para melhorias institucionais na área de saneamento básico.

Em caso de recusa, o(a) senhor(a) não sofrerá nenhuma penalidade.

Data: ___/___/___

Assinatura do pesquisador

Declaro estar ciente de que entendo os objetivos e condições de participação na pesquisa “Ambiente institucional-normativo do acesso aos recursos públicos do saneamento básico: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia” e concordo em participar.

Data: ___/___/___

Assinatura do participante