

Investimentos do PAC no Saneamento



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva - Presidente da República

Jader Barbalho Filho - Ministro das Cidades

Hailton Madureira de Almeida - Secretário-Executivo do Ministério das Cidades

Leonardo Carneiro Monteiro Picciani - Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

Marcello Martinelli de Mello Pitrez - Diretor do Departamento de Cooperação Técnica

Geraldo Lopes da Conceição Cunha - Coordenador-Geral de Planejamento e Monitoramento

Samuel Weimar Cavalcante e Silva - Coordenador de Planejamento e Monitoramento

COORDENAÇÃO

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental / Ministério das Cidades

EQUIPE TÉCNICA DO PLANSAB

Átila de Azevedo Caparrosa

Antônio Luiz Menezes de Andrade

Geraldo Lopes da Conceição Cunha

Lucas Paulo Pinheiro

Rafaela Mendes Serique

Samuel Weimar Cavalcante e Silva

Tomás Shoji Miyashiro

SÉRIE SANEAMENTO - CADERNO TEMÁTICO 8 - INVESTIMENTOS DO PAC NO SANEAMENTO

ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Marco Tourinho Gama

COLABORAÇÃO

Márcio Leão Coelho

REVISÃO TEXTUAL

Michelli Miwa Takahara

Suliana Ferreira de Almeida

REVISÃO DE TEXTOS, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Arte em Movimento

BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

DEZEMBRO DE 2025

Este produto foi realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/005 - MCID_INTERÁGUAS - SANEAMENTO em contrato celebrado entre a ARTE EM MOVIMENTO LTDA. e o INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA – IICA.

Investimentos do PAC no Saneamento





APRESENTAÇÃO

Este Caderno Temático oferece uma análise histórica e técnica da atuação federal no saneamento básico brasileiro ao longo de mais de cinco décadas, com foco nos investimentos realizados por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A publicação sistematiza os principais marcos institucionais, legais e financeiros que moldaram a política nacional de saneamento, desde o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), nos anos 1970, até o Novo PAC (2023–2026).

A obra está organizada em oito capítulos, abordando:

- **Evolução histórica:** do PLANASA à fragmentação institucional e à criação do Ministério das Cidades.
- **Ciclos do PAC:** análise detalhada do PAC 1 (2007–2010) e PAC 2 (2011–2014), seus avanços, limitações e impactos sobre cobertura e governança.
- **Crise fiscal e retração dos investimentos** (2015–2018) e seus efeitos sobre a universalização.
- **Atualização do marco legal** (Lei nº 14.026/2020), com ênfase na regionalização, regulação e atração de investimentos privados.
- **Novo PAC:** retomada dos investimentos estruturantes, integração com metas de universalização até 2033 e desafios operacionais.

Mais do que uma cronologia, o Caderno analisa as lógicas de gestão, os modelos de financiamento e os resultados sobre indicadores de cobertura e equidade. Destina-se a gestores públicos, técnicos, pesquisadores e formuladores de políticas, e todos os interessados pelo tema, oferecendo subsídios estratégicos para fortalecer a governança federativa e garantir o direito ao saneamento como condição para saúde, dignidade e desenvolvimento sustentável.

Importante enfatizar que o Ministério das Cidades apoia qualquer ação que vise promover a dignidade humana e o conteúdo deste Caderno é de contribuição dos seus elaboradores.

Uma ótima leitura!

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Brasil: evolução dos investimentos em saneamento (% em relação ao PIB), 1970-1983.....	16
Figura 2: Participação relativa dos repasses orçamentários para o saneamento em relação ao PIB brasileiro (1996-2009).....	21
Figura 3: Recursos não onerosos: participação relativa dos recursos comprometidos no PIB brasileiro, 2003-2009.....	31
Figura 4: Brasil: execução financeira das edições do PAC e PAC 2, por fontes de financiamento (2007-2014).....	42

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO: DO PLANASA AO PAC.....	13
2.1 – O PLANASA e os fundamentos do modelo federativo (1971–1986)	
2.2 – Fragmentação e ausência de política federal (1987–2002)	
2.3 – A criação do Ministério das Cidades e a retomada do planejamento (2003–2006)	
3. O PAC 1 (2007–2010): ARQUITETURA INSTITUCIONAL E ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO.....	25
3.1 – Contexto político-institucional e desenho do programa	
3.2 – Modelagem, governança e instrumentos de planejamento, seleção e execução	
3.3 – Execução física e financeira e principais resultados	
4. O PAC 2 (2011–2014): EXPANSÃO, APRENDIZADOS E LIMITES.....	35
4.1 – Reorientação institucional a partir das experiências do PAC 1	
4.2 – Novo modelo de priorização e governança	
4.3 – Execução física e financeira	
4.4 – Lições, contribuições e limitações	
5. A DESACELERAÇÃO FISCAL E O ENFRAQUECIMENTO DA COORDENAÇÃO FEDERAL (2015–2018).....	51
5.1 – Crise fiscal e seus impactos sobre os investimentos	
5.2 – Estagnação da carteira de saneamento e baixa execução	
5.3 – Efeitos sobre cobertura, desigualdades e indicadores setoriais	
6. A RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: DO ESVAZIAMENTO À RECONSTRUÇÃO (2019–2022).....	59
6.1 – O setor em suspensão: retração de investimentos e descontinuidade da política federal (2019–2020)	
6.2 – A atualização do Marco Legal do Saneamento: racionalidade econômica e reordenamento jurídico (Lei nº 14.026/2020)	
6.3 – Os impactos regulatórios e os movimentos do setor (2020–2022)	
6.4 – Reorganização institucional e nova agenda estratégica da União (2023)	
7. O NOVO PAC E A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS ESTRUTURANTES (2023–2026).....	77
7.1 – Estrutura, eixos e metas	
7.2 – A agenda de saneamento no Novo PAC	
7.3 – Expectativas, gargalos e riscos operacionais do Novo PAC	
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS PARA OS INVESTIMENTOS FEDERAIS EM SANEAMENTO NO BRASIL	85
8.1 – Lições extraídas dos ciclos de investimento federal em saneamento (1971–2024)	
8.2 – Desafios e condicionantes para o cumprimento das metas de universalização até 2033	
8.3 – Recomendações estratégicas e caminhos para uma política federal de longo prazo	
• REFERÊNCIAS	92

1

INTRODUÇÃO

O saneamento básico constitui um dos pilares estruturantes do desenvolvimento urbano, da saúde pública e da justiça socioambiental no Brasil. Para além da sua dimensão operacional, trata-se de um requisito para o exercício de direitos fundamentais e para a redução de desigualdades históricas no território nacional. No plano internacional, o reconhecimento do acesso à água potável e ao saneamento como direito humano essencial pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2010, reforça a centralidade do tema nas agendas de desenvolvimento e de direitos humanos (ONU, 2010; PENTEADO, 2023). Nesse contexto, a trajetória das políticas de saneamento no país tem oscilado entre ciclos de forte centralização, períodos de fragmentação institucional e fases de retomada de investimentos, o que torna indispensável compreender, em perspectiva histórica, o papel da União na estruturação do setor (BRASIL, 2013; BORMA ET AL., 2021).

O presente Caderno Temático tem como objetivo sistematizar, com rigor técnico e abordagem histórica, os principais marcos institucionais, legais e financeiros que configuraram a atuação da União no saneamento básico ao longo de mais de cinco décadas. Busca-se ir além da mera cronologia de programas federais, examinando as lógicas de gestão, os modelos de financiamento, as relações federativas e os resultados produzidos sobre os indicadores de cobertura, qualidade e equidade dos serviços.

Desde o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a atuação federal no saneamento passou por reconfigurações marcantes. A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1967, e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), em 1968, deu sustentação ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), formalizado em 1971 como a primeira política nacional estruturada para o setor (BRASIL, 2013; ALBUQUERQUE, 2011; BORMA ET AL., 2021). Esse arranjo instituiu um modelo de forte indução centralizada, baseado em financiamento de longo prazo com recursos do FGTS, padronização técnica e coordenação por meio das companhias estaduais de saneamento. Durante quase duas décadas, o PLANASA foi responsável por expressivos avanços na expansão dos sistemas de abastecimento de água em áreas urbanas, embora tenha apresentado resultados muito mais modestos em esgotamento sanitário, sobretudo em tratamento de efluentes e atendimento a municípios de pequeno porte (REZENDE et al., 2014; TRATA BRASIL, 2023).

Com a crise fiscal dos anos 1980, o esgotamento do modelo de crédito subsidiado e a extinção do BNH em 1986, o PLANASA perdeu sua base financeira e institucional, dando lugar a um período de fragmentação e indefinição da política federal de saneamento (BIER, 1988; CORREIA et al., 2020). Sem um órgão coordenador com mandato claro, as responsabilidades passaram a ser pulverizadas entre diferentes ministérios e entidades executoras. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde, passou a exercer papel relevante na execução de investimentos, especialmente em áreas rurais e periferias urbanas, mas com forte restrição orçamentária e foco predominantemente setorial, orientado pela agenda de saúde pública (SOUSA, 2016). Nesse contexto, os indicadores de cobertura avançaram de forma lenta e muito desigual entre regiões, configurando o que parte da literatura passou a denominar “década perdida” do saneamento, em especial durante os anos 1980 e 1990, em razão da queda dos investimentos e da ausência de um projeto nacional articulado (CORREIA, 2020).

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou uma inflexão nesse quadro, ao reunir sob uma mesma estrutura federal as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, mobilidade e saneamento. A instalação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), aprovado em 2013, configuraram uma tentativa de reinstitucionalizar a política federal de saneamento com base em planejamento de longo prazo, participação federativa e integração com as demais agendas urbanas (BRASIL, 2013). O PLANSAB estabeleceu metas ambiciosas, com previsão de investimentos da ordem de R\$ 508,5 bilhões para um horizonte de 20 anos, reorganizando a intervenção federal no setor.

O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, recolocou o saneamento no centro da agenda nacional de infraestrutura. O PAC 1 previu investimentos totais de R\$ 40 bilhões até 2010, enquanto o PAC 2 previu o valor de cerca de R\$ 35 bilhões até 2014, incorporando obras estruturantes em abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos e drenagem urbana (REZENDE et al., 2014). Avaliações posteriores evidenciaram, entretanto, gargalos recorrentes na execução dos empreendimentos do Programa, como baixa qualidade dos projetos, atrasos em licitações, reprogramações sucessivas e paralisações, elementos que revelam que os desafios do setor ultrapassam o financiamento, envolvendo capacidade institucional e qualidade do ciclo de planejamento.

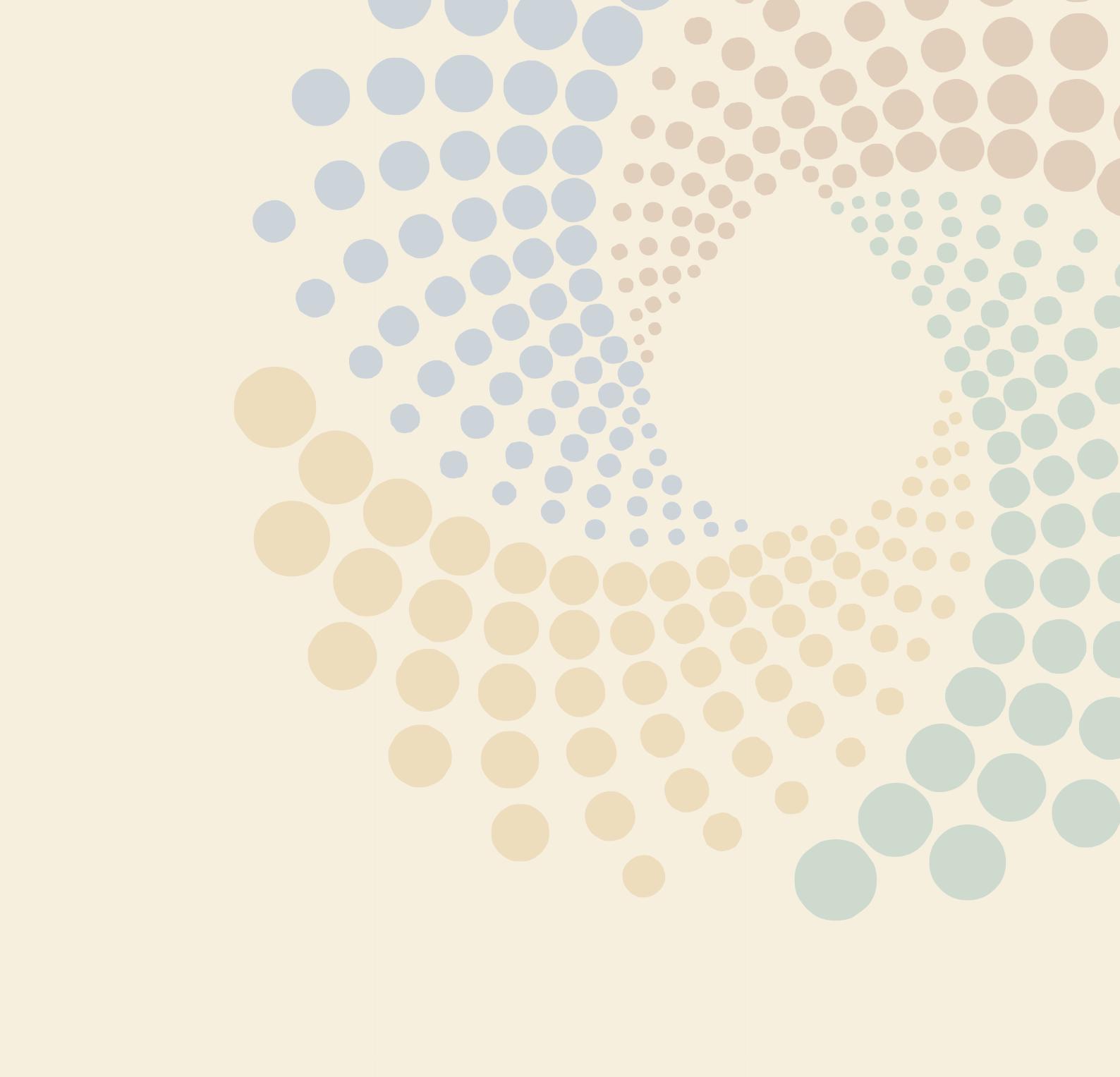
O Novo PAC, lançado em 2023, inaugurou um novo ciclo ao buscar integrar as lições dos programas anteriores, alinhar-se ao marco legal atualizado do saneamento básico e fortalecer os instrumentos de coordenação federativa. No eixo de saneamento, o programa previu investimentos na ordem de R\$ 52,6 bilhões em abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana, combinando transferências do Orçamento Geral da União com financiamentos lastreados no FGTS e outras fontes (BRASIL, 2023). A ambição de universalização até 2033 exige não apenas recursos financeiros, mas robustez regulatória, capacidade local e seleção qualificada de projetos.

Neste contexto, este Caderno Temático foi elaborado para oferecer uma análise histórica e técnica da atuação federal no saneamento básico ao longo de mais de cinco décadas, sistematizando dados, documentos oficiais e estudos de referência. Estruturado em oito capítulos, examina desde o ciclo PLANASA (1971–1986) até o Novo PAC (2023–2026), passando pelas fases do PAC 1, PAC 2, pela crise de investimentos pós-2014 e pela reconfiguração regulatória recente. O objetivo é contribuir para uma compreensão mais precisa dos padrões, rupturas e aprendizados que moldaram a política federal de saneamento e oferecer subsídios estratégicos para seu aperfeiçoamento.

Para fins de organização, o Caderno está dividido em oito capítulos temáticos, além desta introdução e de uma seção final com referências:

- O Capítulo 2 apresenta um histórico técnico-institucional dos investimentos federais em saneamento no Brasil entre 1971 e 2006, abordando as fases do PLANASA, o esvaziamento do modelo após a extinção do BNH, o período de fragmentação institucional e a criação do Ministério das Cidades, preparando o terreno para o lançamento do PAC.
- O Capítulo 3 analisa o PAC 1 (2007–2010), situando o contexto político-institucional de sua criação, seus objetivos macroeconômicos, a arquitetura de governança e a estratégia de expansão dos investimentos em saneamento.
- O Capítulo 4 trata do PAC 2 (2011–2014), destacando as mudanças na lógica de planejamento e seleção de investimentos, as inovações institucionais e os desafios operacionais na execução das obras de saneamento.
- O Capítulo 5 examina o período 2015–2018, marcado por desaceleração econômica e crise política, e seus efeitos sobre os investimentos federais em saneamento, a carteira de projetos em andamento e a continuidade dos empreendimentos contratados.
- O Capítulo 6 aborda a reconfiguração do papel do Estado no setor entre 2019 e 2023, com ênfase na atualização do marco legal do saneamento, nos movimentos regulatórios, na retração e posterior retomada dos investimentos e na reorganização institucional em nível federal.
- O Capítulo 7 apresenta o Novo PAC e a retomada dos investimentos estruturantes em saneamento no período 2023–2026, discutindo sua estrutura geral, os eixos estratégicos, os instrumentos de seleção e os primeiros resultados observáveis.
- O Capítulo 8 reúne as considerações finais e perspectivas para os investimentos federais em saneamento no Brasil, sintetizando as principais lições dos diferentes ciclos analisados, os desafios e condicionantes para o cumprimento das metas de universalização até 2033 e recomendações estratégicas para uma política federal de longo prazo.

Ao reunir e organizar um conjunto abrangente de informações, o Caderno busca contribuir para uma abordagem mais sistêmica, informada e estratégica da política federal de saneamento. Ele se destina a gestores públicos, planejadores, formuladores de políticas, técnicos municipais e estaduais, órgãos de controle, pesquisadores e demais atores comprometidos com a construção de cidades mais justas, saudáveis e ambientalmente sustentáveis.



CAPÍTULO 2

A Construção da Política Nacional de Saneamento: Do PLANASA ao PAC

2 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO: DO PLANASA AO PAC

2.1 O PLANASA e os fundamentos do modelo federativo (1971–1986)

O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), instituído em 1971, representou o primeiro esforço estruturado do Governo Federal para organizar o setor de saneamento básico sob uma lógica de coordenação centralizada e financiamento contínuo. Em um contexto de urbanização acelerada e forte centralização administrativa, o PLANASA buscou universalizar prioritariamente o abastecimento de água nas áreas urbanas, relegando o esgotamento sanitário a um papel secundário (REZENDE et al., 2014).

O Plano foi estruturado como uma política de alcance nacional orientada à constituição de um “complexo de sistemas industriais” de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, que exigia práticas gerenciais modernas e administração integrada em escala estadual. Em vez da operação fragmentada de sistemas municipais isolados, o modelo defendia a gestão centralizada pelas companhias estaduais, sustentada por princípios de padronização técnica, coordenação financeira e comando operacional unificado. Esse enquadramento definia o saneamento como atividade econômica organizada, dotada de metas explícitas de expansão e de uma arquitetura institucional própria para possibilitar investimentos em larga escala.

A formulação do PLANASA está diretamente vinculada ao diagnóstico de urbanização acelerada. O documento de 1974 registra a irreversibilidade do processo e projeta que cerca de dois terços da população brasileira estariam em áreas urbanas em 1980 (ESTUDO ESPECIAL, 1974). Com base nesse cenário, o plano estabelece metas quantitativas: abastecer com água tratada aproximadamente 80% da população urbana estimada para 1980 e atender pelo menos 50% dessa população com sistemas de esgoto dotados de destino final adequado. Estudo específico do IPEA confirma que a meta principal do plano era atingir, até 1980, o abastecimento de água potável para pelo menos 80% da população urbana (ALMEIDA, 1977). A definição de um marco temporal de equilíbrio entre oferta e demanda após 1980 reforça o caráter programático e prospectivo da política.

O sistema de financiamento constituiu o núcleo do modelo. O Sistema Financeiro do Saneamento, com o Banco Nacional da Habitação como órgão central, foi instituído para orientar, disciplinar e controlar o conjunto de operações financeiras do setor (ESTUDO ESPECIAL, 1974).

Em cada estado, a ferramenta principal era o Fundo de Financiamento para Água e Esgotos, formado por convênios entre o BNH e os governos estaduais, estruturado com lógica de rotatividade de recursos acrescidos de juros e correção monetária. Essa engrenagem buscava dar estabilidade e continuidade ao financiamento, reduzindo dependência orçamentária e sustentando a expansão planejada dos sistemas (ALBUQUERQUE, 2011; BORMA et al., 2021).

Do ponto de vista jurídico, o PLANASA não promoveu transferência formal de titularidade dos serviços. A centralização observada decorreu de mecanismos de indução financeira e de contratos de adesão que, na prática, limitavam a autonomia municipal. Debates mais consistentes sobre titularidade somente emergiram após a Constituição de 1988 e seriam aprofundados posteriormente com decisões do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, o modelo estruturado pelo BNH configurou um federalismo assimétrico, no qual o poder decisório da União era exercido por meio do controle das fontes de financiamento.

O arranjo federativo do PLANASA atribuiu papéis precisos aos diferentes níveis de governo. Os estados atuavam como entidades financiadoras e responsáveis pela integralização dos fundos estaduais; os bancos estaduais funcionavam como agentes financeiros credenciados; as companhias estaduais eram mutuárias finais e responsáveis tanto pela execução das obras quanto pela operação dos serviços; e os órgãos estaduais de política setorial desempenhavam a função de agentes promotores. Esse arranjo, ao mesmo tempo centralizado no plano federal e operacionalizado no nível estadual, consolidou a transição estrutural do saneamento municipal para o saneamento estadual integrado.

A política explorou de forma deliberada as economias de escala decorrentes dessa integração. O BNH reconhece que a operação unificada com “caixa única”, aliada à qualificação técnica e à visão global dos sistemas, gerava declínio dos custos unitários e permitia a compensação financeira entre localidades, viabilizando inclusive vilas com menos de 300 habitantes (ESTUDO ESPECIAL, 1974). Esse mecanismo de subsídio cruzado é um dos elementos centrais da lógica social e econômica do PLANASA, permitindo que municípios de baixa renda fossem incorporados ao modelo sem inviabilizar o equilíbrio financeiro das companhias estaduais.

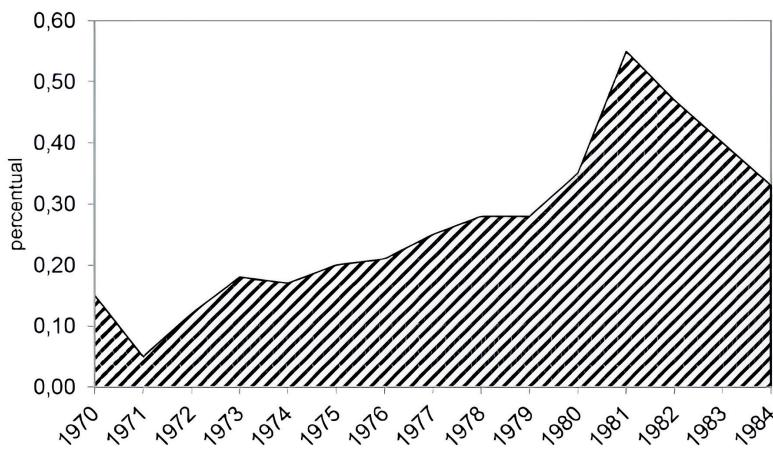
Os registros oficiais indicam adesão ampla ao plano, com vinte governos estaduais integrados e cobertura de mais de 90% da população urbana (ESTUDO ESPECIAL, 1974). A concessão dos sistemas municipais às empresas estaduais é descrita como maciça, sendo apresentada como estratégia que alivia orçamentos municipais e racionaliza investimentos.

Em paralelo, análises técnicas da época reforçam a magnitude da ampliação de oferta, mas também chamam atenção para o caráter seletivo dos resultados, sobretudo o menor avanço no esgotamento sanitário, e para o alcance social limitado do modelo, especialmente nos segmentos de baixa renda (CANÇADO; COSTA, 2002). Essa interpretação destaca que, embora o PLANASA tenha estabelecido uma estrutura sólida de financiamento e gestão, sua capacidade de universalização foi restrita pelas assimetrias socioeconômicas e pela prioridade quase absoluta dada à expansão da água em detrimento do esgoto.

Uma leitura consolidada da literatura indica que o PLANASA produziu dois efeitos estruturais particularmente relevantes: um aumento expressivo do volume de investimentos no setor e a rápida ampliação das redes urbanas de abastecimento e esgotamento. Esses resultados devem ser compreendidos no contexto econômico da época. A primeira década de operação do PLANASA coincidiu com o ciclo de forte expansão industrial conhecido como “milagre econômico”, marcado pela presença significativa de capital estrangeiro nas indústrias de bens de consumo duráveis e pelo peso das empresas estatais na infraestrutura e na indústria de base. Esse ambiente favoreceu a elevação dos investimentos em saneamento em proporção ao PIB, conforme ilustrado nas séries históricas compiladas por Correia e colaboradores.

A trajetória, contudo, não se manteve uniforme. A partir do início dos anos 1980, observa-se uma retração acentuada dos investimentos, associada ao esgotamento das fontes externas de financiamento, ao endividamento crescente do Estado brasileiro e ao impacto da crise da dívida sobre a capacidade de investimento público. Esse processo tem sido descrito como a “década perdida” do saneamento, em razão da deterioração financeira de várias companhias estaduais de saneamento e da consequente incapacidade de sustentar os níveis de investimento observados no período anterior. embora o PLANASA tenha elevado substancialmente os aportes ao setor, os investimentos nunca ultrapassaram 1% do PIB e passaram a recuar de forma contínua ao longo dos anos 1980, acompanhando a crise fiscal e financeira que afetou o país como um todo (CORREIA et al., 2020).

Figura 1
BRASIL: EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO (% EM RELAÇÃO AO PIB), 1970-1983



Fonte: Correia et al., 2020

Outro elemento que contribuiu para o enfraquecimento do modelo a partir de 1983 foi o próprio desgaste institucional do Banco Nacional da Habitação. Problemas de gestão e perda de capacidade operacional levaram à sua extinção em 1986, já no período democrático. Embora parte de suas funções tenha sido absorvida pela Caixa Econômica Federal, a área de saneamento não recebeu um substituto institucional com o mesmo peso técnico, financeiro e normativo. As companhias estaduais, até então apoiadas por diretrizes e instrumentos estruturados pelo BNH, passaram a operar com maior autonomia, um processo que, em muitos casos, intensificou seu uso como instrumentos de conveniência política e eleitoral pelos governos estaduais (CORREIA et al., 2020).

No campo da expansão dos serviços, o desempenho do PLANASA foi desigual. Os avanços mais evidentes ocorreram no abastecimento de água, que alcançou cerca de 80% da população urbana no início dos anos 1980. Já a coleta e o tratamento de esgotos permaneceram em níveis bastante inferiores, com cobertura de aproximadamente 32,4%, segundo estimativa de Jorge (1992). A discrepância entre água e esgoto expressa uma orientação histórica da política, que priorizou a expansão de sistemas de abastecimento como eixo de maior retorno operacional e maior previsibilidade financeira.

Persistiram também fortes assimetrias regionais na distribuição dos investimentos. A maior parte dos recursos concentrou-se no Sudeste, particularmente no estado de São Paulo, onde se combinavam maior capacidade de pagamento, estrutura administrativa mais consolidada e presença de sistemas urbanos de grande escala.

Esse padrão de alocação reforçou desigualdades já existentes e não contribuiu para reduzir as disparidades territoriais em infraestrutura. Ao contrário, ampliou a distância entre regiões com poder econômico para atrair investimentos e aquelas com déficits históricos, comprometendo a capacidade do PLANASA de promover maior equidade regional (CORREIA et al., 2020).

2.2 Fragmentação e ausência de política federal (1987–2002)

O encerramento do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), em 1986, com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), representou o fim de um ciclo de forte coordenação federal e o início de um período prolongado de enfraquecimento institucional no setor de saneamento básico. Sem o BNH para gerir o crédito de longo prazo e coordenar o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), o país entrou na década de 1990 sem instrumentos de financiamento, sem diretrizes nacionais e sem um órgão federal capaz de orientar a política setorial, condição amplamente documentada por estudos posteriores (REZENDE et al., 2014; TUROLLA, 2002).

A extinção do Banco Nacional da Habitação e do próprio PLANASA em 1986 marcou uma inflexão institucional significativa, encerrando o ciclo de centralização financeira e normativa que havia estruturado o saneamento por mais de uma década (CANÇADO; COSTA, 2002). A retirada do órgão central do sistema financeiro do saneamento ocorreu simultaneamente a uma conjuntura econômica adversa, crise da dívida externa, inflação elevada e deterioração fiscal, que expôs a fragilidade das companhias estaduais, então altamente endividadas com a União. O fim dos períodos de carência dos empréstimos contratados no período de expansão acentuou a pressão sobre as empresas, comprometendo a capacidade de investimento e tornando a relação dívida–receita um problema estruturante.

A transição democrática introduziu desafios adicionais. O modelo anterior, baseado em forte centralização e baixa participação social, tornou-se politicamente dissonante, mas sua substituição não foi acompanhada da criação de uma política nacional estruturada. Segundo Cançado e Costa (2002), desde o término do BNH, a formulação de uma nova política federal permaneceu predominantemente “no campo do discurso”. A ausência de um órgão federal com funções equivalentes àquelas exercidas pelo banco, planejamento, coordenação, financiamento e regulação, abriu um vazio institucional no nível nacional. Esse cenário dificultou a implementação de metas, a articulação de programas e a indução de investimentos contínuos em escala nacional.

A literatura especializada passou a caracterizar esse período como a “década perdida” do saneamento, não apenas pelo baixo volume de investimentos, mas pela desestruturação federativa resultante da ausência de um projeto nacional de longo prazo (CORREIA et al., 2020).

Com a dissolução do PLANASA, as competências foram pulverizadas entre diferentes instituições federais, dificultando a coordenação das políticas públicas. A Caixa Econômica Federal assumiu parte das operações bancárias do extinto BNH, mas sem mandato de política pública, enquanto a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde, passou a executar ações pontuais de pequeno alcance, principalmente em áreas rurais e periferias urbanas, operando com restrições orçamentárias e orientação predominantemente sanitária (BRASIL, 2013; BORMA et al., 2021).

Nesse contexto, o “modelo Planasa” permaneceu operando principalmente por inércia. As companhias estaduais seguiram como prestadoras dominantes, mantendo a lógica de subsídio cruzado e a dependência dos recursos do FGTS (CANÇADO; COSTA, 2002). Essa continuidade, todavia, ocorreu sem o suporte regulatório e financeiro que caracterizara a fase anterior, o que ampliou a fragmentação decisória e enfraqueceu os mecanismos de coordenação federativa. A literatura da época aponta que a instabilidade institucional verificada após a extinção do BNH dificultou de modo sistemático a implementação de políticas nacionais de saneamento e comprometeu a previsibilidade dos investimentos.

Ao final dos anos 1990, o setor exibia sinais claros de esgotamento: baixa capacidade de investimento, infraestrutura deteriorada, articulação federativa debilitada, ausência de políticas nacionais e fragilidade regulatória. Esse conjunto de fatores evidenciou a necessidade de reconstrução de uma política federal baseada em planejamento integrado, financiamento contínuo e fortalecimento institucional.

Apenas a partir de meados da década de 1990 há movimentos mais consistentes de reorganização institucional em escala federal. Em 1995, o governo federal inicia esforços para fortalecer políticas de desenvolvimento urbano, mas o saneamento permanece sem um marco nacional articulado (CANÇADO; COSTA, 2002). O debate mais estruturado sobre uma política nacional de saneamento ganha corpo apenas em 2001, com a discussão de projetos de lei que buscavam estabelecer diretrizes e redefinir competências. Ainda assim, no início dos anos 2000, esse processo encontrava-se em estágio incipiente e sem tradução normativa consolidada.

Ao longo de todo o período, o setor manteve déficits elevados e socialmente concentrados. A interpretação crítica de Cançado e Costa (2002) enfatiza que os êxitos históricos do modelo, expansão da oferta e consolidação de instrumentos de financiamento, não resultaram em universalização. O déficit persistente atingia de

forma mais intensa a população de baixa renda, evidenciando a incapacidade do arranjo então vigente de responder às desigualdades estruturais. A combinação entre fragilidade das companhias estaduais, ausência de política federal robusta e herança de um modelo concebido para um contexto macroeconômico distinto caracteriza a fase de fragmentação institucional que antecede o ciclo do PAC.

2.3 A criação do Ministério das Cidades e a retomada do planejamento (2003–2006)

O início dos anos 2000 marca uma nova inflexão institucional no setor de saneamento, após mais de uma década caracterizada por fragmentação, políticas desarticuladas e forte herança tecnocrática do Planasa. A literatura identifica que, antes de 2003, predominavam arranjos verticais de formulação e execução, com baixa intersetorialidade e reduzida participação social, além de uma agenda pública incapaz de responder de forma integrada à complexidade urbana e sanitária do período (BRITO et al., 2012). Essa trajetória foi agravada pela retração prolongada dos investimentos federais após o colapso do modelo financeiro do Planasa, o que produziu déficits persistentes e reforçou desigualdades regionais e socioeconômicas (CORREIA et al., 2020). O resultado foi um setor cuja capacidade de planejamento estava enfraquecida, dependente de iniciativas pontuais e marcado por mecanismos de indução federal incipientes, operando em um ambiente federativo de baixa coordenação. É nesse contexto que se insere a reestruturação institucional promovida a partir de 2003.

A criação do Ministério das Cidades, acompanhada da instituição da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), representa o núcleo dessa reorientação. A literatura caracteriza 2003 como marco de um “novo ciclo” da política de saneamento, definido pela recomposição do papel do governo federal, pela elaboração de novos marcos legais e pelo fortalecimento da capacidade de coordenação da política urbana e ambiental (BORJA, 2014). Ao dotar o saneamento de um locus institucional próprio, integrado às demais políticas urbanas, essa mudança permitiu superar parte da fragmentação que caracterizara o período anterior. Trata-se de um deslocamento relevante: o setor deixa de operar disperso entre órgãos e fundos isolados para se organizar sob uma estrutura ministerial unificada, com capacidade de articular diretrizes, normativos, planejamento e programas federais. Esse movimento responde diretamente ao diagnóstico de que, desde o fim do BNH, a política de saneamento permanecia essencialmente “no campo do discurso”, sem instrumentos consistentes de coordenação nacional (CORREIA et al., 2020).

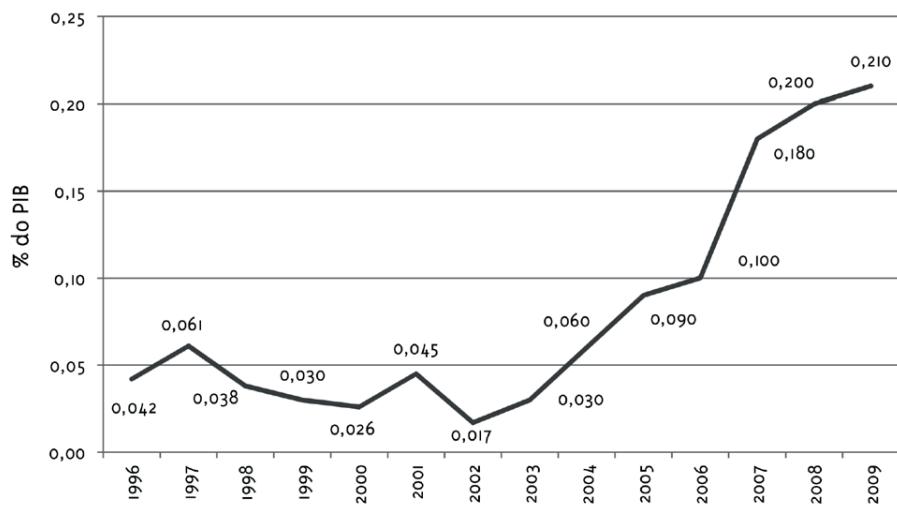
A nova estrutura institucional também incorpora mecanismos participativos inéditos para o setor. A criação do Conselho Nacional das Cidades e a realização periódica das Conferências das Cidades ampliaram o espaço de diálogo entre sociedade civil, movimentos urbanos, gestores públicos e representantes dos diferentes níveis federativos (BORJA, 2014). Essa abertura é coerente com a crítica de Brito et al. (2012), segundo a qual o setor, historicamente, operou sob forte domínio de abordagens tecnocráticas, pouco abertas a processos deliberativos ou a epistemologias não técnicas. As novas instâncias de participação buscaram justamente romper com essa tradição, situando o saneamento em um ambiente decisório mais plural e capaz de integrar demandas territoriais, urbanísticas e socioambientais. A reestruturação institucional de 2003, portanto, não se limitou a reorganizar competências administrativas, mas buscou alterar a lógica político-institucional do setor, introduzindo mecanismos que possibilitessem maior articulação entre políticas públicas e maior transparência na definição de prioridades.

A partir desse rearranjo, tem início o processo que culmina na consolidação do marco legal do setor. A promulgação da Lei nº 11.445/2007 encerra um longo período de indefinição normativa e inaugura um modelo no qual o planejamento ocupa posição central na condução da política pública (BORJA, 2014). Embora a lei seja posterior ao período aqui analisado, sua elaboração se apoia diretamente no ciclo 2003–2006, no qual o Ministério das Cidades e a SNSA estruturaram diagnósticos, instrumentos e consensos que permitiram sua aprovação. Paralelamente, o governo federal conduz o processo que resultará no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), cuja formulação foi subsidiada por vasto material técnico, incluindo o *Panorama do Saneamento Básico no Brasil – Volume 5*, coordenado pelo Ministério das Cidades e que reúne diagnóstico histórico, análises transversais e estimativas de necessidades de investimento (REZENDE et al., 2014).

A produção e organização de informações setoriais também ganharam prioridade. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, criado em 1996, recebeu maior atenção institucional com ações voltadas à ampliação da cobertura, aprimoramento metodológico e qualificação dos dados. O ministério promoveu estudos, oficinas e atividades de capacitação com estados e municípios para fortalecer o planejamento, a regulação, o financiamento e a gestão dos serviços. O objetivo era reduzir o improviso técnico que havia caracterizado o setor nas décadas anteriores e subsidiar decisões de investimento mais consistentes (IPEA, 2010; REZENDE et al., 2014).

A recomposição institucional não ocorreu isoladamente do esforço de retomada dos investimentos federais. As séries históricas organizadas por Borja (2014) mostram que, a partir de 2003, os desembolsos da União voltam a crescer, tanto com recursos onerosos quanto não onerosos (Figura 2). Em 2009, os desembolsos totais alcançam cerca de R\$ 10 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 6 bilhões destinados diretamente a saneamento básico e R\$ 4 bilhões vinculados a ações correlatas, como urbanização e infraestrutura hídrica. Embora tais valores incluam anos posteriores ao período 2003–2006, eles são fundamentais para demonstrar a direção da política inaugurada nesse ciclo inicial, marcada pela reativação da capacidade federal de indução, pela ampliação do gasto direto e pela preparação das bases do PAC-Saneamento, que consolidaria essa retomada a partir de 2007.

**Figura 2
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS REPASSES ORÇAMENTÁRIOS PARA
O SANEAMENTO EM RELAÇÃO AO PIB BRASILEIRO (1996-2009)**



Fonte: Borja, 2014

A articulação internacional também se intensificou. O ministério passou a dialogar com organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e a CEPAL, incorporando boas práticas internacionais de políticas urbanas e saneamento. Esse movimento se refletiu na valorização de experiências nacionais bem-sucedidas e na disseminação de metodologias inovadoras entre os entes federativos (CEPAL, 2010).

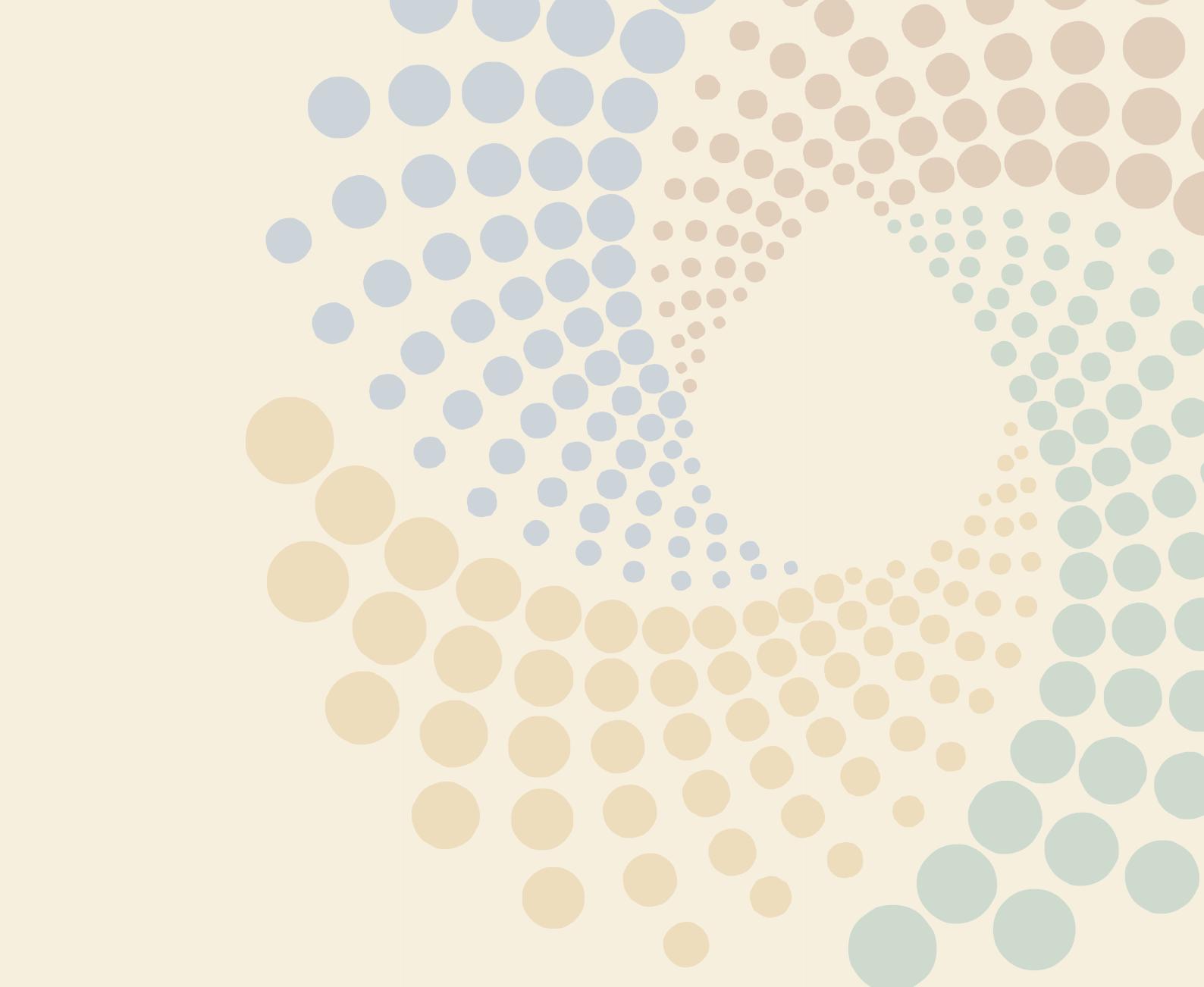
Embora ainda enfrentasse restrições políticas e financeiras, o Ministério das Cidades reconstruiu uma institucionalidade federal legítima para o saneamento básico e criou o ambiente necessário para a retomada dos grandes investimentos a partir de 2007,

com o lançamento do PAC. Sua atuação prévia foi decisiva para que o saneamento se tornasse eixo estruturante do novo ciclo de investimentos públicos, contribuindo para a organização de cadastros de obras, qualificação de projetos executivos e definição de critérios técnicos para seleção das intervenções (REZENDE et al., 2014; IPEA, 2010).

Apesar dos avanços, persistiram limitações estruturais que condicionaram os resultados do período. Estudos apontam que a distribuição dos investimentos nem sempre acompanhou o perfil dos déficits, prejudicando regiões historicamente vulneráveis, como o Norte, e pequenos municípios, que enfrentaram dificuldades em acessar recursos tanto onerosos quanto não onerosos (BORJA, 2014). Além disso, fatores político-institucionais, como patrimonialismo, fragilidades do aparato estatal e a permanência de práticas tecno-burocráticas, continuaram a atuar como barreiras à consolidação de um projeto de maior justiça socioambiental no saneamento. Esses elementos reforçam a interpretação de Brito et al. (2012) sobre a resiliência do legado histórico do setor, cuja inércia dificulta transformações profundas mesmo em contextos de reestruturação institucional.

Assim, o período 2003–2006 deve ser compreendido como uma fase de reconstrução progressiva da capacidade estatal e de recomposição dos instrumentos de política pública em saneamento. Pode-se afirmar que o Ministério das Cidades desempenhou papel de ponte entre o vácuo institucional dos anos 1990 e a reestruturação dos investimentos federais a partir de 2007. Ao recuperar o papel do Estado como planejador, articulador e coordenador do setor, lançou as bases institucionais e normativas para uma política de saneamento voltada à universalização, à redução das desigualdades regionais e à melhoria da prestação dos serviços. Esse rearranjo permitiu recolocar o saneamento na agenda estratégica do desenvolvimento urbano e criou as condições políticas, institucionais e técnicas para o estabelecimento do marco legal de 2007 e para os ciclos posteriores de investimento que culminariam no PAC.

IPEA. Infraestrutura social e urbana no Brasil. Brasília, 2010.



CAPÍTULO 3

O PAC 1 (2007–2010): Arquitetura Institucional e Estratégia de Expansão

3 O PAC 1 (2007–2010): ARQUITETURA INSTITUCIONAL E ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO

3.1 Contexto político-institucional e desenho do programa

O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007, deve ser interpretado como resposta institucional a um conjunto de condicionantes macroeconômicos e políticos que marcaram a década anterior. Desde 2004, o país experimentava trajetória de crescimento sustentado, mas persistia a percepção de que a expansão econômica não se converteria automaticamente em dinamismo produtivo, redução de desigualdades e fortalecimento da infraestrutura (NUNES, 2018). A leitura dominante no governo federal era a de que mecanismos de mercado, por si só, não assegurariam uma trajetória de desenvolvimento equilibrada e duradoura. Essa avaliação abriu espaço para políticas de forte indução estatal, com ênfase na ampliação do investimento público e na coordenação institucional entre diferentes órgãos federais.

O pano de fundo político remonta ao primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006). A preservação da estabilidade macroeconômica, associada a superávits primários elevados, expansão das exportações e acumulação expressiva de reservas internacionais, ampliou o espaço para uma política fiscal de caráter mais ativo. A pressão social por respostas estruturais às deficiências urbanas também se intensificou, sobretudo em áreas como habitação, mobilidade, energia e saneamento.

Nesse contexto, o PAC foi instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007 com o intuito de constituir uma estratégia integrada de desenvolvimento, articulando objetivos macroeconômicos, crescimento, emprego e renda, a medidas fiscais, regulatórias e de infraestrutura. O programa estruturou suas ações em cinco blocos: investimentos em infraestrutura; estímulos ao crédito e financiamento; melhoria do ambiente de investimentos; desonerações tributárias; e medidas fiscais de longo prazo. Essa arquitetura revelou a intenção de promover uma atuação estatal coordenada e multidimensional, capaz de remover gargalos logísticos e reduzir custos estruturais para o setor produtivo.

A coordenação do programa pela Casa Civil reforçou o caráter interministerial do PAC, reunindo ministérios envolvidos em obras, regulação, financiamento e planejamento (ARAÚJO FILHO, 2008). A criação de um comitê gestor, responsável pelo acompanhamento e avaliação dos investimentos, constituiu elemento central desse

arranjo de governança, funcionando como mecanismo de controle administrativo e de integração de políticas. Assim, o PAC emergiu como política federal com status estratégico, superando a fragmentação setorial que caracterizara diversos segmentos de infraestrutura desde os anos 1990.

A política de saneamento foi diretamente moldada por esse cenário, em especial porque o setor vinha de um longo período de desarticulação institucional. Após a extinção do BNH e o fim do PLANASA, entre 1986 e 1990, a ausência de uma instância nacional de coordenação levou à fragmentação entre agentes federais, estaduais e municipais, dificultando o planejamento estratégico e a formação de capacidade de investimento (DAL MASO, 2012). O PAC, ao lado da promulgação da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, representou inflexão importante ao recolocar o setor no centro da agenda federal.

O programa contribuiu para reverter limitações financeiras históricas, elevando o volume anual de contratações de uma média de cerca de R\$ 3 bilhões (2003–2006) para aproximadamente R\$ 10 bilhões anuais até 2010. A alocação de R\$ 40 bilhões para o quadriênio 2007–2010 evidenciou a opção do governo federal por retomar o protagonismo na política de saneamento, articulando União, estados e municípios num arranjo federativo voltado à expansão e qualificação dos serviços. Essa mudança confirmou a leitura institucional de que o investimento público, sobretudo em infraestrutura social, desempenharia papel indutor do desenvolvimento regional.

Ao mesmo tempo, o PAC se integrou ao novo marco regulatório do setor, estabelecido pela Lei nº 11.445/2007. A convergência entre arcabouço normativo e política de investimentos consolidou ambiente de maior estabilidade para operadores, entes federativos e financiadores (FERREIRA et al., 2015). A SNSA/Ministério das Cidades passou a organizar informações, critérios de seleção e mecanismos de gestão específicos para o PAC Saneamento, reforçando sua posição como coordenadora técnica da política pública.

A articulação entre crescimento econômico, reforma institucional e investimento público produziu implicações duradouras para o desenho das políticas de saneamento. A combinação entre PAC e Lei nº 11.445/2007 estabeleceu novo patamar de governança federal, marcado por planejamento estruturado, critérios explícitos de seleção de empreendimentos e mecanismos de gestão e monitoramento. Esses instrumentos reforçaram a capacidade estatal de direcionar recursos segundo prioridades territoriais e setoriais, reduzindo a dispersão de iniciativas.

Do ponto de vista institucional, a convergência entre marco regulatório e política de investimentos aumentou a previsibilidade para agentes estaduais e municipais, facilitando o acesso a financiamentos e ampliando a atratividade dos projetos. A análise empírica indica que o PAC produziu impactos sobre a estrutura de capital das companhias estaduais, associando-se ao aumento da participação de capital de terceiros e à necessidade de melhorar a capacidade de investimento para atender às demandas de expansão (FERREIRA et al., 2015). Esses efeitos reforçam a importância do programa na reorganização financeira e institucional do setor.

Em termos orçamentários, o PAC 1 previu, para o período 2007–2010, investimentos totais da ordem de R\$ 503,9 bilhões, distribuídos entre os eixos de Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana. Desse montante, aproximadamente R\$ 170,8 bilhões direcionaram-se à infraestrutura social e urbana, abrangendo habitação, saneamento básico, recursos hídricos, eletrificação rural e mobilidade urbana. A previsão do programa indica que R\$ 40 bilhões foram destinados especificamente ao saneamento básico, somando recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS, representando um salto expressivo em comparação ao padrão histórico de investimentos do setor, que raramente ultrapassava alguns bilhões de reais por ano antes da década de 2000 (REZENDE et al., 2014). É importante salientar que, conforme dispõe a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, as ações do PAC de interesse da União, executadas por órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais com apoio de órgãos e entidades federais, seriam operacionalizadas por meio de transferências obrigatórias.

Em síntese, o PAC consolidou-se como marco de reorganização do saneamento brasileiro ao combinar coordenação federativa, aporte de recursos, arcabouço legal e instrumentos de planejamento. Essa mudança influenciaria ciclos posteriores de política pública, inclusive a modelagem do PAC 2 e das ações pós-2015, ao estabelecer fundamentos para uma governança mais integrada e orientada por critérios técnicos.

3.2 Modelagem, governança e instrumentos de planejamento, seleção e execução

No âmbito do saneamento, o PAC estruturou-se com instrumentos específicos adaptados à política setorial, sob coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. O relatório PAC Saneamento 2007 descreve três eixos de organização: medidas institucionais e econômicas, mecanismos de gestão e definição das fontes de recursos. Esses eixos compõem a base técnica que orientou

a priorização de empreendimentos, a articulação federativa e a execução financeira.

O planejamento do PAC Saneamento detalhava diferentes modalidades de intervenção, além de critérios nacionais para a seleção e priorização dos investimentos. Esse arranjo respondia à necessidade de ordenar a demanda reprimida dos municípios e de estruturar fluxos padronizados de apresentação, avaliação e acompanhamento dos projetos. Em paralelo, o programa incorporou instrumentos legais voltados à execução financeira, como a Lei nº 11.578/2007, que disciplinava as transferências obrigatórias da União para estados, municípios e Distrito Federal.

A criação de um comitê gestor e a centralidade da Casa Civil conferiam ao programa capacidade de coordenação transversal, articulando órgãos responsáveis por obras, planejamento, finanças e monitoramento (ARAÚJO FILHO, 2008). Assim, o PAC não se limitava ao financiamento, mas operava como mecanismo de governança, integrando diferentes decisores públicos em uma mesma lógica de priorização e execução.

Na prática, o PAC Saneamento funcionou mediante seleções estruturadas de empreendimentos, divididas entre chamadas para recursos orçamentários e chamadas para financiamentos. O relatório de 2007 registra seleções sucessivas, consolidadas em volumes totais de investimentos, com definição das contrapartidas de cada ente federado. Esse procedimento reforçou a previsibilidade do processo, diferenciando o PAC de iniciativas anteriores, que atuavam de modo mais fragmentado.

A expansão do volume de investimentos, impulsionada pelo programa, teve efeitos imediatos sobre o padrão de contratação e execução no setor. O aumento de contratações anuais para cerca de R\$ 10 bilhões representou salto expressivo em relação ao período imediatamente anterior, quando o setor operava com forte restrição fiscal. Ao mesmo tempo, a estruturação de instrumentos de planejamento e gestão pela SNSA favoreceu maior transparência e padronização.

Estudos setoriais indicam que o novo ambiente institucional influenciou o comportamento financeiro das companhias estaduais, que passaram a operar com maior participação de capital de terceiros após a implementação do PAC e da Lei 11.445/2007 (FERREIRA et al., 2015). Esse movimento decorre da expansão da necessidade de investimento e do reforço da lógica financeira associada aos grandes projetos de infraestrutura.

O conjunto de instrumentos operacionais do PAC contribuiu para superar limitações estruturais do setor, especialmente a baixa capacidade de planejamento e a fragmentação institucional observada desde o fim do PLANASA. A integração entre planejamento, critérios de seleção e mecanismos de gestão representou avanço significativo na coordenação federal do saneamento, ao fornecer parâmetros técnicos para o direcionamento dos recursos.

Contudo, a magnitude da demanda e as desigualdades regionais impuseram desafios persistentes. A necessidade de qualificar projetos, garantir contrapartidas e aprimorar capacidades locais continuou a afetar o ritmo de execução, mostrando que os instrumentos do PAC, embora importantes, não eram suficientes para superar integralmente as assimetrias federativas. Ainda assim, o programa estabeleceu base de aprendizado institucional que orientaria ciclos posteriores de política pública.

As consequências desse arranjo se estenderam além do período 2007–2010. A estruturação do PAC como política de governança e investimento forneceu fundamentos para o PAC 2 e para ações subsequentes, incluindo o período pós-2015. Ao reforçar a coordenação federal, a previsibilidade financeira e a articulação normativa, o programa consolidou nova etapa na política de saneamento, com impactos duradouros sobre planejamento, financiamento e gestão.

Por fim, o papel simbólico do saneamento no PAC foi particularmente significativo. A expansão dos investimentos e a realização de obras em territórios historicamente negligenciados reforçaram a presença do Estado e consolidaram a percepção de que a universalização dos serviços depende de investimentos contínuos, coordenação federativa e uso combinado de recursos públicos e privados. A literatura indica que, ainda que os resultados tenham sido desiguais entre regiões e tipologias de intervenção, o PAC redefiniu o lugar do saneamento na agenda urbana nacional e estabeleceu bases para a ampliação dos investimentos na década seguinte (CORREIA et al., 2020; FERREIRA et al., 2015).

3.3 Execução física e financeira e principais resultados

A execução do PAC 1 entre 2007 e 2010 consolidou o programa como eixo central da estratégia de expansão do investimento público federal em infraestrutura. O 11º Balanço Completo do PAC indica que, até 31 de dezembro de 2010, os investimentos executados pelo programa alcançariam R\$ 619 bilhões, o que corresponde a 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para o quadriênio, com R\$ 559,6 bilhões já realizados até outubro daquele ano (85,1% do total previsto). Em termos macroeconômicos,

o balanço destaca que os investimentos públicos praticamente dobraram, passando de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% do PIB nos 12 meses encerrados em outubro de 2010, sinalizando um esforço consistente de recomposição da capacidade de investimento do Estado após um longo período de compressão fiscal.

A Nota Técnica nº 15/2014 da Câmara dos Deputados, ao analisar a execução orçamentária e financeira do PAC 1, mostra que a dotação inicial de R\$ 503,9 bilhões foi ampliada ao longo do período, atingindo R\$ 657,4 bilhões, dos quais R\$ 559,6 bilhões já haviam sido investidos até outubro de 2010. Do ponto de vista estritamente fiscal, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP/SISPAC) registra, para o conjunto das ações classificadas como PAC no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), um montante autorizado de R\$ 89,5 bilhões em 2007–2010, com pagamentos da ordem de R\$ 61,9 bilhões, o que corresponde a cerca de 69,1% dos valores autorizados no período. Esse contraste entre o volume global dos investimentos do PAC e a execução orçamentária no OFSS evidencia a importância da combinação de diferentes fontes – orçamento, estatais, operações de crédito e financiamentos, na estrutura financeira do programa.

No plano físico, o balanço de quatro anos registra que, nas áreas de habitação e saneamento, 1.323 obras estavam concluídas e 4.016 em execução em todo o país, em parceria com governos estaduais e municipais. Embora o documento não discrimine nesse ponto, separadamente, os resultados de habitação e de saneamento, a agregação explicita a dimensão da carteira de empreendimentos no eixo social e urbano e a centralidade do PAC como indutor da expansão de investimentos em infraestrutura urbana básica, da qual o saneamento é componente estruturante.

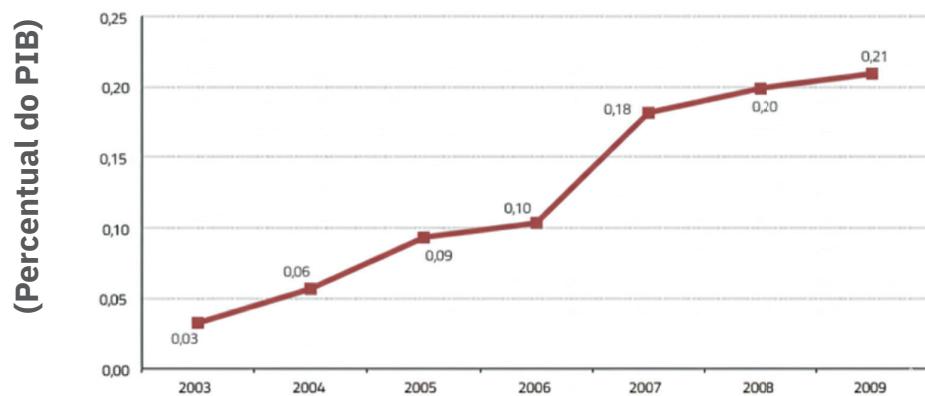
A leitura combinada do 11º Balanço do PAC e dos estudos setoriais sobre financiamento evidencia que o programa operou, inclusive para o saneamento, com uma lógica claramente estruturada em três estágios: previsão de investimentos (programação global e setorial), contratação (por meio de termos de compromisso, contratos de repasse, operações de crédito e investimentos de estatais) e execução física e financeira (pagamentos e conclusão de empreendimentos). No balanço oficial, a programação para o eixo de Infraestrutura Social e Urbana – que abrange, entre outros, habitação e saneamento – é apresentada com quadros específicos de investimentos contratados e executados, o que permite acompanhar a trajetória de amadurecimento dos empreendimentos ao longo do ciclo 2007–2010, ainda que com ritmos diferenciados entre setores.

Do ponto de vista do saneamento, o Panorama do Saneamento Básico no Brasil – Volume 5, elaborado pelo Ministério das Cidades, sistematiza a evolução dos

compromissos e desembolsos federais em iniciativas de saneamento básico entre 2003 e 2009, mostrando um expressivo incremento na participação relativa dos compromissos no PIB (Figura 3).

Figura 3

RECURSOS NÃO ONEROSOS: PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS RECURSOS COMPROMETIDOS NO PIB BRASILEIRO, 2003-2009



Fonte: REZENDE et al., 2014

Esse arranjo deixa claro que, no curto intervalo de vigência do PAC 1, o programa passou a responder por parcela expressiva tanto dos compromissos quanto dos desembolsos federais em saneamento, ao organizar em torno de si diferentes linhas orçamentárias e de crédito.

A execução física e financeira do PAC Saneamento entre 2007 e 2010 apresenta um balanço ambivalente. De um lado, houve expansão sem precedentes no volume de recursos contratados para abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, em valores que superaram de forma consistente os patamares históricos observados nas décadas anteriores (ARAÚJO FILHO, 2008; REZENDE et al., 2014). De outro, a capacidade de converter esses contratos em investimentos efetivamente executados mostrou-se limitada, refletindo entraves estruturais na administração pública e a assimetria de capacidades técnicas entre os entes federativos (FERREIRA et al., 2015; CORREIA et al., 2020).

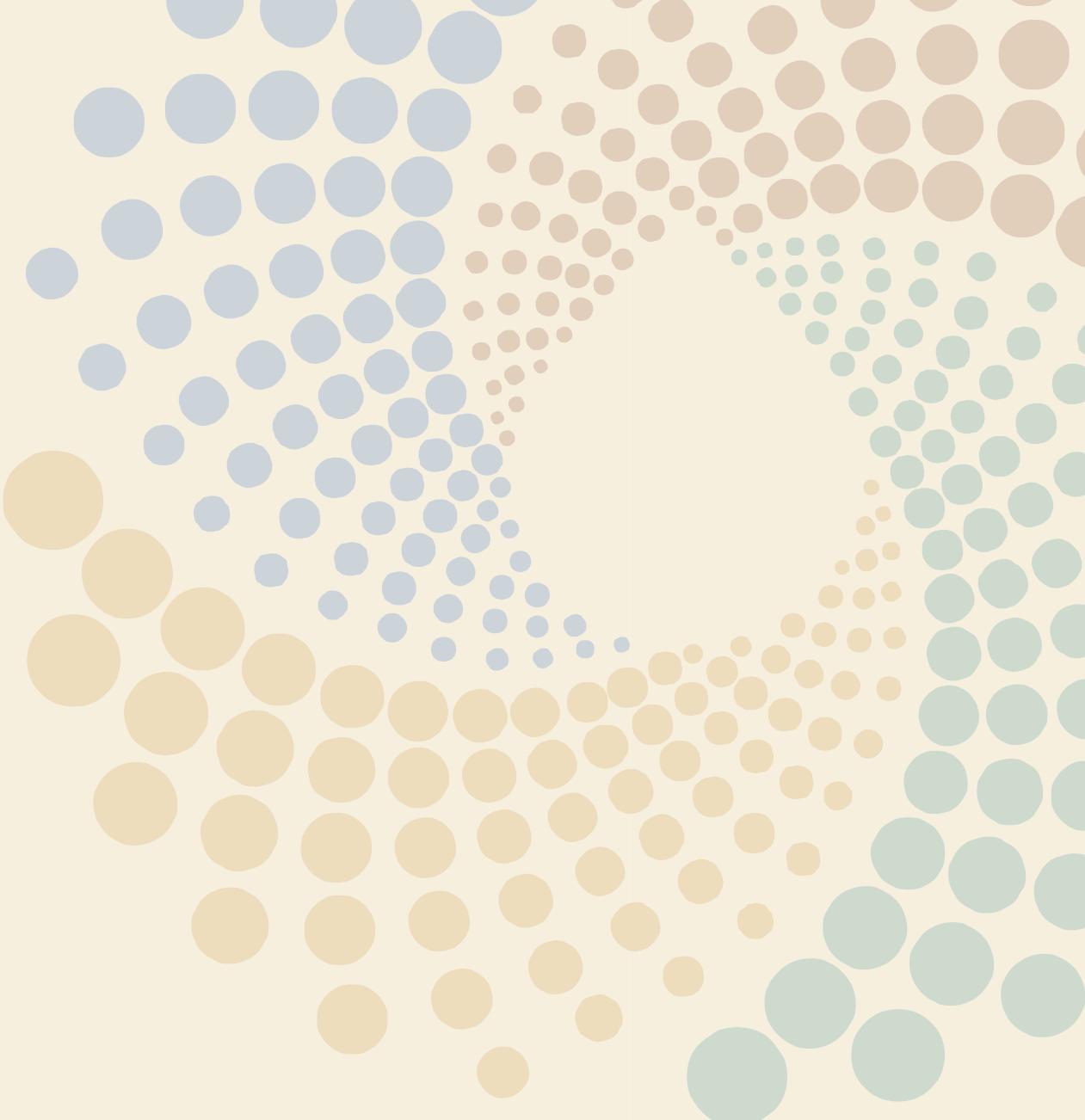
Ainda que o balanço oficial agregue saneamento ao eixo de infraestrutura social e urbana, a combinação das estatísticas de execução com as séries setoriais aponta alguns traços consistentes da trajetória do PAC 1 no setor. Em primeiro lugar, observa-se que a etapa de contratação dos investimentos em saneamento, na forma de convênios, termos de compromisso e operações de crédito, avançou rapidamente após 2007, o que se reflete na ampliação da carteira de empreendimentos em execução ao final do período, conforme sugerido pelos dados agregados de obras de habitação e saneamento no balanço de quatro anos. Em segundo lugar, os dados do

Panorama Vol. 5 demonstram que o PAC passou a constituir uma referência explícita na composição dos recursos destinados ao saneamento, tanto na modalidade de transferências orçamentárias quanto de financiamentos, o que reforça o papel do programa como mecanismo de coordenação do gasto federal no setor.

As análises sobre a estrutura de capital das companhias estaduais de saneamento ajudam a qualificar esse movimento de expansão da carteira de investimentos. O estudo de Ferreira et al. (2015), com base em dados contábeis de nove empresas estaduais no período 2003–2013, indica que essas companhias apresentam, em geral, forte dependência de capital de terceiros para financiar seus projetos, e que a participação desse tipo de capital na estrutura de financiamento aumentou após a implementação do PAC 1 e da Lei nº 11.445/2007. Essa evidência sugere que a estratégia de expansão de investimentos em saneamento no âmbito do PAC 1 se apoiou, de forma relevante, na alavancagem via operações de crédito e financiamentos, complementando os aportes diretos do Orçamento Geral da União e dos investimentos de estatais.

Do ponto de vista dos resultados, a combinação de alta taxa de execução global do PAC 1, aumento da participação dos investimentos públicos no PIB e ampliação da carteira de obras em habitação e saneamento indica que o programa cumpriu, em grande medida, sua função de reverter o quadro de baixo investimento em infraestrutura observado no período anterior. No saneamento, ainda que a conclusão de empreendimentos dependa de ciclos de implantação mais longos, o volume de obras em execução ao final de 2010 aponta para um efeito de “estoque de projetos” que alimentaria os ciclos subsequentes, em especial o PAC 2 e a implementação do PLANSAB. A evidência empírica sobre a maior utilização de capital de terceiros pelas companhias estaduais reforça, por sua vez, que a expansão dos investimentos induzida pelo PAC não se deu apenas via gasto orçamentário direto, mas também pela criação de condições para aumento da capacidade de endividamento e de investimento dos operadores setoriais.

Em síntese, a execução física e financeira do PAC 1 no período 2007–2010 pode ser caracterizada por: (i) elevada taxa de realização em relação à programação atualizada; (ii) organização dos investimentos em saneamento dentro de um eixo social e urbano que combinou diferentes instrumentos de previsão, contratação e execução; e (iii) uso intensivo de instrumentos de crédito e financiamento, articulados com as transferências orçamentárias federais, para viabilizar uma carteira ampliada de obras. Esses elementos confirmam o pano de fundo sobre o qual se estruturam os ciclos subsequentes de investimento, em particular o PAC 2, e a própria operacionalização do PLANSAB como instrumento de planejamento de longo prazo para o saneamento básico no Brasil.



CAPÍTULO 4

O PAC 2 (2011–2014): Expansão, Aprendizados e Limites

4 O PAC 2 (2011–2014): EXPANSÃO, APRENDIZADOS E LIMITES

4.1 Reorientação institucional a partir das experiências do PAC 1

A formulação do PAC 2 ocorreu em um ambiente institucional marcado pela avaliação explícita do desempenho do PAC 1. Os documentos oficiais enfatizam que a primeira fase do programa constituiu o marco estruturante para o novo ciclo, articulando ganhos em investimento público, ampliação de obras e formação de capacidades operacionais nos diferentes níveis federativos. O Relatório de Lançamento assinala que o PAC 1 elevou a participação do investimento total no PIB de 16,4% em 2006 para 18,7% em 2008, assim como impulsionou o investimento público de 1,6% para 2,9% do PIB entre 2006 e 2009 (BRASIL, 2010). A vinculação entre desempenho econômico e a necessidade de continuidade do programa foi assumida pelo próprio governo, ao destacar que o país “cresceria em 2010 mais do que a meta de 5% prevista no PAC 1”, reforçando a percepção de que a primeira etapa havia criado condições favoráveis a um ciclo ampliado de investimentos.

A análise do legado também realçou o comportamento do emprego nos setores de infraestrutura, com destaque para o saneamento. Dados oficiais apontam crescimento de 64% no emprego em obras de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e outras intervenções correlatas, cinco vezes acima da média nacional (BRASIL, 2010). Esse dinamismo foi utilizado como evidência de que o arranjo do PAC 1 produziu estímulos econômicos relevantes tanto no curto prazo quanto na formação de capacidades produtivas. A narrativa governamental articulou esse desempenho a uma diretriz de continuidade, sintetizada na expressão “o que deu certo tem que continuar”, registrada no documento oficial de lançamento da nova etapa (BRASIL, 2010).

A transição para o PAC 2, portanto, não configurou uma ruptura, mas uma reorientação sustentada em evidências e resultados produzidos no ciclo anterior. O balanço econômico e institucional forneceu a base argumentativa para ampliar a escala e a abrangência temática do programa. Assim, o PAC 2 emerge não apenas como expansão quantitativa, mas como aprofundamento das práticas e diretrizes consideradas bem-sucedidas na primeira fase, em particular aquelas associadas à capacidade de indução do investimento, à melhoria de projetos e ao fortalecimento do diálogo entre governo central e entes subnacionais.

Nesse contexto, a experiência acumulada no PAC 1 operou como fundamento explícito para redefinir prioridades, ajustar mecanismos de seleção e ampliar a participação de Estados e Municípios. A própria estrutura de apresentação do PAC 2 inicia-se com o capítulo “Legado do PAC 1”, evidenciando a intenção de organizar a nova etapa como continuidade lógica e institucionalmente coerente com os avanços anteriores. Esse arranjo reforça a narrativa de política pública incremental, na qual resultados verificados ancoram o desenho do ciclo subsequente.

Esse processo de reelaboração institucional evidencia um aprendizado organizacional típico de políticas públicas de grande escala, em que a maturação de processos, instrumentos e capacidades técnicas dos entes federados tende a influenciar a formulação de novas fases programáticas. No caso do PAC, o acúmulo gerado no período 2007–2010 estruturou, com clareza, o ponto de partida para o desenho do PAC 2.

Um dos elementos centrais da reorientação institucional foi o reconhecimento de que o desempenho do PAC 1 se apoiou fortemente no aperfeiçoamento do relacionamento entre União, Estados e Municípios. O Relatório de Lançamento do PAC 2 destaca que a primeira fase promoveu “maior parceria com Estados e Municípios”, incluindo um “diálogo interfederativo para a seleção de obras e sua execução”, especialmente nas áreas de saneamento e habitação (BRASIL, 2010). Esse movimento representou avanço relevante em um setor historicamente marcado por dificuldades de coordenação e dispersão de iniciativas. A institucionalização do diálogo interfederativo passou a constituir premissa operativa do PAC 2.

Outro aspecto associado a esse processo foi a melhoria dos projetos apresentados pelos entes federados, decorrente da disponibilidade de recursos e da necessidade de atendimento aos requisitos operacionais da primeira fase. A experiência acumulada propiciou ambientes de aprendizagem institucional e aperfeiçoamento técnico, permitindo que projetos fossem apresentados com maior consistência técnica e maturidade. O Relatório menciona explicitamente essa evolução, indicando que o PAC 1 induziu avanços significativos na capacidade de preparação de projetos (BRASIL, 2010).

Ao reconhecer a melhoria da qualidade projetual como um dos legados da primeira fase, o PAC 2 reposicionou sua estratégia de apoio aos entes federados, buscando consolidar práticas que aumentassem a efetividade da execução física. Isso faz parte de um processo mais amplo de institucionalização, no qual se reforça a importância da qualificação técnica como critério de seleção e como fator de sustentabilidade dos

investimentos. A continuidade desse esforço foi incorporada no desenho do novo ciclo como mecanismo para mitigar fragilidades típicas da gestão local de obras complexas.

Adicionalmente, o fortalecimento das parcerias entre setor público e investidor privado, evidenciado no balanço do PAC 1, foi incorporado como referência para o PAC 2 (BRASIL, 2010). O documento destaca, como parte do legado, o avanço de instrumentos como concessões, contratação de serviços e interlocução sobre crédito. Embora essa agenda seja transversal, ela tem impacto direto sobre saneamento, setor no qual a articulação público-privada é historicamente relevante para a expansão da infraestrutura.

Esse conjunto de ajustes institucionais demonstrou a intenção do governo federal de consolidar uma política de investimentos mais articulada, tecnicamente robusta e alinhada às necessidades reais dos entes subnacionais. A reorientação institucional iniciada com o PAC 1 funcionou, assim, como catalisadora de um novo modelo de relacionamento federativo para o PAC 2.

O PAC 2 apresenta uma arquitetura ampliada em relação ao ciclo anterior, incorporando novos eixos com forte componente urbano-social. A previsão preliminar de investimentos totalizou R\$ 955 bilhões para 2011–2014 e R\$ 1,586 trilhão no horizonte pós-2014, com a inclusão de eixos como Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos (BRASIL, 2010). Essa reorganização setorial evidencia a decisão de integrar infraestrutura econômica e políticas urbanas, ampliando a capacidade do programa de responder a demandas estruturais das cidades brasileiras.

No eixo Cidade Melhor, o saneamento assume posição central, com previsão de R\$ 22,1 bilhões para expansão da coleta e tratamento de esgoto, proteção de mananciais, despoluição de cursos d’água e intervenções em áreas urbanas de baixa renda (BRASIL, 2010). Essa orientação demonstra a incorporação de uma agenda de qualidade urbana e saúde pública, conectando o investimento em saneamento a estratégias mais amplas de redução de vulnerabilidades socioambientais. Trata-se de uma mudança significativa em relação ao enfoque de infraestrutura econômica dominante no PAC 1.

Do mesmo modo, a ênfase em mobilidade urbana (R\$ 18 bilhões) e prevenção de riscos (R\$ 11 bilhões) reforça a opção do PAC 2 por ampliar sua atuação em temas associados ao cotidiano das cidades e à proteção de populações expostas a eventos

críticos, como enchentes e deslizamentos (BRASIL, 2010). Essa ampliação temática responde à necessidade de integrar infraestrutura física, segurança urbana e saúde pública, elementos indissociáveis na dinâmica de desenvolvimento urbano.

A expansão também se manifestou no eixo Água e Luz para Todos, que combinou ações de eletrificação, abastecimento urbano de água e infraestrutura hídrica, totalizando R\$ 30,6 bilhões (BRASIL, 2010). A previsão de ampliar a produção e cobertura de água, reduzir perdas e melhorar a regularidade e qualidade da distribuição indica uma preocupação crescente com a sustentabilidade dos sistemas urbanos e com a resiliência dos serviços em um cenário de pressões crescentes sobre recursos hídricos.

Essa reorganização programática demonstra que a reorientação institucional não se limitou a ajustar mecanismos e processos, mas envolveu redefinir prioridades de política pública com base no aprendizado acumulado. O PAC 2, assim, consolidou uma visão integrada de infraestrutura e desenvolvimento urbano, fortalecendo o papel do investimento federal como indutor de melhorias estruturais nas cidades brasileiras.

4.2 Novo modelo de priorização e governança

A ampliação temática e financeira do PAC 2 exigiu a formulação de um modelo de priorização mais seletivo e tecnicamente estruturado. O Relatório de Lançamento apresenta um conjunto de critérios para os eixos de Transportes e Energia baseado em quatro dimensões principais: potencial de desenvolvimento regional, aderência a planos estratégicos setoriais, complementaridade com empreendimentos do PAC 1 e sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2010). Esses critérios revelam uma mudança substantiva em relação ao modelo inicial, ao estabelecer maior rationalidade técnica e alinhamento entre investimentos e objetivos de longo prazo.

Ao mesmo tempo, os documentos registram que a definição dos critérios para os eixos urbanos e sociais – Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos – seria concluída mediante diálogo com Estados e Municípios, entre abril e junho do ano de lançamento (BRASIL, 2010). Essa decisão reforça a centralidade do processo interfederativo como mecanismo de governança, indicando que a priorização não seria resultado apenas de parâmetros técnicos, mas também de pactuações envolvendo múltiplos níveis de governo.

A combinação de critérios técnico-estratégicos para setores estruturantes e de processos pactuados para os eixos urbano-sociais expressa um modelo híbrido de

governança, que articula racionalidade técnica e participação federativa. Esse arranjo busca conciliar a necessidade de eficiência na alocação de grandes investimentos com a legitimidade e adequação local das intervenções, especialmente em áreas com forte heterogeneidade territorial e institucional.

A ampliação de escopo do programa, sobretudo em saneamento e mobilidade urbana, também exigiu mecanismos mais robustos de seleção de projetos. O dossiê evidencia que, no PAC 2, a seleção em saneamento passou a incorporar fatores sociais, institucionais e de gestão, demonstrando um avanço significativo em relação ao modelo mais centrado em capacidade de execução física utilizado na fase anterior. Esse processo responde tanto à necessidade de qualificar o gasto público quanto à complexidade técnica inerente às intervenções em infraestrutura urbana.

Desse modo, a governança do PAC 2 se estrutura sobre uma base dual: critérios técnicos previamente definidos para setores estratégicos e processos deliberativos interfederativos para setores urbano-sociais. Essa combinação configura o fundamento institucional do novo modelo de priorização.

O saneamento no PAC 2 recebeu um tratamento específico em razão da magnitude das demandas e da heterogeneidade institucional entre os municípios brasileiros. Segundo FERREIRA et al. (2015), o processo de seleção de empreendimentos com recursos do Orçamento Geral da União sob gestão da Funasa/Ministério da Saúde recebeu cerca de 5.507 propostas, totalizando aproximadamente R\$ 44,6 bilhões. Diante desse volume, foi necessário adotar critérios seletivos que permitissem priorizar municípios e projetos com maior impacto potencial.

Os documentos indicam que os municípios foram organizados em três grupos – capitais e regiões metropolitanas, municípios entre 50 mil e 500 mil habitantes e municípios com menos de 50 mil habitantes –, de modo a calibrar o processo de alocação segundo porte populacional e características estruturais (FERREIRA et al., 2015). Esse agrupamento permitiu adaptar os critérios de seleção a distintos perfis institucionais, evitando que fragilidades de pequenos municípios ou a complexidade de grandes centros urbanos distorcessem o processo.

Os critérios utilizados refletem uma concepção mais abrangente das necessidades do setor. Foram considerados indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano e a mortalidade infantil; condições de cobertura sanitária; existência de projetos básicos; risco de transmissão de doenças; capacidade de gestão estruturada; e presença de instrumentos de planejamento, como plano municipal de saneamento ou dados atualizados no SNIS (FERREIRA et al., 2015). Trata-se de uma

mudança relevante, pois desloca o foco da simples demanda de infraestrutura para um olhar mais integrado sobre vulnerabilidade social, capacidade institucional e sustentabilidade das intervenções.

O processo seletivo também articulou o novo ciclo ao anterior, ao incluir como critério a complementaridade com obras do PAC 1. Esse elemento demonstra coerência programática, pois busca assegurar continuidade aos investimentos já iniciados e evitar paralisações decorrentes de alocações fragmentadas. A priorização pela continuidade, especialmente em setores como saneamento, onde as obras possuem forte interdependência funcional, revela maturidade institucional no desenho do programa.

Em 2011, o valor total selecionado para obras de saneamento foi de R\$ 2,9 bilhões – R\$ 2,6 bilhões para obras e R\$ 300 milhões para projetos (FERREIRA et al., 2015). A existência de montante significativo dedicado à elaboração de projetos indica o reconhecimento de que a qualidade técnica é pré-condição para boa execução. Esse direcionamento reforça a interpretação de que o PAC 2 buscou consolidar um modelo de governança sensível às desigualdades territoriais e às necessidades específicas do setor.

O modelo de governança do PAC 2 procurou integrar prioridades urbanas e regionais, articulando diferentes escalas de intervenção. Os critérios aplicados a Transportes e Energia – desenvolvimento regional, aderência a planos estratégicos, complementaridade com o PAC 1 e sustentabilidade ambiental – evidenciam a intenção de alinhar investimentos de grande porte a estratégias de longo prazo (BRASIL, 2010). Essa abordagem reconhece que a infraestrutura econômica funciona como indutora de dinâmicas territoriais e produtivas que extrapolam os limites municipais.

Ao mesmo tempo, a governança dos eixos urbanos e sociais baseou-se em processos pactuados com entes subnacionais, reforçando o papel das cidades como locus fundamental da implementação de políticas públicas. A necessidade de diálogo federativo para definição dos critérios reflete a constatação de que intervenções em saneamento, mobilidade, habitação e prevenção de riscos dependem de forte coordenação local para garantir aderência às realidades territoriais e à capacidade de execução dos governos municipais.

Esse arranjo híbrido – que combina centralidade estratégica nacional com pactuação federativa – se ajusta à natureza multiescalar da política de investimentos em infraestrutura. Por um lado, setores como transportes e energia requerem planejamento integrado e visão sistêmica. Por outro, intervenções urbano-sociais demandam proximidade com as dinâmicas locais e sensibilidade às desigualdades territoriais. O PAC 2 internalizou essa dualidade, estruturando sua governança para equilibrar diretrizes nacionais com requisitos e especificidades locais.

A presença de critérios relacionados a capacidade institucional, indicadores sociais e planejamento municipal no processo de seleção de saneamento evidencia a importância atribuída à governança local como elemento-chave da política. Esse enfoque fortalece a coerência entre prioridades nacionais e demandas urbanas, permitindo alocar recursos de forma mais eficiente e orientada ao impacto.

Ao final, o novo modelo de priorização e governança configurado no PAC 2 representou avanço significativo em relação à etapa anterior, ao incorporar critérios técnicos mais robustos, ampliar o diálogo federativo e integrar diferentes dimensões de infraestrutura urbana e desenvolvimento regional. Essa evolução institucional sustenta a interpretação de que o PAC 2 consolidou um arranjo mais sofisticado e responsável às necessidades territoriais e sociais do país.

4.3 Execução física e financeira

A execução física e financeira do PAC 2 consolidou-se como uma das maiores iniciativas de investimento público do período recente. De acordo com o 11º Balanço Completo do PAC 2 (2011–2014), os investimentos realizados ultrapassaram R\$ 1 trilhão, correspondendo a 96% do valor previsto para o quadriênio (BRASIL, 2014). O resultado reflete um desempenho elevado em termos agregados, com R\$ 802,9 bilhões em empreendimentos concluídos, cerca de 99,7% do previsto para o conjunto das ações concluídas (BRASIL, 2014). Esses números expressam a capacidade do programa de promover execução robusta em período marcado por intensificação do investimento público e ainda sem os efeitos fiscais recessivos que se manifestariam após 2014.

A execução financeira global do programa foi acompanhada por um redimensionamento do valor total previsto, como demonstra Nunes (2018). A autora registra que o montante inicial de R\$ 955 bilhões, previsto no lançamento do programa, foi posteriormente ampliado para R\$ 1,104 trilhão ao final da fase 2011–2014, evidenciando ajustes dinâmicos de carteira e incorporação de novos empreendimentos (NUNES, 2018). Esse movimento dialoga com a estratégia governamental de reforçar instrumentos de financiamento e expandir a capacidade de indução do investimento federal, com repercussões diretas sobre o saneamento.

No lançamento do PAC 2, o saneamento encontrava-se estruturado no Eixo Cidade Melhor, com previsão preliminar de R\$ 22,1 bilhões para 2011–2014, destinadas à expansão de redes de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem (BRASIL, 2010). O documento de lançamento integra essas ações a uma agenda urbana mais ampla, orientada à melhoria de condições sanitárias, proteção ambiental e redução de riscos urbanos, indicando a centralidade do saneamento como componente das políticas de infraestrutura social e urbana.

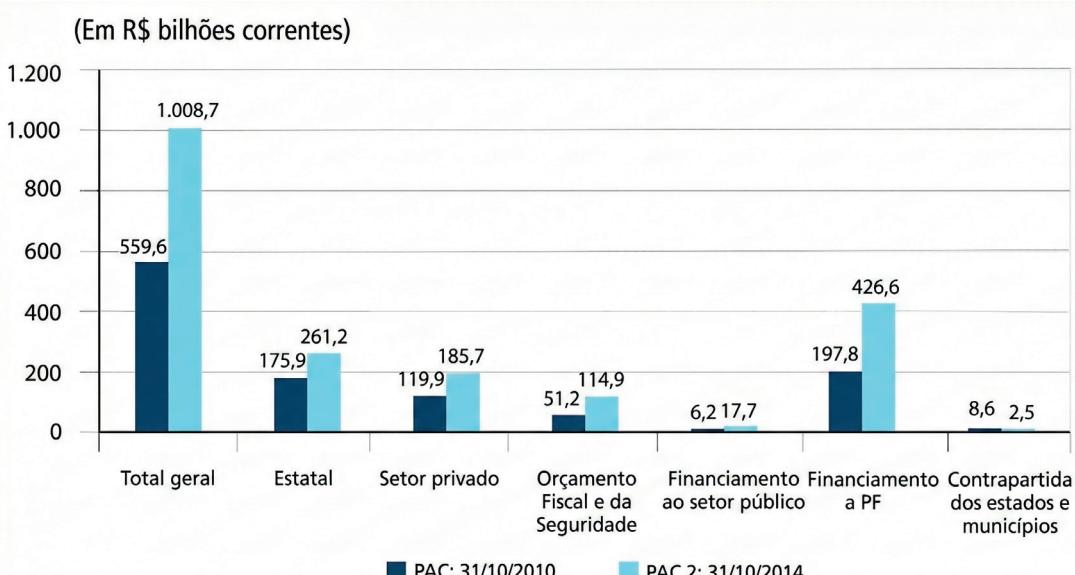
A magnitude da carteira de empreendimentos no eixo social e urbano contribuiu para posicionar o saneamento entre os segmentos com maior presença territorial. O 11º Balanço registra 4.653 empreendimentos de saneamento implementados em 2.137 municípios, beneficiando mais de 8,4 milhões de famílias, o que coloca o setor como um dos de maior capilaridade no PAC 2 (BRASIL, 2014). A grande quantidade de intervenções concluídas, 1.601 empreendimentos com investimentos de R\$ 11,5 bilhões, demonstra que, mesmo dentro de um programa de escala nacional, o saneamento manteve peso expressivo na execução física.

Essa dimensão territorial reforça o papel do PAC 2 como vetor de fortalecimento da infraestrutura urbana em diferentes regiões do país. Ao mesmo tempo, evidencia a permanência de desafios estruturais para consolidar melhorias duradouras, sobretudo em municípios com menores capacidades institucionais ou em regiões historicamente menos atendidas, o que será discutido adiante.

A análise das fontes de financiamento revela importante característica da execução do PAC 2: o predomínio do investimento público direto, realizado tanto por empresas estatais quanto pelo Orçamento Geral da União (OGU). O Gráfico apresentado por Nunes (2018) demonstra que a execução financeira do PAC 2 alcançou R\$ 1,008 trilhão, superando de forma significativa o valor executado no ciclo anterior, de R\$ 559,6 bilhões, ampliando a escala e complexidade das operações (Figura 4).

Figura 4

BRASIL: EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS EDIÇÕES DO PAC E PAC 2, POR FONTES DE FINANCIAMENTO (2007-2014)



Fonte NUNES, 2014

O padrão de financiamento reafirma a centralidade do Estado: investimentos das empresas estatais e despesas financiadas pelo OGU destacam-se acima da participação do setor privado. Adicionalmente, há relevância crescente dos financiamentos à pessoa física, especialmente no âmbito do Minha Casa Minha Vida, que “mais do que duplicaram” entre o PAC e o PAC 2 (NUNES, 2018). Embora esses financiamentos tenham foco específico em habitação, sua magnitude reforça a capacidade institucional da política de crédito para impulsionar obras urbanas correlatas, inclusive saneamento.

No saneamento, a estrutura de financiamento apresenta traços ainda mais particulares, como observado por FERREIRA et al. (2015). O setor mantém baixa capacidade de autofinanciamento e alta dependência de capital de terceiros, predominantemente oriundo de fundos públicos – FGTS, FAT e financiamentos do BNDES. Essa dependência, constante no período pré-PAC, persistiu ao longo da execução do PAC 2, revelando que a expansão dos investimentos do setor continua associada à capacidade federal de prover crédito e apoio financeiro (FERREIRA et al., 2015).

Os dados consolidados até 2014 indicam que as obras de saneamento no PAC 2 somavam aproximadamente R\$ 25 bilhões em execução financeira acumulada, valor compatível com o ritmo esperado para empreendimentos de média e alta complexidade e superior às taxas de desembolso observadas no PAC 1 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014; IPEA; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). Ainda assim, a conversão de autorizações em contratos e, principalmente, em pagamentos efetivos permaneceu limitada: os estudos do Ipea apontam que, no saneamento, a taxa média de desembolso oscilou em torno de metade do volume contratado, com variações significativas por região e modalidade de obra.

Essa realidade financeira produz efeitos importantes na execução física. O saneamento é um setor com intervenções de longa maturação, dependentes da solidez das fontes de financiamento, da previsibilidade orçamentária e da estabilidade dos instrumentos de crédito. Nesse sentido, a forte presença de recursos do OGU e de estatais no PAC 2 funcionou como fator de estabilidade para a execução de obras complexas, ao mesmo tempo em que evidencia vulnerabilidade estrutural: em momentos de restrição fiscal, o setor tende a ser um dos mais afetados.

A articulação entre financiamento federal e execução local também se expressa nos dados de alcance territorial. A divisão dos empreendimentos de saneamento em grupos coordenados pelo Ministério das Cidades (grupos 1 e 2) e pela Funasa (grupo 3), este último voltado a municípios menores, áreas rurais e populações tradicionais, reforça o papel das transferências e financiamentos federais como determinantes para o avanço dos investimentos no setor (BRASIL, 2014). Essa segmentação demonstra esforço de adequação das políticas às desigualdades institucionais entre entes subnacionais.

O PAC 2 operou em um ambiente de forte pressão por investimentos em saneamento. FERREIRA et al. (2015) registram que, apenas no processo de seleção de 2011 para obras financiadas pelo OGU e executadas com gestão Funasa/Ministério da Saúde, foram apresentadas 5.507 propostas, somando R\$ 44,6 bilhões, para uma disponibilidade de apenas R\$ 2,9 bilhões em recursos. Esse descompasso demonstra não apenas a magnitude da demanda reprimida, mas também a necessidade de mecanismos criteriosos de priorização, dada a desigual distribuição de capacidades técnicas entre os entes federados.

Essa pressão de demanda implicou a adoção de critérios de seleção que privilegiaram indicadores sociais, capacidade institucional e maturidade de projeto, exigências necessárias para mitigar riscos de execução. Essa lógica de “funil” seletivo, ainda que necessária, produz efeitos territoriais: municípios com menor capacidade de formulação tendem a apresentar maiores dificuldades para competir por recursos, concentrando a execução em entes médios e grandes com maior estrutura administrativa. Embora o 11º Balanço registre que o saneamento alcançou 2.137 municípios, o desempenho agregado não elimina desigualdades regionais e institucionais já observadas no setor (BRASIL, 2014).

Nunes (2018) observa que, embora o PAC 2 tenha ampliado a abrangência espacial em relação ao ciclo anterior, com aumento da participação das regiões Norte e Nordeste (de 26% para 33% dos investimentos totais), o Sudeste manteve 47% dos recursos, indicando padrão continuado de concentração (NUNES, 2018). Esse resultado demonstra que a mera pulverização territorial dos empreendimentos — ou seja, o fato de obras estarem distribuídas por todo o país — não é suficiente para modificar desigualdades estruturais.

A execução física no saneamento, ainda que volumosa, também se insere em ambiente de desafios recorrentes de gestão. A nota técnica do DIEESE (2023) destaca problemas como insuficiência de projetos, atrasos em licenciamento, entraves contratuais e limitações operacionais locais, elementos estruturais que afetam especificamente setores como saneamento, cujas obras exigem alta complexidade técnica e forte capacidade de coordenação federativa. Esses entraves funcionam como limites reais para a expansão sustentada da execução física.

Em síntese, a execução física e financeira do saneamento no PAC 2 foi robusta e de grande alcance territorial, mas operou num contexto marcado por forte dependência de financiamento público, pressões de demanda superiores aos recursos disponíveis e persistentes assimetrias regionais e institucionais que condicionaram o ritmo e a distribuição dos investimentos.

4.4 Lições, contribuições e limitações

Os dados consolidados indicam que o PAC 2 representou uma fase de consolidação da estratégia federal de investimentos em infraestrutura, com efeitos diretos sobre saneamento. Nunes (2018) registra que o conjunto dos PACs contribuiu para elevar a taxa de investimento em infraestrutura no país entre 2006 e 2010, aumento que se manteve com o PAC 2, que expandiu a carteira de obras e ampliou o escopo de investimentos (NUNES, 2018). Ao integrar saneamento a um eixo urbano amplo, o programa fortaleceu o papel das políticas federais no processo de urbanização e na melhoria das condições sanitárias das cidades.

O 11º Balanço destaca que as ações de saneamento alcançaram 8,4 milhões de famílias, refletindo contribuição relevante para a ampliação da infraestrutura urbana (BRASIL, 2014). A grande quantidade de empreendimentos implementados sugere que o PAC 2 desempenhou papel importante na modernização das redes de abastecimento, esgotamento sanitário e manejo de resíduos, ainda que não tenha sido suficiente para universalizar o acesso.

Segundo Correia et al. (2020), a combinação entre Plansab e PAC permitiu a reversão parcial da “década perdida” do setor e garantiu trajetória de recuperação nos investimentos e melhoria de indicadores, ainda que desafios estruturais permanecessem (CORREIA et al., 2020). Essa avaliação reforça que o PAC 2 consolidou a base de investimentos iniciada no ciclo anterior, direcionando recursos significativos para segmentos historicamente subfinanciados.

A incorporação de saneamento a um eixo urbano e social ampliado também constituiu contribuição institucional relevante. O alinhamento de ações de água, esgoto, resíduos e drenagem a políticas voltadas à mobilidade, habitação e prevenção de riscos reposicionou o saneamento no centro das políticas de desenvolvimento urbano, articulando-o à agenda de saúde pública e resiliência territorial. Essa integração representa avanço conceitual em comparação a abordagens anteriores centradas exclusivamente na infraestrutura física.

Finalmente, o PAC 2 contribuiu para fortalecer capacidades estatais na formulação, contratação e execução de obras de grande porte, produzindo aprendizados institucionais que seriam essenciais para programas subsequentes. O aumento da qualidade dos projetos e a ampliação do diálogo interfederativo, herdados do PAC 1, consolidaram-se como pilares operacionais do programa.

Apesar das contribuições, o PAC 2 enfrentou limitações estruturais significativas. A primeira refere-se ao modelo de financiamento do saneamento, caracterizado por elevada dependência de recursos federais e de fundos públicos de crédito. FERREIRA et al. (2015) demonstram que o setor apresenta baixo nível de autofinanciamento e forte dependência de capital de terceiros, principalmente de FGTS, FAT e BNDES, padrão que se manteve durante o PAC 2. Essa dependência torna os investimentos vulneráveis a ciclos fiscais e limita a autonomia dos prestadores para manter ritmo continuado de obras.

Em segundo lugar, a pressão de demanda por investimentos contrastou com a disponibilidade limitada de recursos. As 5.507 propostas submetidas à seleção de 2011, que somavam R\$ 44,6 bilhões para apenas R\$ 2,9 bilhões disponíveis (FERREIRA et al., 2015), revelam um setor com necessidades muito superiores à capacidade de atendimento federal. Essa assimetria gerou competição intensa por recursos e reforçou o papel dos critérios técnicos na seleção de projetos, mas também acentuou dificuldades para entes com menor capacidade institucional.

A desigualdade regional constitui outra limitação central. Nunes (2018) demonstra que, apesar de avanços na participação relativa de Norte e Nordeste, o Sudeste permaneceu com 47% dos investimentos totais do PAC 2, reproduzindo padrão histórico de concentração (NUNES, 2018). Essa distribuição evidencia que, embora o PAC tenha alcançado todo o território, a política não conseguiu reverter desigualdades estruturais no acesso aos investimentos.

A execução física no saneamento também enfrentou limites decorrentes de fatores institucionais: insuficiência de projetos, entraves de licenciamento, disputas contratuais e fragilidades de gestão local, como destacado pela nota técnica do DIEESE (2023). Esses fatores afetam setores intensivos em engenharia, como saneamento, cuja efetividade depende de forte capacidade administrativa dos entes implementadores.

Ademais, a consolidação da carteira do PAC 2 ocorreu às vésperas de um período de forte ajuste fiscal. A partir de 2015, os efeitos da crise econômico-fiscal questionaram a sustentabilidade do modelo de investimentos predominantemente públicos, o que reforça que o PAC 2 foi, simultaneamente, ponto alto da política pública e limite estrutural diante das restrições futuras.

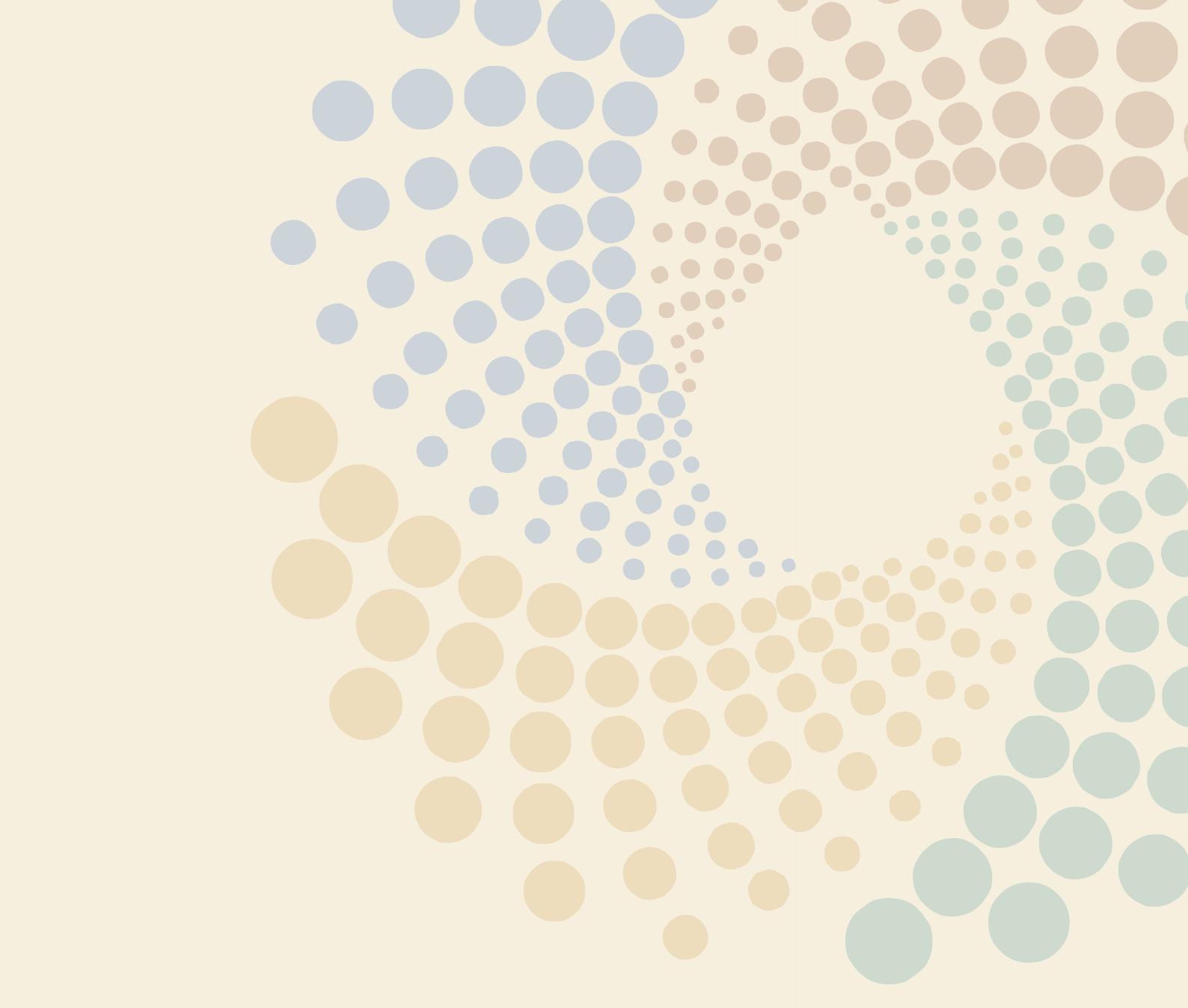
É importante notar que a trajetória do PAC 2 oferece lições importantes para a formulação de políticas de saneamento. A primeira refere-se à necessidade de planejamento federativo coordenado, capaz de integrar instrumentos de financiamento, assistência técnica e critérios de priorização alinhados a indicadores sociais e capacidade institucional. O modelo de grupos (Ministério das Cidades e Funasa) mostrou-se adequado para acomodar heterogeneidade municipal e merece aperfeiçoamento em programas subsequentes.

Outra lição central diz respeito ao papel da qualidade de projetos e da maturidade técnica como condicionantes da execução física. A concorrência entre 5.507 propostas em 2011 revelou a importância de requisitos que valorizassem planejamento, dados atualizados e projetos básicos consistentes. Esse aprendizado reforça a necessidade de políticas estruturadas de apoio à elaboração de projetos, sobretudo para pequenos municípios.

No plano financeiro, a experiência do PAC 2 indica que o saneamento depende de fontes estáveis, previsíveis e de longo prazo, dadas as características de risco, maturação prolongada e baixa margem de autofinanciamento. A persistência da dependência de recursos públicos sugere a necessidade de combinar instrumentos orçamentários, fundos públicos e mecanismos de crédito regulatório, em modelo que reduza vulnerabilidades fiscais.

Por fim, o PAC 2 reforça a compreensão de que programas federais de grande escala podem, simultaneamente, ampliar o acesso à infraestrutura e reproduzir desigualdades históricas, quando os mecanismos de financiamento e seleção não incorporam dispositivos corretivos suficientemente fortes. A concentração regional persistente, registrada por Nunes (2018), evidencia a importância de incorporar critérios redistributivos e assistência técnica direcionada para reduzir assimetrias.

Assim, as lições e limitações do PAC 2 constituem insumos fundamentais para o aprimoramento das políticas de saneamento e de investimento público, oferecendo base empírica sólida para programas subsequentes, inclusive o Novo PAC.



CAPÍTULO 5

A Desaceleração Fiscal e o Enfraquecimento da Coordenação Federal (2015–2018)

5 A DESACELERAÇÃO FISCAL E O ENFRAQUECIMENTO DA COORDENAÇÃO FEDERAL (2015–2018)

5.1 Crise fiscal e seus impactos sobre os investimentos

O quadriênio 2015–2018 inaugura uma fase distinta na trajetória recente dos investimentos federais em infraestrutura, em contraste com o ciclo de recomposição institucional e financeira iniciado com a Lei nº 11.445/2007, a elaboração do PLANSAB e a utilização do PAC como principal instrumento de indução de investimentos no setor de saneamento (CORREIA et al., 2020). Nunes (2018) mostra que o PAC foi concebido, em 2007, como uma estratégia de Estado para articular crescimento econômico, geração de emprego e melhoria das condições de vida por meio de um amplo programa de investimentos em infraestrutura logística, energética, social e urbana, apoiado em medidas macroeconômicas, creditícias e fiscais coordenadas (NUNES, 2018). Essa arquitetura combinava investimentos diretos, estímulos ao financiamento e aperfeiçoamentos regulatórios, com a premissa de que o investimento público em infraestrutura reduziria gargalos ao crescimento e alavancaria investimentos privados. É nesse contexto de esforço coordenado que se deve compreender o choque representado pelo novo quadro fiscal a partir de 2014.

A análise de Correia et al. (2020) explicita a mudança de cenário. Depois de recuperar, ao longo dos anos 2000, parte da capacidade de planejamento e investimento perdida após a crise dos anos 1980 – quando o setor de saneamento foi “um dos mais afetados” pela fragilidade do financiamento público e pela desestruturação do PLANASA e do BNH –, o setor volta a enfrentar um ambiente de incerteza (CORREIA et al., 2020). Segundo os autores, as crises econômica e política que o Brasil atravessa “desde 2014” colocam em dúvida o futuro do setor, com disputas em torno da alteração do próprio marco regulatório do saneamento. A referência à década de 1980 como período de “crise de investimentos” funciona, no artigo, como alerta: a conjuntura pós-2014 traz o risco de interromper o ciclo de recomposição institucional e financeira iniciado com a Lei do Saneamento e com o PLANSAB, em que o PAC-Saneamento desempenhou papel central (CORREIA et al., 2020).

Os Balanços do PAC 2015–2018 complementam essa leitura, ao traduzir a crise macroeconômica em números de execução e em qualificações explícitas do contexto fiscal. O 1º Balanço estima em R\$ 1,05 trilhão o volume total de investimentos previstos para o quadriênio, dos quais R\$ 672 bilhões seriam destinados à conclusão de obras até 2018 e R\$ 378 bilhões à execução de empreendimentos com conclusão após o período. O documento define indicadores específicos para acompanhar o programa, como o percentual de execução financeira e o percentual de conclusão das ações previstas para o quadriênio, reforçando a intenção de monitorar tanto o fluxo de desembolsos quanto os resultados físicos. Ao mesmo tempo, registra que a economia brasileira passa por “diversos ajustes” e que o Orçamento Geral da União foi adequado às “condições atuais”, sinalizando que o desenho ambicioso do programa convive com restrições fiscais crescentes.

Apesar desse ambiente adverso, os primeiros resultados reportados são expressivos. Até 30 de junho de 2015, haviam sido executados R\$ 114,3 bilhões, equivalentes a 11% da estimativa total para 2015–2018. Ao final do ano, o 2º Balanço registra que a execução acumulada atingiu R\$ 251,7 bilhões, correspondendo a 24,2% do total de R\$ 1,04 trilhão – valor ligeiramente revisado em relação à estimativa inicial. O documento ressalta que o PAC “manteve bom ritmo de execução”, mesmo em um contexto de “cenário econômico desfavorável” e de “ajustes promovidos no Orçamento da União para adequação ao novo contexto fiscal”. Esses elementos sugerem que, no curto prazo, a carteira conseguiu sustentar um nível elevado de execução, em grande medida apoiada em obras já contratadas e em pagamentos associados a restos a pagar.

O 3º e o 4º Balanços tornam a relação entre crise fiscal e execução ainda mais evidente. No 3º Balanço, o país é descrito como inserido em “cenário econômico restritivo que impõe novos desafios à superação dos entraves ao desenvolvimento nacional”, e a retomada da economia é associada à continuidade dos investimentos em infraestrutura previstos no PAC. Até 30 de junho de 2016, a execução acumulada somava R\$ 364,6 bilhões, ou 35,1% do total estimado. O 4º Balanço, por sua vez, já ajustado metodologicamente, registra que até 31 de dezembro de 2016 haviam sido executados R\$ 386,6 bilhões, equivalentes a 53,1% do total previsto. O documento menciona a “crise internacional recente” e os impactos na economia brasileira, mas insiste que o PAC manteve “ritmo de execução satisfatório” no biênio 2015–2016.

Do ponto de vista analítico, a combinação desses elementos permite caracterizar o período 2015–2016 como uma fase de transição: de um lado, a operação do PAC ainda entrega volumes significativos de execução financeira e de ações concluídas;

de outro, os próprios documentos oficiais reconhecem explicitamente o agravamento das restrições fiscais e macroeconômicas. A forte presença de restos a pagar, a necessidade de “adequar” o orçamento às “condições atuais” e o diagnóstico mais amplo de crise econômica e política formulado pela literatura indicam que, a despeito do desempenho de curto prazo, a capacidade de o Estado manter, no médio prazo, o mesmo ritmo de contratação e execução estava em xeque (CORREIA et al., 2020).

Essa situação tem implicações diretas para setores que dependem intensamente de aportes federais para viabilizar investimentos de grande porte, como o saneamento. O arcabouço desenvolvido ao longo dos anos 2000 – Lei nº 11.445/2007, PLANSAB, estudos Panorama e PAC-Saneamento – foi desenhado para enfrentar déficits históricos de cobertura e desigualdades regionais (CORREIA et al., 2020). A partir do momento em que a crise fiscal passa a restringir a capacidade de abertura de novos compromissos e a execução de recursos orçamentários, abre-se uma tensão estrutural entre a agenda de universalização prevista no planejamento setorial e a trajetória efetiva de investimentos observada no quadriênio 2015–2018.

5.2 Estagnação da carteira de saneamento e baixa execução

A trajetória da carteira de saneamento no período 2015–2018 deve ser compreendida dentro do funcionamento do PAC enquanto programa estruturado em grandes eixos de infraestrutura. O saneamento está inserido no eixo de Infraestrutura Social e Urbana, que reúne políticas urbanas submetidas às mesmas restrições fiscais e operacionais evidenciadas nos Balanços do PAC. A análise desses documentos revela que, embora o programa tenha mantido capacidade de entrega no curto prazo, o ritmo de renovação da carteira tornou-se progressivamente limitado, reduzindo o espaço para expansão dos investimentos em saneamento.

Os Balanços mostram que, nos primeiros anos do ciclo, os resultados ainda refletem a dinâmica de obras contratadas anteriormente. Em 2015, o PAC concluiu centenas de empreendimentos em abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, beneficiando milhões de pessoas e famílias (BRASIL, 1º Balanço PAC 2015–2018; BRASIL, 2º Balanço PAC 2015–2018). Esses resultados demonstram que havia uma base operacional robusta, sustentada por contratos firmados antes da deterioração fiscal. Entretanto, à medida que o contexto macroeconômico se tornou mais restritivo, essa base deixou de ser renovada na mesma intensidade, gerando um padrão de execução mais voltado à conclusão de obras em andamento do que à incorporação de novos empreendimentos.

Do ponto de vista orçamentário, os Balanços destacam a crescente dependência de pagamentos vinculados a restos a pagar, um indicativo importante para compreender a estagnação da carteira. A maior parte dos desembolsos realizados em 2015 e 2016 referiu-se ao cumprimento de obrigações assumidas em exercícios anteriores, enquanto a capacidade de empenhar novas dotações foi reduzida em diversos momentos (BRASIL, 2º Balanço PAC 2015–2018; BRASIL, 3º Balanço PAC 2015–2018; BRASIL, 4º Balanço PAC 2015–2018). Essa dinâmica não interrompe a execução, mas limita a abertura de novas frentes de investimento, especialmente em setores que dependem de recursos orçamentários diretos.

Essa combinação de fatores gerou um quadro de progressiva concentração da operação em obras herdadas, com menor potencial de ampliação da carteira de saneamento. O esforço federal continuou produzindo entregas relevantes, mas a margem para expansão se estreitou. Em termos analíticos, isso significa que o PAC atuou como instrumento de conclusão da carteira existente, mas deixou de desempenhar plenamente seu papel de indução de novos projetos no setor de saneamento.

Ao final, o período 2015–2016, único intervalo para o qual os Balanços oferecem detalhamento direto antes da revisão metodológica, evidencia uma carteira que avança em volume de obras concluídas, mas cuja renovação se torna insuficiente para sustentar trajetória de crescimento. Em um setor cuja demanda por investimentos é historicamente elevada, essa redução da capacidade de indução constitui elemento estruturante para explicar a estagnação observada no saneamento, mesmo diante de entregas relevantes.

5.3 Efeitos sobre cobertura, desigualdades e indicadores setoriais

A execução física e financeira dos investimentos federais em saneamento entre 2015 e 2018 refletiu diretamente o ambiente de forte restrição fiscal e a consequente redução da capacidade operacional das instituições federais.

A desaceleração da carteira de saneamento no quadriênio 2015–2018 tem repercussões diretas sobre a evolução dos indicadores de cobertura e sobre a persistência das desigualdades no setor. Os estudos Panorama do Saneamento já destacavam, antes do período analisado, que o país apresentava déficits expressivos e assimetrias marcantes no acesso aos serviços, razão pela qual a continuidade e ampliação dos investimentos federais eram essenciais para sustentar qualquer trajetória de convergência em direção à universalização.

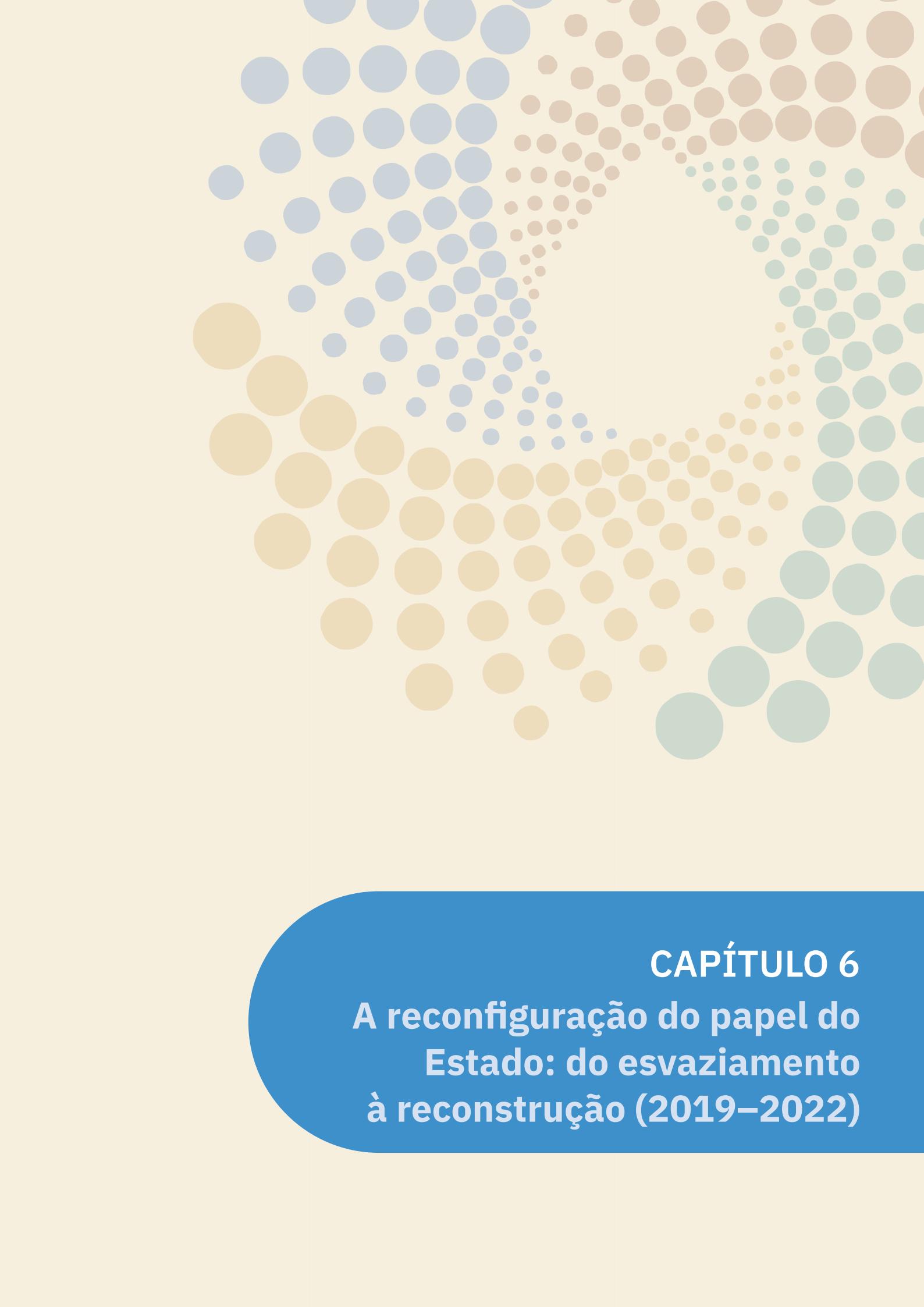
Nesse sentido, os resultados observados nos Balanços do PAC ajudam a esclarecer o alcance e as limitações do esforço federal no período. As entregas realizadas em 2015, tanto em abastecimento de água quanto em esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos, beneficiaram milhões de pessoas e famílias, mostrando que o pipeline de obras contratadas anteriormente continuou produzindo impactos concretos na melhoria das condições de acesso (BRASIL, 1º Balanço PAC 2015–2018; BRASIL, 2º Balanço PAC 2015–2018). Esses avanços, embora relevantes, decorrem principalmente da conclusão de empreendimentos já previstos e não refletem, necessariamente, expansão sustentada da capacidade de investimento no setor.

A literatura especializada reforça que a evolução dos serviços de saneamento depende de aportes contínuos e crescentes, sobretudo em esgotamento sanitário, onde os déficits históricos são mais profundos e a maturação dos projetos é de longo prazo. Quando a execução passa a depender quase integralmente de obras herdadas, como indicado pelos Balanços ao evidenciarem maior peso dos restos a pagar e menor espaço fiscal para novos compromissos, a consequência mais provável é a desaceleração dos ganhos de cobertura e o prolongamento das desigualdades regionais e intraurbanas.

A crise fiscal dos estados e municípios agravou o quadro. O relatório *Gasto Público em Saneamento – 2016* registra o impacto das restrições fiscais e orçamentárias sobre a capacidade dos entes subnacionais de oferecer contrapartidas, manter regularidade fiscal e atender às exigências cadastrais necessárias aos repasses federais, resultando em suspensão de pagamentos e atrasos operacionais.

Além disso, o próprio escopo do PLANSAB deixa claro que o caminho para a universalização exige um patamar de investimentos superior ao realizado no início do ciclo 2015–2018. Ao reduzir a capacidade de indução federal, a crise fiscal transfere parte do esforço de expansão para entes subnacionais que, em geral, possuem menor capacidade financeira e técnica. Isso amplifica assimetrias: grandes centros e regiões com maior capacidade institucional tendem a avançar mais, enquanto municípios de menor porte e menor arrecadação permanecem dependentes do apoio da União.

Portanto, mesmo que o PAC tenha produzido entregas importantes no período, a dinâmica observada não foi suficiente para alterar substancialmente o quadro estrutural já identificado pelos estudos Panorama. A estagnação da carteira, associada ao contexto fiscal restritivo e à menor capacidade de renovação dos investimentos, contribui para manter o ritmo de expansão aquém do necessário, resultando na persistência dos déficits de cobertura e das desigualdades territoriais em saneamento.



CAPÍTULO 6

A reconfiguração do papel do Estado: do esvaziamento à reconstrução (2019–2022)

6

A RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: DO ESVAZIAMENTO À RECONSTRUÇÃO (2019–2022)

6.1 O setor em suspensão: retração de investimentos e descontinuidade da política federal (2019–2020)

O biênio 2019–2020 representou, para o setor de saneamento básico no Brasil, um período de virtual suspensão da ação coordenada da União. Em meio ao esvaziamento institucional observado no quadriênio anterior (2015–2018), a posse de um novo governo federal em 2019 não trouxe o relançamento de uma política estruturada de saneamento; ao contrário, verificou-se profunda retração dos investimentos públicos, descontinuidade programática e fragmentação institucional. Esse quadro trouxe reflexos diretos sobre a capacidade do Estado em induzir avanços na cobertura e qualidade dos serviços, recolocando o saneamento em posição periférica na agenda federal de infraestrutura.

No plano fiscal-orçamentário, o setor operou sob os efeitos cumulativos da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos e limitou por vinte anos o crescimento das despesas primárias da União à inflação. Na prática, esse regime contraiu de forma estrutural o espaço orçamentário para investimentos federais, já em declínio desde a crise econômica iniciada em 2014. Em um contexto de disputa acirrada por recursos com áreas de maior visibilidade política (saúde, segurança, educação), o saneamento voltou a ocupar posição residual nas prioridades nacionais. Dados do Tesouro Nacional e da então Secretaria Nacional de Saneamento indicam que, em 2019, os pagamentos do Orçamento Geral da União (OGU) para obras de saneamento atingiram patamar significativamente inferior à média observada no auge do PAC, período em que os desembolsos anuais chegaram a alguns bilhões de reais.

Ainda que diferenças metodológicas entre séries possam existir, há consenso de que 2019 foi o ponto mais baixo da década em execução orçamentária federal no setor. Essa compressão orçamentária gerou efeitos em cadeia: em primeiro lugar, praticamente inviabilizou a abertura de novos processos seletivos de projetos em escala nacional, comprometendo a renovação da carteira de empreendimentos. Em segundo lugar, fragilizou os contratos em andamento, os quais passaram a depender de sucessivas reprogramações e aditivos de prazo para evitar cancelamentos. Sem previsibilidade de fluxos de recursos, muitos municípios desaceleraram ou suspenderam obras, priorizando intervenções com maior retorno político imediato ou com fontes alternativas de financiamento.

Do ponto de vista institucional, o redesenho administrativo promovido no início de 2019 contribuiu para o esvaziamento da governança federal do saneamento. Por meio da Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, o Ministério das Cidades foi extinto, e suas atribuições foram absorvidas pelo novo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que passou a abranger simultaneamente as agendas de desenvolvimento regional, urbano, habitação, mobilidade e saneamento. A Secretaria Nacional de Saneamento (SNSA) foi formalmente mantida na nova pasta, porém com recursos humanos e orçamentários reduzidos, o que restringiu seu papel a uma atuação predominantemente reativa. Na prática, a SNSA concentrou-se na gestão da carteira de projetos herdada do PAC e em atividades pontuais de apoio técnico, sem capacidade para formular ou coordenar uma política setorial ativa. Paralelamente, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), cuja primeira versão fora publicada em 2013 com horizonte até 2033, deixou de ser atualizado e implementado de forma efetiva. Embora a Lei nº 11.445/2007 determine a revisão periódica do planejamento setorial, não se estabeleceram metas intermediárias atualizadas nem instrumentos claros de monitoramento durante esse período. A ausência de um Plansab vigente e operacional comprometeu a capacidade de planejamento federativo, deixando o setor sem orientação estratégica nacional justamente quando mais precisava de direção.

Concomitantemente, os programas estruturantes do PAC voltados ao saneamento foram sendo descontinuados sem um arranjo substitutivo. Ainda que a marca “PAC” permanecesse em alguns instrumentos internos de monitoramento governamental, na prática já não havia um comitê gestor atuante nem instâncias dedicadas de coordenação intersetorial – diferentemente do ciclo 2007–2014, quando essas estruturas existiam. O saneamento ficou novamente sem uma arquitetura de governança multisectorial integrada, dotada de mecanismos centralizados para seleção, priorização e acompanhamento de investimentos.

Nesse contexto de vazio institucional, até mesmo o papel da Caixa Econômica Federal passou por mudança de enfoque. Tradicional operadora dos contratos de repasse de recursos federais (OGU) e de financiamentos com recursos como o FGTS, a Caixa passou a se concentrar mais em linhas de crédito para projetos com maior viabilidade econômico-financeira, enquanto a carteira de transferências a fundo perdido encolhia progressivamente. Em consequência, a instituição adotou uma atuação mais procedural e orientada à gestão de risco, em detrimento de seu papel histórico na indução técnica e no apoio à estruturação de projetos locais.

A emergência da pandemia de COVID-19, em 2020, evidenciou de forma dramática as consequências dessa retração da política federal de saneamento. Justamente quando o acesso à água tratada e a condições adequadas de higiene mostrava-se essencial para a prevenção da doença, os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) revelavam que uma parcela expressiva da população brasileira ainda não dispunha de abastecimento seguro de água ou de serviço adequado de esgotamento sanitário – situação marcada por fortes desigualdades regionais e socioeconômicas. A falta de uma política federal ativa limitou a capacidade de resposta coordenada do Estado durante a crise sanitária, especialmente nos territórios mais vulneráveis, onde os déficits de infraestrutura básica amplificaram os riscos à saúde pública.

Paradoxalmente, foi nesse mesmo contexto de retração e crise que se aceleraram os debates em torno de uma reformulação profunda do marco legal do saneamento. A proposta de atualizar a Lei nº 11.445/2007, que tramitava desde 2018, ganhou centralidade nas agendas do Executivo e do Legislativo, recebendo apoio de organismos multilaterais, setores empresariais e parte da comunidade técnica. A narrativa dominante naquele momento passou a atribuir o baixo desempenho do setor à alegada ineficiência dos modelos públicos tradicionais, defendendo a necessidade de atrair capital privado mediante um novo arranjo regulatório. Esse movimento culminou na aprovação da Lei nº 14.026/2020, como analisado a seguir, consolidando uma mudança de paradigma na política de saneamento.

Em síntese, 2019–2020 configurou-se como um período de suspensão programática no saneamento básico brasileiro, caracterizado por retração fiscal, descontinuidade institucional, ausência de planejamento nacional atualizado e esvaziamento das instâncias federativas de coordenação. A superação desse quadro passaria, necessariamente, por uma reformulação do marco legal e pela redefinição do papel do Estado na coordenação e regulação do setor, temas que começariam a se concretizar a partir de 2020, com a atualização do marco normativo.

6.2 A atualização do Marco Legal do Saneamento: racionalidade econômica e reordenamento jurídico (Lei nº 14.026/2020)

A aprovação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, representou um marco na trajetória recente do saneamento básico no Brasil. Essa norma alterou de forma substantiva a Lei nº 11.445/2007 (Marco Legal do Saneamento Básico) e diversos diplomas correlatos, com o objetivo declarado de promover a universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033. Em termos de metas, a lei estabeleceu que até essa data 99% da população deve ter acesso à água potável e 90% à coleta e tratamento de esgoto. Tais metas foram alinhadas explicitamente aos compromissos

internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030, notadamente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6 – Água Limpa e Saneamento para todos. A ambição temporal e quantitativa fixada em lei reforçou o sentido de urgência na expansão dos serviços, conferindo base legal para cobranças futuras de desempenho.

O processo de tramitação do novo marco legal foi marcado por intensa disputa política e mobilização de atores institucionais. A proposta original do Executivo surgiu ainda em 2018, na forma da Medida Provisória nº 868/2018, que não chegou a ser votada a tempo. Em seguida, o tema foi reapresentado como Projeto de Lei nº 3.261/2019 na Câmara dos Deputados, sendo mais tarde convertido no PL nº 4.162/2019, texto que seria finalmente aprovado e sancionado como Lei nº 14.026/2020. Durante a tramitação, articularam-se de um lado governadores e empresas estaduais de saneamento defensores do arranjo vigente, e de outro representantes do governo federal, investidores privados e associações que apoiavam a abertura do setor.

O diagnóstico central que embasou a mudança legislativa era de que o modelo anterior, baseado sobretudo em contratos de programa firmados diretamente entre municípios e companhias estaduais, sem licitação, apresentava baixa eficiência, cobertura insuficiente e pouca indução à expansão dos serviços (COSTA et al., 2023). Esse diagnóstico, compartilhado por parte da comunidade técnica e por organismos financeiros internacionais, sustentava que apenas uma reestruturação das regras de prestação, com estímulo à competição e ao investimento privado, permitiria acelerar o ritmo em direção à universalização.

Entre os eixos centrais da nova lei está a vedação à celebração de novos contratos para a prestação dos serviços de saneamento. A partir de julho de 2020, a delegação dos serviços passou a exigir licitação, nos termos da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), eliminando-se a possibilidade de novos acordos diretos entre municípios e estatais sem competição. Na prática, essa mudança abriu o setor à concorrência entre prestadores públicos e privados, rompendo a exclusividade de fato que as companhias estaduais mantinham sobre vastos territórios. A expectativa declarada pelos formuladores da lei era de que a competição por meio de concessões atrairia novos investimentos e induziria ganhos de eficiência operacional, em benefício dos usuários finais.

Correlato a isso, a lei instituiu um mecanismo inovador de comprovação de capacidade econômico-financeira dos prestadores. Tanto operadores públicos quanto privados passaram a ter que demonstrar, com base em critérios definidos posteriormente em regulamento, que dispõem de condições financeiras para cumprir as metas de universalização em cada contrato até 2033. Prestadores que não conseguissem comprovar essa capacidade estariam sujeitos a sanções importantes: poderiam ser substituídos, ter os contratos ajustados ou ver a prestação reorganizada em blocos regionais, de modo a evitar que empresas sem porte ou saúde financeira adequada atrasassem a universalização pretendida.

Outro pilar estruturante introduzido pela Lei nº 14.026/2020 foi a regionalização da prestação dos serviços. A norma determinou que os Estados instituíssem unidades regionais de saneamento básico, como microrregiões, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou blocos de referência, agregando municípios em arranjos que permitam ganho de escala, viabilidade econômico-financeira para áreas menos atrativas e redução da fragmentação institucional. Essa diretriz buscou enfrentar um dos problemas históricos do setor: a existência de milhares de sistemas isolados, sobretudo em municípios pequenos, sem base de usuários suficiente para sustentar os investimentos necessários à universalização. Ao fomentar blocos regionais, a lei sinalizou que municípios de menor porte deveriam buscar soluções cooperativas ou consorciadas, diluindo custos fixos e equilibrando riscos entre áreas mais e menos rentáveis. Trata-se de um rearranjo federativo complexo, pois envolve interesses locais e estaduais, mas considerado crucial para ampliar a escala dos projetos de saneamento no país.

No campo regulatório, a nova legislação reposicionou a atuação da Agência Nacional de Águas, que inclusive teve sua denominação ampliada para Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). À ANA foi atribuída a competência de editar Normas de Referência (NRs) para a regulação dos serviços de saneamento. Essas normas gerais destinam-se a orientar as atividades das agências infranacionais (municipais, estaduais ou intermunicipais) quanto a aspectos como padrões de qualidade, tarifas, eficiência e universalização. Embora as NRs não possuam caráter impositivo imediato, pois as agências locais não são obrigadas por lei federal a adotá-las, a adesão às normas da ANA tornou-se condicionante para o acesso a recursos federais e financiamentos públicos.

Essa vinculação conferiu às NRs um forte caráter indutivo, pressionando os reguladores subnacionais a harmonizarem suas práticas às diretrizes nacionais. Entre 2020 e 2022, a ANA deu início à publicação de diversas Normas de Referência e

documentos orientativos sobre temas-chave: metas progressivas de universalização, indicadores de desempenho e qualidade, critérios tarifários, mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, entre outros. Criou-se, assim, uma base normativa nacional para o saneamento, algo inédito no país, embora persistam desafios de implementação dessas referências em realidades locais tão distintas.

A Lei nº 14.026/2020 também reforçou a centralidade do planejamento no setor. Reafirmou-se a exigência de que municípios e eventuais unidades regionais possuam planos de saneamento básico atualizados como condição para receber recursos federais e celebrar novos contratos de prestação, além de exigir a compatibilização desses planos locais com o Plansab nacional. Adicionalmente, a lei previu a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), instância colegiada no âmbito federal encarregada de coordenar as políticas de saneamento e articular a atuação dos diversos órgãos envolvidos.

Esse comitê foi efetivamente instituído pouco depois, pelo Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020, passando a formalmente existir uma arena federal para discussão integrada das ações de saneamento, embora sua atuação prática inicial ainda tenha sido tímida. Essas medidas evidenciam a intenção de fortalecer a coordenação nacional, garantindo que investimentos e ações se alinhem a diretrizes comuns e evitando esforços duplicados ou contraditórios entre União, estados e municípios.

No tocante ao financiamento, o novo marco legal buscou ampliar e diversificar as fontes de recursos para o saneamento. Além de reiterar a importância de instrumentos tradicionais, como os financiamentos com recursos do FGTS, as operações via BNDES e as dotações do orçamento federal, a lei trouxe explícito estímulo ao uso do mercado de capitais como fonte de financiamento setorial.

Mencionaram-se mecanismos como as debêntures incentivadas (títulos de dívida com benefícios fiscais para investidores) e fundos de investimento em infraestrutura, em linha com recomendações de organismos multilaterais e experiências internacionais. Essa abertura buscou complementar os recursos públicos escassos com capital privado de longo prazo, especialmente para empresas e concessionárias de maior porte. Em síntese, a lógica financeira do marco de 2020 foi deslocar gradualmente o papel da União de financiadora direta para indutora e garantidora de um ambiente de investimentos, em que o grosso dos aportes poderia provir de fontes privadas ou paraestatais, sob regulação rigorosa.

A promulgação da Lei 14.026/2020 teve impactos imediatos sobre o arranjo setorial, desencadeando movimentos de ajustamento em todo o país. Nos anos subsequentes (2020–2022), observou-se um crescimento acelerado de processos licitatórios visando concessões plenas ou parcerias público-privadas (PPPs) dos serviços de água e esgoto. Estados como Alagoas, Amapá, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul realizaram leilões de grande porte, envolvendo capitais privados na operação de sistemas antes sob controle estatal. Muitos desses projetos foram estruturados com apoio técnico e financeiro do BNDES, que atuou na modelagem das concessões, elaboração de editais e atração de investidores. Os contratos firmados preveem volumes expressivos de investimentos ao longo de 20 a 30 anos, com cláusulas de desempenho alinhadas às metas de universalização definidas em lei. Esse dinamismo inicial sugeriu que o marco legal atingiu, em parte, seu objetivo de dinamizar o setor e romper a inércia nos investimentos.

Por outro lado, a atualização do marco gerou também controvérsias e resistências. Diversas companhias estaduais de saneamento e entidades representativas de municípios judicializaram pontos da lei, questionando especialmente a proibição de novos contratos de programa, as exigências de comprovação de capacidade econômico-financeira e aspectos da regionalização compulsória. Os argumentos centravam-se em possível afronta à autonomia municipal e ao pacto federativo, já que a titularidade dos serviços de saneamento é dos municípios e estes temiam perder controle sobre sua prestação.

O processo de implementação da lei foi marcado, assim, por embates judiciais e ajustes normativos constantes: decretos complementares editados pelo Executivo federal, resoluções regulatórias da ANA e decisões liminares dos tribunais trouxeram revisões e calibragens nas regras. Tudo isso indica que o reordenamento institucional do setor não se consolidaria de forma rápida, exigindo tempo para acomodação de interesses e consolidação do novo modelo jurídico.

A literatura especializada alertou, ainda, para os riscos de exclusão territorial decorrentes do novo marco. Em um país com profundas assimetrias socioeconômicas e regionais, existe o perigo de que os investimentos se concentrem nas áreas de maior retorno econômico, centros urbanos consolidados e regiões mais ricas, deixando em segundo plano municípios pequenos, periferias urbanas e zonas rurais de baixa atratividade para operadores privados e até para empresas públicas.

Embora a lei preveja mecanismos para mitigar esse risco, como subsídios cruzados, fundos de compensação e os próprios arranjos regionais que misturam localidades rentáveis e deficitárias, a efetividade dessas salvaguardas depende de regulamentações claras e, sobretudo, de capacidade institucional para implementá-las.

Em 2020–2022, muitos desses instrumentos ainda estavam em construção ou em estágio inicial, de modo que o temor de acentuação das desigualdades no acesso ao saneamento permaneceu como ponto de atenção crítico.

Em síntese, a Lei nº 14.026/2020 inaugurou um novo paradigma para o saneamento básico no Brasil. Ela reposicionou a União mais como agente normativo e regulador indutor do que como financiador direto de obras, apostando na competição regulada e na maior participação privada como mecanismos centrais para viabilizar a universalização dos serviços. Esse rearranjo legal e institucional trouxe claros sinais de dinamização do setor, mas também evidenciou desafios consideráveis. O impacto concreto dessa nova inflexão dependerá, em grande medida, da capacidade de construção de arranjos regionais sólidos, do fortalecimento das agências reguladoras locais e da implantação efetiva dos instrumentos de apoio a áreas menos atrativas. Tais aspectos transitórios marcaram o período seguinte, de 2020 a 2022, analisado a seguir.

6.3 Os impactos regulatórios e os movimentos do setor (2020–2022)

A promulgação do novo marco legal desencadeou, entre 2020 e 2022, um período de intensa reconfiguração institucional e relativa instabilidade regulatória no setor de saneamento. A transição de um modelo antes centrado na prestação predominantemente pública, alavancada por investimentos diretos da União, para um arranjo baseado em indução regulatória, competição via concessões e regionalização obrigatória exigiu adaptações significativas de todos os atores: União, estados, municípios, operadores e agências reguladoras. Em pouco tempo, o setor se viu diante de novas regras e estruturas que demandavam capacidade técnica e de gestão muitas vezes ainda em consolidação.

No plano normativo-regulatório, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) assumiu um protagonismo inédito. Investida pela Lei 14.026/2020 da atribuição de editar Normas de Referência (NRs) para orientar a regulação do saneamento em todo o país, a ANA teve de construir, em curto espaço de tempo, um corpo de normas nacionais capaz de balizar as práticas de dezenas de agências subnacionais com realidades muito heterogêneas. Entre 2020 e 2022, a agência publicou normas e documentos de referência sobre temas como: metas de universalização e indicadores de desempenho; padrões de qualidade na prestação; regulação tarifária e cálculo de indenizações; critérios de eficiência

econômico-financeira; mecanismos de revisão e reequilíbrio contratual; e procedimentos gerais de fiscalização, entre outros. Esse extenso esforço normativo apoiou-se, em parte, na experiência prévia da ANA no campo de recursos hídricos. Contudo, a ampliação do escopo para abranger saneamento evidenciou limites de capacidade: a ANA precisou ampliar seus quadros e competências para lidar com serviços públicos urbanos de água, esgoto, resíduos e drenagem – um campo distinto em muitos aspectos da gestão de recursos hídricos.

A heterogeneidade dos arranjos regulatórios subnacionais colocou desafios adicionais à implantação das Normas de Referência. Pelo país, coexistem agências estaduais consolidadas, agências municipais isoladas, consórcios intermunicipais de regulação e até estados ou regiões sem qualquer órgão regulador formal. Essa diversidade dificultou a internalização uniforme das diretrizes nacionais: algumas agências locais prontamente incorporaram as NRs da ANA em seus procedimentos, enquanto outras enfrentaram resistências políticas ou limitações técnicas para fazê-lo. Assim, observou-se um ritmo desigual de adoção das referências, criando assimetrias na qualidade e rigor regulatório entre diferentes regiões.

Em muitas localidades, as novas NRs passaram a coexistir com normativos preexistentes não integralmente revogados, gerando potenciais conflitos de interpretação e aumentando a incerteza para operadores e investidores quanto às regras efetivamente vigentes.

Paralelamente às mudanças regulatórias, o setor experimentou uma aceleração no volume de concessões e PPPs de saneamento, embora de forma concentrada em alguns estados. Com o apoio técnico e financeiro do BNDES, diversos governos estaduais lançaram editais para licitar a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, especialmente em regiões metropolitanas e grandes aglomerados urbanos. Entre 2020 e 2022, ocorreram leilões de concessão emblemáticos: por exemplo, em Alagoas todos os blocos regionais de municípios foram concedidos à iniciativa privada; no Rio de Janeiro, a histórica Companhia Estadual (CEDAE) leiloou a operação de grande parte de sua área de atuação; no Amapá, após crise no serviço local, uma empresa privada assumiu os sistemas de água e esgoto de todo o estado.

Em outros casos, como no Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, avançaram PPPs para coleta e tratamento de esgoto em municípios-chave. Os contratos celebrados preveem investimentos de dezenas de bilhões de reais ao longo de suas vigências, com metas intermediárias explícitas e penalidades pelo não cumprimento, em sintonia com as exigências da Lei 14.026/2020. Desse modo, formou-se um conjunto de novos operadores privados no setor de saneamento brasileiro, trazendo aportes financeiros e padrões de desempenho muitas vezes mais rigorosos.

Apesar desse movimento dinâmico, a transição não ocorreu de forma linear ou isenta de percalços. As companhias estaduais de saneamento, até então protagonistas quase exclusivas no atendimento regional, reagiram de maneiras diversas à nova conjuntura. Algumas buscaram adaptar-se e reforçar sua atuação, inclusive captando recursos no mercado financeiro: houve casos de abertura de capital (IPO), emissões expressivas de debêntures de infraestrutura e até participação dessas estatais em leilões de concessão fora de seus estados de origem, numa estratégia de expansão competitiva.

Por outro lado, várias companhias e governos estaduais optaram por resistirativamente, questionando judicialmente pontos do novo marco legal e adiando sua implementação. Foram impetradas ações diretas de inconstitucionalidade e outras medidas legais alegando desde insegurança jurídica até mudanças abruptas das “regras do jogo” previamente pactuadas. Entre as controvérsias, destacaram-se disputas sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas (se dos municípios ou do estado), a validade de contratos de programa assinados pouco antes da lei e a própria configuração dos blocos de regionalização propostos. O Supremo Tribunal Federal (STF) e tribunais estaduais foram acionados em diferentes momentos para dirimir conflitos, muitos dos quais ainda pendentes de decisão final em 2022. Esse contexto contencioso adicionou instabilidade institucional ao período, freando temporariamente alguns processos licitatórios e exigindo atuação cuidadosa dos investidores frente aos riscos legais.

A implementação da regionalização dos serviços, um dos pontos centrais do novo marco, mostrou-se particularmente desafiadora e variou substancialmente entre as unidades da Federação. Em alguns estados, a exemplo de Alagoas e Espírito Santo, a regionalização foi conduzida de forma relativamente bem-sucedida: definiram-se blocos regionais ou microrregiões por lei estadual, houve ampla adesão municipal e a modelagem dos blocos resultou em licitações efetivas com participação privada. Em outros contextos, especialmente em regiões do Norte e Centro-Oeste, a adesão dos municípios aos blocos propostos foi baixa ou marcada por contestação. Muitos prefeitos resistiram a ingressar em arranjos considerados pouco vantajosos, temendo subsídios cruzados onerosos ou perda de autonomia local. Houve casos em que assembleias estaduais aprovaram blocos de saneamento que depois não se materializaram por falta de municípios participantes; e casos em que municípios foram incluídos compulsoriamente em microrregiões e recorreram à Justiça contra essa inclusão (IPEA, 2023). Em suma, ao final de 2022 o país apresentava um mosaico de trajetórias: estados com regionalização avançada e processos licitatórios concluídos, ao lado de estados onde prevalecia um vácuo ou impasse quanto ao modelo regional. Essa diversidade reforçou o risco de fragmentação institucional: em vez de uma convergência rápida para o novo modelo, consolidou-se temporariamente um quadro híbrido, com combinações distintas de prestadores (públicos e privados), formatos contratuais e arranjos regulatórios espalhados pelo território nacional.

Um desafio particularmente sensível nesse período foi a capacidade das agências reguladoras subnacionais de acompanhar o aumento da complexidade contratual e as exigências do novo marco. Muitas agências estaduais e municipais de regulação de saneamento historicamente operam com quadros técnicos enxutos, autonomia orçamentária limitada e poucos instrumentos de fiscalização eficientes. Com a chegada dos novos contratos de concessão cheios de cláusulas de desempenho, métricas de qualidade e mecanismos sofisticados de ajuste, essas instituições reguladoras se viram pressionadas a aprimorar rapidamente sua estrutura e pessoal.

Relatórios e diagnósticos divulgados pela própria ANA indicaram que, até 2022, a adoção das Normas de Referência nas regulações locais era apenas parcial em muitos casos, especialmente em temas complexos como metodologias de revisão tarifária, definição de indicadores-padrão e procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro. Criou-se, portanto, um descompasso preocupante: de um lado, contratos e arranjos institucionais mais sofisticados impulsionados pelo BNDES e pelas exigências legais; de outro, agências reguladoras locais nem sempre capacitadas a fiscalizar e fazer cumprir esses contratos em toda sua extensão. Esse desajuste expôs o risco de falhas regulatórias justamente quando o setor mais demandava efetividade na regulação.

Os municípios de pequeno porte, historicamente os mais vulneráveis no saneamento, permaneceram em posição frágil durante a transição 2020–2022. Em muitos casos, faltou capacidade técnica local para negociar contratos complexos, compreender os indicadores de desempenho pactuados ou participar ativamente de consórcios e arranjos regionais. A promessa de que a regionalização resolveria automaticamente as dificuldades de escala não se materializou de forma ampla nesse período inicial: em diversos estados, os blocos regionais estavam formalmente criados, porém sem operacionalização consolidada, faltavam estruturas de governança consorciada robustas, fundos compensatórios efetivos e reguladores fortalecidos. Assim, muitos municípios pequenos continuaram dependentes de soluções paliativas ou de manutenção de contratos precários com empresas estaduais, à espera de definições sobre seu futuro institucional no arranjo federativo do saneamento.

Adicionalmente, o padrão dos investimentos contratados ou anunciados no triênio 2020–2022 indicou uma tendência de concentração em áreas de maior densidade urbana e retorno econômico mais previsível. Os grandes leilões conduzidos até então focaram principalmente os serviços de água e esgoto em regiões metropolitanas e cidades médias. Componentes igualmente importantes do saneamento básico, como

projetos de drenagem urbana, manejo de águas pluviais e sistemas de resíduos sólidos, tiveram pouca expressão nos ciclos iniciais de concessões, dada sua menor atratividade financeira e complexidade operacional. Essa ênfase pode perpetuar, ao menos no curto prazo, o histórico desequilíbrio setorial que privilegia água e esgoto em detrimento de drenagem e resíduos, áreas críticas para a resiliência urbana e a adaptação climática, mas que tradicionalmente recebem investimentos insuficientes. Assim, formou-se o risco de que componentes negligenciados do saneamento permaneçam em segundo plano, requerendo atenção específica das políticas públicas para não ficarem ainda mais atrasados em relação às metas de universalização.

Apesar das dificuldades e tensões, o período 2020–2022 apresentou alguns avanços institucionais importantes na agenda do saneamento. O próprio processo de elaboração das NRs pela ANA, conduzido com consultas públicas e diálogo com reguladores locais, ajudou a difundir uma cultura regulatória mais estruturada pelo país. A criação do CISB e a definição de suas primeiras diretrizes, ainda que com atuação inicial limitada, estabeleceram um fórum de coordenação federal que não existia há anos, favorecendo maior articulação intragovernamental. Ademais, o protagonismo do BNDES na modelagem de concessões trouxe para o setor um padrão técnico mais elevado de estudos de viabilidade, editais e contratos, servindo de referência para outras iniciativas. Várias empresas estaduais, mesmo resistindo em parte, começaram a se adaptar, implementando melhorias internas, reduzindo perdas de água e buscando novos investimentos, um movimento que não teria ganhado tração sem o incentivo (ou pressão) competitivo do novo marco.

Em síntese, os impactos regulatórios e setoriais da Lei nº 14.026/2020 nos dois anos subsequentes mostraram-se ambivalentes. Por um lado, dinamizaram o setor ao atrair capital privado, estimular uma onda de novas concessões e criar referências nacionais de desempenho. Por outro lado, evidenciaram fragilidades na capacidade estatal de coordenação e regulação, além de expor potenciais lacunas na proteção de territórios menos atrativos economicamente. Esse quadro criou as condições, e a necessidade, de uma reaproximação da União com a agenda de saneamento a partir de 2023, agora sob a lógica de um Estado que retoma um papel ativo de coordenação, planejamento estratégico e indução do investimento, sem, contudo, retornar a um modelo puramente centralizador. Os desdobramentos desse novo ciclo de reconstrução institucional são analisados na seção seguinte.

6.4 Reorganização institucional e nova agenda estratégica da União (2023)

O ano de 2023 marcou uma nova fase no ciclo de transição institucional do saneamento básico no Brasil. Após vários anos de retração dos investimentos federais, desestruturação ministerial e implementação conturbada do novo marco legal, o início da nova gestão federal em 2023 sinalizou um movimento de reconstrução da capacidade pública de coordenação do setor. Em poucos meses, promoveu-se uma reorganização da arquitetura governamental e a atualização da agenda estratégica da União para o saneamento, em clara resposta aos gargalos evidenciados no período anterior.

A mudança mais emblemática foi a recriação do Ministério das Cidades, realizada imediatamente no início do novo governo por meio da Medida Provisória nº 1.154/2023 (posteriormente convertida na Lei nº 14.600/2023). Com essa medida, as políticas federais de habitação, mobilidade urbana, planejamento territorial e saneamento básico, que desde 2019 estavam dispersas em ministérios de escopo mais amplo, como o MDR, voltaram a ser reunidas em uma pasta exclusiva. A recriação do Ministério das Cidades representou o reconhecimento de que a política urbana, incluindo o saneamento, exige um locus institucional próprio no governo federal, capaz de articular instrumentos setoriais, financiamento e planejamento integrado. Essa decisão reverteu o esvaziamento institucional de 2019 e devolveu centralidade política ao tema das cidades e saneamento, facilitando a coordenação federativa e o diálogo com estados e municípios nesse campo.

No interior da nova estrutura ministerial, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) foi reposicionada como órgão central da política federal de saneamento. Com mais status e recursos, a SNSA passou a liderar iniciativas estratégicas que estavam pendentes ou haviam sido descontinuadas. Entre suas primeiras ações em 2023, destacou-se a retomada do processo de revisão e atualização do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). A versão vigente do Plansab, datada de 2013, encontrava-se claramente defasada frente às metas introduzidas pela Lei nº 14.026/2020 e às profundas mudanças fiscal-institucionais ocorridas na década seguinte (BRASIL, 2013; IPEA, 2023).

Por isso, a SNSA inaugurou um processo participativo de revisão do Plansab, envolvendo órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, prestadores de serviços, agências reguladoras e representantes da sociedade civil. O objetivo central dessa revisão é atualizar as metas intermediárias de universalização, reavaliar prioridades territoriais e alinhar o planejamento nacional aos arranjos de

regionalização em curso nos estados. Trata-se, portanto, de recalibrar o planejamento de longo prazo do setor, adequando-o ao novo marco legal e às condições econômicas atuais, e restaurar o Plansab como instrumento efetivo de orientação para políticas e investimentos nos níveis federal, estadual e municipal.

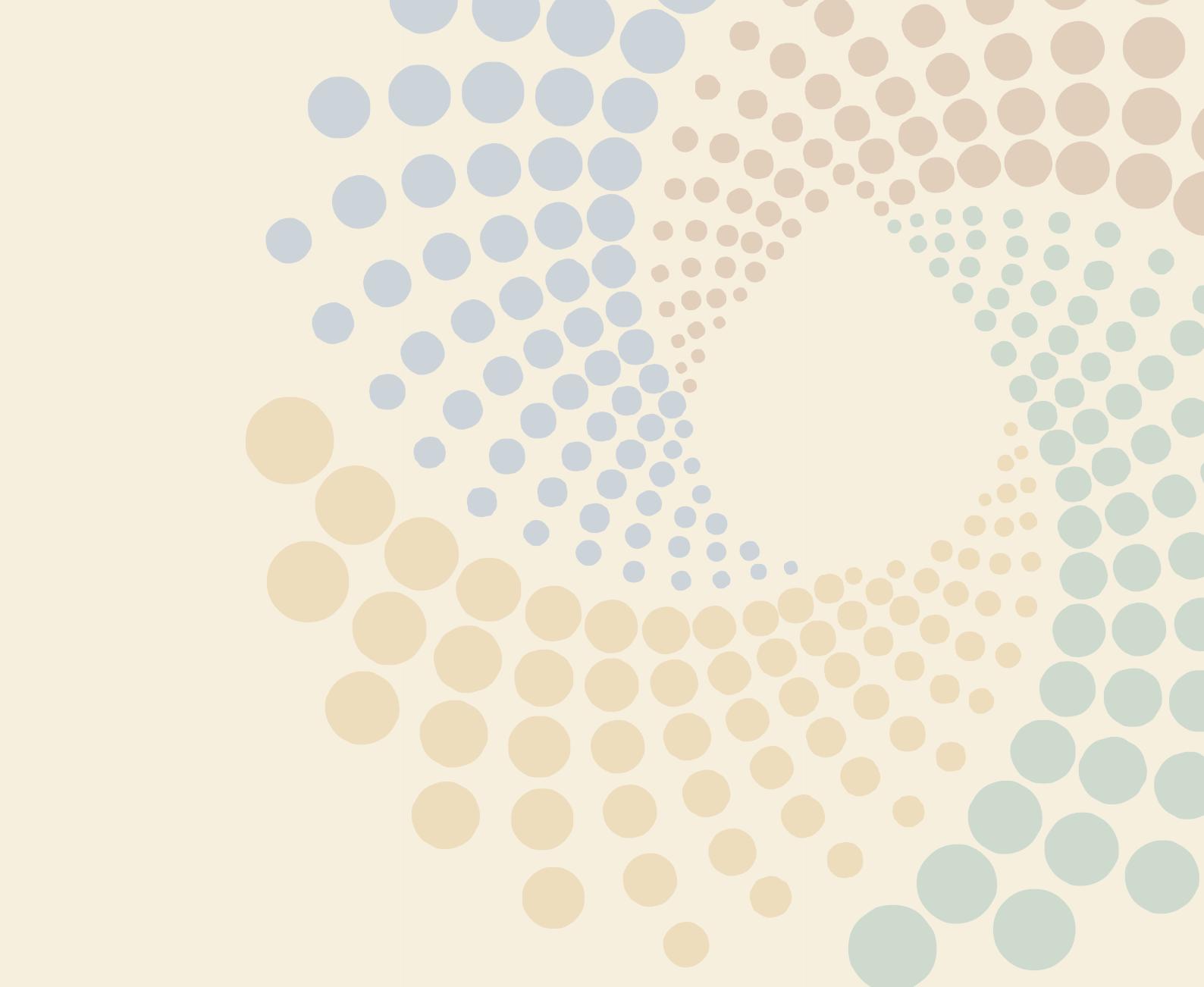
Esse novo ciclo de planejamento buscou articular de forma explícita os quatro componentes do saneamento, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, com estratégias territoriais diferenciadas. Reconheceu-se que as necessidades e soluções variam conforme o porte e o contexto dos municípios: regiões metropolitanas enfrentam desafios distintos dos de cidades médias; municípios de pequeno porte e áreas rurais requerem abordagens sob medida. Assim, o planejamento revisado passou a enfatizar não apenas a dimensão físico-infraestrutural (construção de redes, estações etc.), mas também a dimensão institucional. Temas como o fortalecimento da capacidade regulatória local, a melhoria da operação dos sistemas existentes e a garantia da sustentabilidade econômico-financeira das prestações ganharam espaço nas discussões do novo Plansab. Em síntese, a União sinalizou em 2023 que seu papel não seria retomar a execução direta de obras, mas qualificar o ambiente institucional e planejador para que os diversos atores (públicos e privados, nacionais e regionais) possam investir com eficácia rumo às metas de universalização.

Em paralelo às ações de planejamento, o governo federal iniciou em 2023 um esforço de requalificação da carteira histórica de empreendimentos de saneamento financiados com recursos da União. Ao longo dos ciclos anteriores do PAC, centenas de obras de saneamento foram contratadas com apoio federal, mas uma parcela significativa encontrava-se, anos depois, paralisada, atrasada ou com problemas estruturais. Para cada caso identificado, foram traçadas estratégias diferenciadas: alguns projetos poderiam ser retomados com ajustes de escopo e atualização de preços; outros, pela inviabilidade ou perda de sentido, deveriam ser encerrados formalmente, com eventual redirecionamento dos saldos de recursos a outras iniciativas; houve ainda casos em que se vislumbrou a integração do empreendimento a um novo arranjo regional, de modo que uma concessão ou PPP assumisse a conclusão da obra.

Esse saneamento da carteira de projetos antigos teve por finalidade liberar capacidade fiscal e técnica, evitando desperdiçar recursos em obras inviáveis, e concentrar esforços nos empreendimentos com maior impacto sobre as metas de universalização. Ao atacar um passivo que atravessava gestões, o governo buscou melhorar a eficiência da despesa pública e recuperar parcialmente a credibilidade perdida com obras inacabadas.

No plano federativo, 2023 viu a reativação de instâncias de coordenação e participação que haviam sido descontinuadas nos anos anteriores. Em especial, o Conselho das Cidades, espaço tradicional de diálogo entre governo, municípios, movimentos sociais e setor privado sobre políticas urbanas, voltou a ser convocado e estruturado. Igualmente, o próprio Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), criado legalmente em 2020, mas pouco atuante até então, teve sua atuação revitalizada. Esses fóruns passaram a ser utilizados para alinhar prioridades e discutir gargalos na implementação da Lei nº 14.026/2020, bem como para articular ações entre União, estados e municípios de forma mais coesa. Em resumo, houve em 2023 uma recuperação da capacidade de coordenação federativa, condição considerada essencial para o sucesso de qualquer política nacional de saneamento dado o arranjo descentralizado previsto em lei.

Em síntese, 2023 representou um movimento de reconstrução do papel da União na política de saneamento, resgatando e atualizando instrumentos de coordenação e investimento. Não se tratou de uma simples retomada do modelo de aportes federais a fundo perdido vigente no PAC original, mas sim da combinação entre: (i) reposicionamento institucional – com a recriação do Ministério das Cidades e fortalecimento da SNSA; (ii) atualização do planejamento nacional via revisão do Plansab; (iii) requalificação da carteira de obras e projetos pendentes; (iv) articulação federativa reativada em conselhos e comitês; e (v) lançamento de um novo ciclo de investimentos sob a lógica do Novo PAC, alinhado ao marco regulatório vigente e orientado a resultados. Esse arranjo define bases mais sólidas para o período 2023–2026, no qual se espera a consolidação dessas iniciativas e o alcance de patamares inéditos de avanço rumo à universalização, objeto de análise específica no capítulo seguinte.



CAPÍTULO 7

O Novo PAC e a retomada dos investimentos estruturantes (2023–2026)

7

O NOVO PAC E A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS ESTRUTURANTES (2023–2026)

7.1 Estrutura, eixos e metas

O lançamento do Novo Programa de Aceleração do Crescimento, em agosto de 2023, por meio do Decreto nº 11.632, marcou o retorno do Estado brasileiro como coordenador de investimentos estruturantes após um ciclo de retração fiscal, descontinuidade institucional e fragmentação das políticas urbanas. A nova edição do programa, concebida em um contexto de restrições impostas pelo novo arcabouço fiscal e pela necessidade de compatibilização com o marco legal do saneamento, buscou reposicionar o planejamento estatal em bases mais técnicas, federativas e orientadas a resultados. Ao contrário das fases anteriores do PAC, o Novo PAC foi estruturado a partir de critérios de seleção mais objetivos, de uma governança centralizada na Casa Civil e de uma articulação mais consistente entre financiamento público, planejamento territorial e regulação setorial.

Com previsão de investimento total estimado em R\$ 1,7 trilhão até 2026, o programa foi estruturado em quatro grandes pilares: recursos do Orçamento Geral da União; investimentos de empresas estatais federais; financiamentos públicos via bancos federais; e aportes privados decorrentes de concessões, PPPs e leilões setoriais. O OGU respondeu por cerca de R\$ 371 bilhões, sendo direcionado principalmente a obras de menor atratividade econômica e maior impacto social, enquanto empresas estatais mobilizaram aproximadamente R\$ 343 bilhões em projetos estruturantes. Os financiamentos públicos somaram cerca de R\$ 362 bilhões, e os investimentos privados previstos alcançaram R\$ 612 bilhões, compondo a espinha dorsal do modelo de alavancagem financeira do programa.

A arquitetura do Novo PAC organizou-se em nove eixos temáticos: Transporte Eficiente e Sustentável; Infraestrutura Social Inclusiva; Cidades Sustentáveis e Resilientes; Água para Todos; Inclusão Digital e Conectividade; Transição e Segurança Energética; Inovação para a Indústria da Defesa; Educação, Ciência e Tecnologia; e Saúde. Essa delimitação permitiu uma gestão setorizada dos empreendimentos, ao mesmo tempo em que assegurou visão sistêmica sobre os impactos transversais da infraestrutura. Os três eixos com maior aporte de recursos – Cidades Sustentáveis e Resilientes (R\$ 609,7 bilhões), Transição Energética (~R\$ 544 bilhões), e Transporte (~R\$ 357 bilhões), respondem por mais de 85% dos investimentos até 2026.

O vínculo do Novo PAC ao Plano Plurianual 2024–2027 reforçou sua institucionalidade, garantindo sua permanência para além dos ciclos orçamentários anuais e do horizonte estrito do exercício fiscal. Essa integração permitiu alinhamento às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, especialmente ao ODS 6, relativo ao acesso universal à água potável e ao saneamento seguro. Ao mesmo tempo, o programa foi concebido como instrumento de viabilização das metas da Lei nº 14.026/2020, que estabelece a universalização dos serviços de água e esgoto até 2033, conferindo ao PAC função estratégica na execução do novo marco legal.

O programa previu ainda dispositivos de articulação federativa. Governadores dos 27 estados apresentaram, em janeiro de 2023, obras prioritárias ao Governo Federal, o que deu origem à primeira carteira de projetos. Essa cooperação subnacional reflete uma inflexão metodológica relevante, aproximando o PAC da realidade local e favorecendo a legitimidade da escolha dos empreendimentos.

A governança do programa foi redesenhada para superar fragilidades históricas. A Casa Civil reassumiu a coordenação central, com a responsabilidade de monitoramento e priorização, enquanto os ministérios setoriais ficaram encarregados da formulação técnica. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades, passou a atuar como articuladora dos critérios de seleção, da aderência à política de regionalização e da viabilidade jurídica e operacional das propostas. O programa adotou uma plataforma digital integrada, permitindo submissão, análise e priorização de projetos com base em critérios técnicos, incluindo maturidade, aderência aos Planos Municipais de Saneamento Básico, consistência territorial e capacidade institucional dos proponentes.

A lógica de execução priorizou investimentos que combinam impacto social e viabilidade técnica. O programa destinou recursos específicos para a retomada de obras paralisadas, reconhecendo o passivo acumulado nos ciclos anteriores do PAC e buscando evitar desperdício de recursos públicos. A necessidade de qualificar o estoque de projetos foi incorporada de forma explícita, com exigência de estudos de viabilidade e projetos executivos completos como pré-condição para contratação, reforçando o papel da engenharia e do planejamento na política de saneamento.

O componente ambiental vem assumindo maior relevância nos programas de infraestrutura no Brasil. Dados da CEPAL (2023) destacam a necessidade de investimentos significativos para adaptar a infraestrutura à mudança climática. No âmbito do Novo PAC, o eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes prevê investimentos em infraestrutura de drenagem urbana com recursos para redução de alagamentos e enxurradas.

Assim, o Novo PAC se apresenta não apenas como um plano de obras, mas como tentativa de reconstrução de uma política nacional de infraestrutura pautada por racionalidade técnica, articulação federativa e responsabilidade fiscal. No campo do saneamento básico, sua função é ainda mais central: viabilizar o cumprimento das metas de universalização estabelecidas em lei e recuperar a capacidade estatal de coordenação após um período de esvaziamento institucional.

7.2 A agenda de saneamento no Novo PAC

A política de saneamento básico ocupa posição estratégica no Novo PAC, especialmente por meio dos eixos “Cidades Sustentáveis e Resilientes” e “Água para Todos”. No primeiro, concentram-se programas voltados à gestão de resíduos sólidos, esgotamento sanitário e drenagem urbana para prevenção de desastres. No segundo, predominam ações de ampliação do abastecimento de água, segurança hídrica e revitalização de bacias hidrográficas. Essa centralidade decorre tanto das metas legais de universalização quanto da necessidade de respostas integradas às desigualdades históricas no acesso aos serviços e ao aumento da vulnerabilidade urbana decorrente das mudanças climáticas.

O volume de recursos alocados a essas agendas é expressivo: R\$ 609,7 bilhões para o eixo de Cidades Sustentáveis, sendo R\$ 557,1 bilhões com execução até 2026; e R\$ 30,1 bilhões para Água para Todos, dos quais R\$ 25,5 bilhões estão programados para o mesmo período (DIEESE, 2023). Trata-se, portanto, de um esforço significativo para reverter déficits históricos de infraestrutura urbana e de acesso à água potável, especialmente em regiões semiáridas e periferias urbanas densamente povoadas.

A execução das políticas de saneamento se articula com a retomada de obras paralisadas. Segundo o painel de acompanhamento de obras paralisadas, do Tribunal de Contas da União, cerca de 260 empreendimentos de saneamento básico foram identificados como paralisados ou inacabados no início de 2023, e estão sendo retomados no contexto do Novo PAC. Essa estratégia busca combinar ganhos de eficiência na aplicação de recursos públicos com impactos sociais imediatos, considerando que muitas dessas obras estão localizadas em municípios de médio porte e regiões metropolitanas.

Ao priorizar essas ações, o programa também responde a falhas estruturais herdadas dos PACs anteriores, que apresentaram altas taxas de paralisação. Em 2019, com base no Acórdão 1.079 – Plenário, o Tribunal de Contas da União identificou mais de 14 mil obras públicas paralisadas em todo o país, sendo o setor de saneamento um dos afetados. Os principais fatores apontados foram: projetos básicos deficientes, falhas na gestão local, falta de contrapartida financeira dos entes subnacionais e dificuldades de licenciamento (TCU, 2019).

Nesse sentido, o Novo PAC avança ao integrar mecanismos regulatórios mais eficientes, apoio técnico aos municípios e a atuação de entes como a Caixa Econômica Federal e a Funasa no apoio à elaboração de projetos. Com isso, a agenda de saneamento é tratada não apenas como investimento em infraestrutura, mas como política pública estratégica para saúde ambiental, segurança hídrica e resiliência urbana, alinhando-se aos princípios do Novo Marco Legal do Saneamento.

7.3 Expectativas, gargalos e riscos operacionais do Novo PAC

A retomada de investimentos estruturantes por meio do Novo PAC gerou expectativas elevadas no setor de saneamento. Após anos de retração fiscal, descontinuidade institucional e incertezas regulatórias, a sinalização de recomposição da capacidade estatal reativou a perspectiva de retomada das metas de universalização. No entanto, a concretização dessas expectativas depende de enfrentamento de gargalos históricos que comprometem a eficiência e a efetividade dos investimentos públicos.

As dificuldades na execução das obras representam outro gargalo estrutural. Processos licitatórios lentos, baixa capacidade técnica de empresas contratadas, exigências ambientais complexas e morosidade na liberação de recursos comprometem a regularidade dos cronogramas. O histórico do PAC demonstra que a simples alocação de recursos não se traduz em execução eficiente. A sobrecarga operacional da Caixa, que atua como agente operador, também pode limitar a capacidade de análise e acompanhamento dos empreendimentos, criando gargalos administrativos adicionais.

Apesar de seu escopo ambicioso e estruturação técnico-institucional mais aprimorada que em edições anteriores, o Novo PAC enfrenta riscos operacionais significativos, sobretudo na cadeia de planejamento, licenciamento e execução das obras. Muitos dos gargalos identificados nos ciclos anteriores do PAC persistem e demandam enfrentamento técnico continuado. O histórico de paralisações e atrasos dos PACs 1 e 2 aponta para a recorrência de falhas na formulação dos projetos executivos, ausência de maturidade técnica das propostas na fase de contratação e fragilidade institucional dos entes executores.

Outro ponto crítico é a fragilidade da articulação federativa. O saneamento é serviço de titularidade municipal, mas sua execução depende de cooperação interfederativa, consórcios públicos e arranjos regionais. A regionalização prevista na Lei nº 14.026/2020 ainda enfrenta resistências políticas, conflitos de titularidade e judicializações em diversas regiões do país. Estados com maior capacidade de

planejamento avançaram na criação de blocos viáveis, enquanto outras unidades federativas enfrentam dificuldades significativas. A implementação do Novo PAC, que exige aderência à regionalização, terá que lidar com esse cenário de assimetria federativa.

O Novo PAC tenta mitigar esses riscos por meio de governança reforçada e articulação federativa mais proativa. No entanto, há desafios estruturais para a consolidação de parcerias público-privadas em setores como o saneamento, onde a atratividade comercial é limitada, sobretudo em localidades de menor densidade populacional. Mesmo com incentivos a concessões e pacotes de financiamento, a efetiva participação do setor privado em obras de esgotamento sanitário e drenagem urbana tende a ser concentrada em centros urbanos de maior escala econômica.

A compatibilização entre investimentos públicos e o novo modelo regulatório é outro desafio. A Lei nº 14.026/2020 orienta que metas de universalização sejam cumpridas preferencialmente por operadores com capacidade econômico-financeira comprovada. A execução de obras com recursos da União em áreas concedidas ao setor privado pode gerar conflitos contratuais, sobreposição de investimentos ou insegurança jurídica.

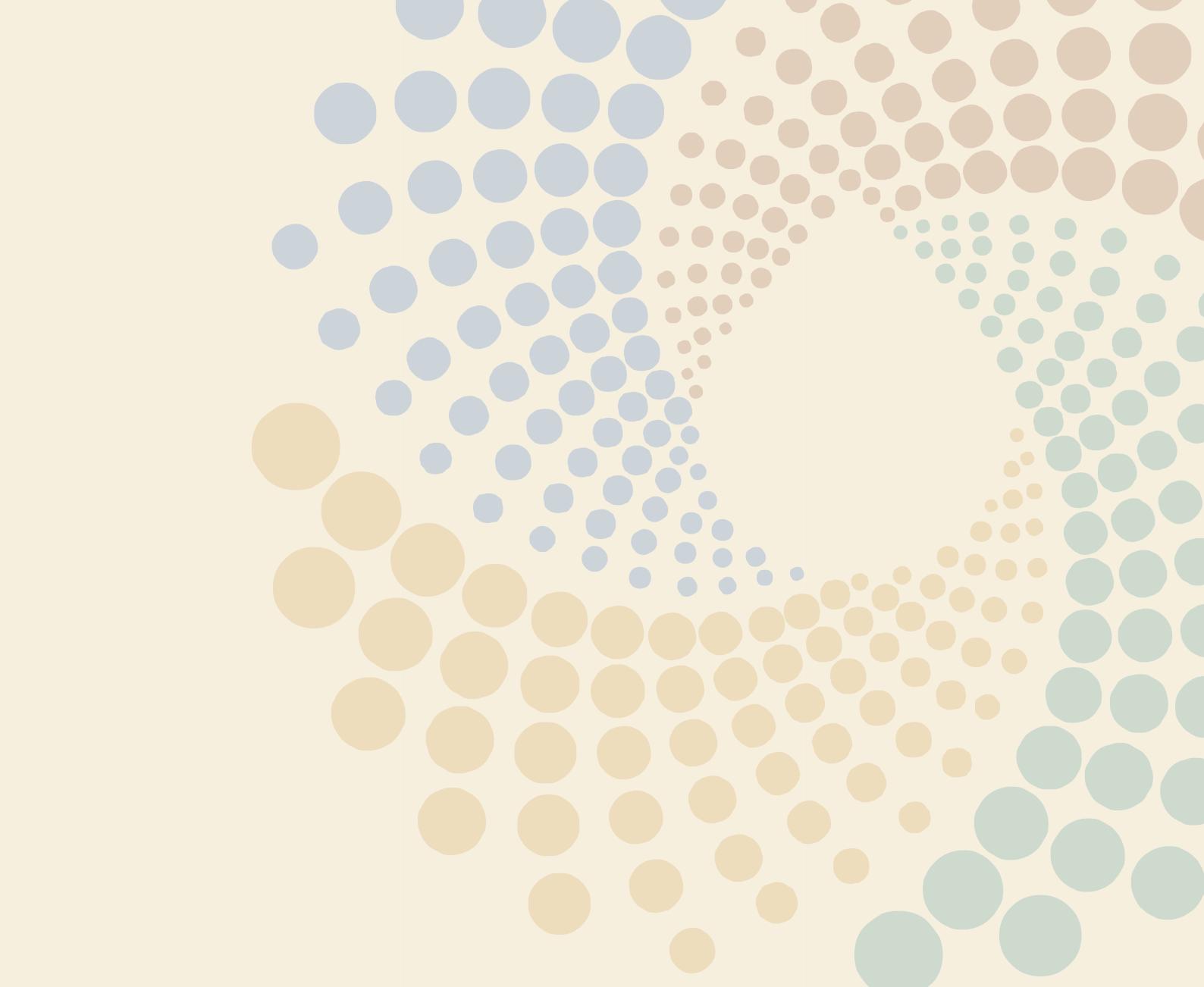
A sustentabilidade da operação dos sistemas implantados é, historicamente, um ponto negligenciado. Muitos empreendimentos entregues com recursos federais não possuem garantias de operação adequada, seja por falta de preparo do prestador, seja por ausência de planejamento para custeio. O Novo PAC buscou mitigar esse risco ao vincular investimentos à aderência aos blocos de regionalização e à regulação efetiva. No entanto, a eficácia desse mecanismo dependerá da capacidade regulatória das agências subnacionais, hoje altamente assimétricas.

A restrição fiscal é outro fator relevante. O Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023) impõe limites ao crescimento da despesa primária, o que poderá afetar a execução dos investimentos previstos no OGU. Além disso, a conjuntura política pode afetar tanto a priorização de recursos quanto a continuidade da política, dado o histórico de instabilidade dos programas estruturantes no país. A disputa intersetorial por recursos e a baixa visibilidade política do saneamento são riscos permanentes.

A governança, apesar dos avanços, também enfrenta desafios. O monitoramento digital introduzido pelo programa representa inovação, mas ainda carece de integração plena, indicadores comparáveis e mecanismos de avaliação contínua baseados em evidências. A ausência de retroalimentação sistemática entre execução, monitoramento e planejamento é uma fragilidade recorrente.

Apesar dos riscos, o Novo PAC tem potencial para preencher lacunas históricas do setor. A retomada do protagonismo do Ministério das Cidades, a articulação entre investimento e planejamento territorial, a capacidade de alavancagem de recursos privados e a requalificação da carteira de obras paralisadas representam avanços importantes. O êxito do programa dependerá da consolidação de uma política federativa consistente, com segurança jurídica, planejamento de longo prazo e capacidade regulatória aprimorada.

O sucesso do Novo PAC no saneamento não será determinado apenas pelo volume de recursos, mas pela maturidade institucional do Estado brasileiro. O desafio consiste em transformar investimentos em resultados concretos, obras em direitos e infraestrutura em cidadania. Se bem executado, o programa poderá representar o reencontro entre ambição e capacidade administrativa, elemento fundamental para que o Brasil avance de forma consistente rumo à universalização dos serviços.



CAPÍTULO 8

Considerações Finais e perspectivas para os investimentos federais em saneamento no Brasil

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS PARA OS INVESTIMENTOS FEDERAIS EM SANEAMENTO NO BRASIL

8.1 Lições extraídas dos ciclos de investimento federal em saneamento (1971–2024)

A trajetória histórica das políticas federais de saneamento no Brasil revela um padrão de avanços intermitentes, descontinuidades institucionais e mudanças estruturais que moldaram o desempenho do setor ao longo das últimas cinco décadas. Desde o PLANASA, instituído em 1971, até a retomada de investimentos promovida pelo Novo PAC em 2023, a atuação do Estado brasileiro evoluiu em intensidade, forma e racionalidade, refletindo transformações políticas, econômicas e federativas. A análise desses ciclos evidencia que o saneamento nunca progrediu de forma linear; ao contrário, seu desenvolvimento tem sido condicionado por oscilações entre centralização e fragmentação, abundância e escassez de recursos, bem como entre protagonismo estatal e retração federativa.

O PLANASA, estruturado no âmbito do Banco Nacional da Habitação (BNH) e das companhias estaduais, constituiu o primeiro esforço nacional sistemático de universalização dos serviços urbanos de água e esgoto. Seu modelo, baseado em subsídios cruzados e expansão via empresas estaduais, permitiu ganhos expressivos até a extinção do BNH em 1986. Ainda assim, o arranjo gerou forte concentração institucional, baixa autonomia municipal e desigualdades marcantes entre regiões. A crise fiscal dos anos 1980 e a ausência de um substituto institucional robusto precipitaram um ciclo de estagnação durante os anos 1990. Nesse período, programas como o Habitar Brasil/BID e ações pontuais apoiadas por organismos multilaterais representaram iniciativas inovadoras em urbanização integrada e saneamento em áreas precárias, mas incapazes de produzir escala suficiente para reverter o declínio dos investimentos.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 marcou o renascimento da coordenação federal da política urbana e do saneamento. A partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a União voltou a exercer papel protagonista, articulando financiamento, planejamento e indução federativa. O PAC Saneamento promoveu expansão significativa dos investimentos públicos e

contribuiu para difundir e institucionalizar os Planos Municipais de Saneamento Básico, previstos na Lei nº 11.445/2007. Contudo, avaliações da Casa Civil, do Ministério das Cidades e auditorias do Tribunal de Contas da União evidenciaram entraves recorrentes, incluindo baixa maturidade dos projetos, dificuldades de licenciamento, deficiências na gestão local e lentidão na execução física.

A partir de 2015, o país entrou em um período de retração fiscal e instabilidade institucional, que reduziu drasticamente a capacidade de investimento da União. Entre 2019 e 2020, a extinção do Ministério das Cidades, a descontinuidade programática e o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 agravaram a queda dos investimentos públicos federais. Essa retração coincidiu com a tramitação e aprovação da Lei nº 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento, deslocando o eixo da política federal para instrumentos regulatórios e para a atração de capital privado. A partir de então, a União passou a atuar de forma mais normativa, conferindo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) o papel de harmonização regulatória e condicionando o acesso a recursos à comprovação de capacidade econômico-financeira e à aderência a normas de referência.

A retomada do protagonismo federal com o Novo PAC em 2023 criou uma síntese singular: a combinação entre investimento público estruturante, exigências regulatórias mais rigorosas e articulação federativa ampliada. Diferentemente dos ciclos anteriores, o Novo PAC opera dentro de um marco legal que exige metas de universalização até 2033, regionalização obrigatória e prestação eficiente, o que impõe desafios mais complexos de coordenação e coerência interna.

Dessa trajetória extraem-se algumas lições estruturais. Primeiro, o volume de recursos financeiros, embora imprescindível, não assegura resultados concretos sem planejamento, projetos qualificados e capacidade de gestão local. Segundo a continuidade institucional é determinante: períodos de vazio federativo, como os anos 1990 e o biênio 2019–2020, comprometem o acúmulo de capacidades e geram retrocessos difíceis de recuperar. Terceiro, a governança federativa é essencial, pois a fragmentação de competências entre União, estados e municípios exige arranjos cooperativos para viabilizar investimentos de longo prazo. Por fim, a segurança regulatória e a previsibilidade institucional são condições indispensáveis para atrair capital privado e para garantir sustentabilidade operacional, como reafirmado após 2020 com o fortalecimento da ANA.

Essas lições devem orientar um novo ciclo de políticas públicas capaz de superar os limites acumulados e sustentar a universalização como compromisso de Estado.

8.2 Desafios e condicionantes para o cumprimento das metas de universalização até 2033

A universalização dos serviços até 2033, definida pela Lei nº 14.026/2020, constitui o mais ambicioso compromisso normativo já estabelecido para o setor. As metas de 99% de acesso à água potável e 90% de coleta e tratamento de esgoto representam um avanço histórico, mas também impõem desafios operacionais que exigem resposta coordenada, realista e tecnicamente consistente. Estudos mais recentes realizados na revisão do PLANSAB estimam a necessidade de investimentos superiores a R\$ 300 bilhões até 2033, evidenciando a magnitude do desafio.

A assimetria estrutural do ponto de partida é um dos principais condicionantes. Segundo o SINISA 2024 (BRASIL, 2024), o país apresenta profundas desigualdades regionais: enquanto o Sudeste supera 90% de cobertura de água, o Norte e o Nordeste registram municípios com menos de 60% de atendimento. No esgotamento sanitário, apenas 55% da população possui coleta e menos de 50% do esgoto gerado é tratado. Essas disparidades refletem não apenas desigualdades socioeconômicas, mas também diferentes capacidades institucionais e financeiras entre estados e municípios.

A capacidade técnico-institucional dos entes subnacionais constitui outro entrave decisivo. A maioria dos municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte, enfrenta carências graves em planejamento, elaboração de projetos, regulação e operação dos serviços. A regionalização dos serviços, prevista no marco legal, emerge como condição estrutural para superar a fragmentação municipal e permitir ganhos de escala. No entanto, sua implementação tem sido marcada por judicialização, resistências políticas e dificuldades operacionais. Sem arranjos regionais consolidados, a universalização torna-se inviável em milhares de municípios de baixa densidade populacional.

A capacidade de investimento efetiva também é um fator crítico. Embora o Novo PAC tenha ampliado a disponibilidade de recursos federais, o volume total necessário exige participação crescente da iniciativa privada. Entretanto, a atratividade econômica é desigual: regiões remotas e com baixa capacidade de pagamento tendem a depender de subsídios permanentes, mecanismos de equalização e aportes públicos diretos.

A segurança regulatória e jurídica representa um desafio adicional. A coexistência de contratos antigos, novos contratos licitados e arranjos regionais em formação tem gerado conflitos normativos e disputas judiciais. A uniformização regulatória por meio das Normas de Referência da ANA é essencial, mas sua implementação ainda ocorre de forma heterogênea e enfrenta resistências.

Outro condicionante estrutural é a fragilidade dos projetos. Relatórios de Órgãos de Controle confirmam que falhas técnicas, inconsistências de orçamento, ausência de estudos ambientais e baixa qualidade de engenharia continuam entre as principais causas de atrasos, paralisações e aumentos de custos. A integração setorial também continua insuficiente. O saneamento depende diretamente da articulação com políticas de habitação, saúde, regularização fundiária, recursos hídricos e defesa civil. A ausência dessa articulação compromete a eficácia das intervenções e limita os impactos sociais e territoriais dos investimentos.

Por fim, a viabilidade do horizonte temporal de 2033 deve ser analisada com realismo técnico. Embora o marco legal tenha estabelecido metas ambiciosas, a heterogeneidade do território brasileiro e a lentidão histórica da execução física indicam que alguns estados e municípios alcançarão a universalização em prazos mais longos. O planejamento progressivo e a definição de metas intermediárias tornam-se fundamentais para assegurar a convergência nacional sem comprometer a racionalidade do processo.

8.3 Recomendações estratégicas e caminhos para uma política federal de longo prazo

A consolidação de uma política federal duradoura, capaz de garantir universalização com equidade, exige alinhamento institucional, racionalidade técnica e continuidade administrativa. Os ciclos históricos demonstram que rupturas institucionais e descontinuidades de financiamento geram retrocessos significativos e comprometem a sustentabilidade das políticas públicas. Assim, recomenda-se que a União assuma papel articulador e estruturante, fortalecendo a governança federativa, garantindo segurança regulatória, qualificando os projetos e assegurando mecanismos estáveis de financiamento.

O fortalecimento da governança federativa é indispensável. A regionalização, prevista na Lei nº 14.026/2020, precisa ser consolidada como prática e não apenas como diretriz normativa. Estados devem ser apoiados pela União para instituir blocos funcionais, com governança clara, critérios de sustentabilidade e capacidade operacional.

A consolidação regulatória é outro eixo essencial. A ANA deve ser fortalecida com recursos, corpo técnico permanente e autonomia para editar normas de referência que reduzam assimetrias e promovam previsibilidade. A padronização regulatória é

condição para atrair investimentos e garantir contratos sólidos, em especial nas regiões com maior diversidade institucional. A União também precisa apoiar a qualificação das agências reguladoras estaduais e intermunicipais, cujo papel é decisivo para monitorar indicadores, fiscalizar contratos e garantir qualidade dos serviços.

A qualificação de projetos deve ser tratada como prioridade nacional. O histórico de obras paralisadas e projetos inadequados exige a adoção de estruturas permanentes de apoio técnico, com envolvimento de diversos órgãos e instituições, públicas e privadas. A elaboração de projetos executivos completos, estudos de viabilidade e diagnósticos territoriais consistentes deve funcionar como pré-condição para o financiamento federal, evitando contratações imaturas e garantindo maior eficiência.

A justiça territorial deve orientar a alocação dos recursos. O saneamento é um direito e não pode depender exclusivamente da lógica de mercado. Regiões com baixa atratividade econômica precisam de mecanismos de equalização, subsídios estruturais e soluções tecnológicas adaptadas, incluindo sistemas descentralizados, tecnologias apropriadas e arranjos híbridos de prestação. A União deve reforçar políticas específicas para territórios vulneráveis, comunidades tradicionais e áreas rurais dispersas.

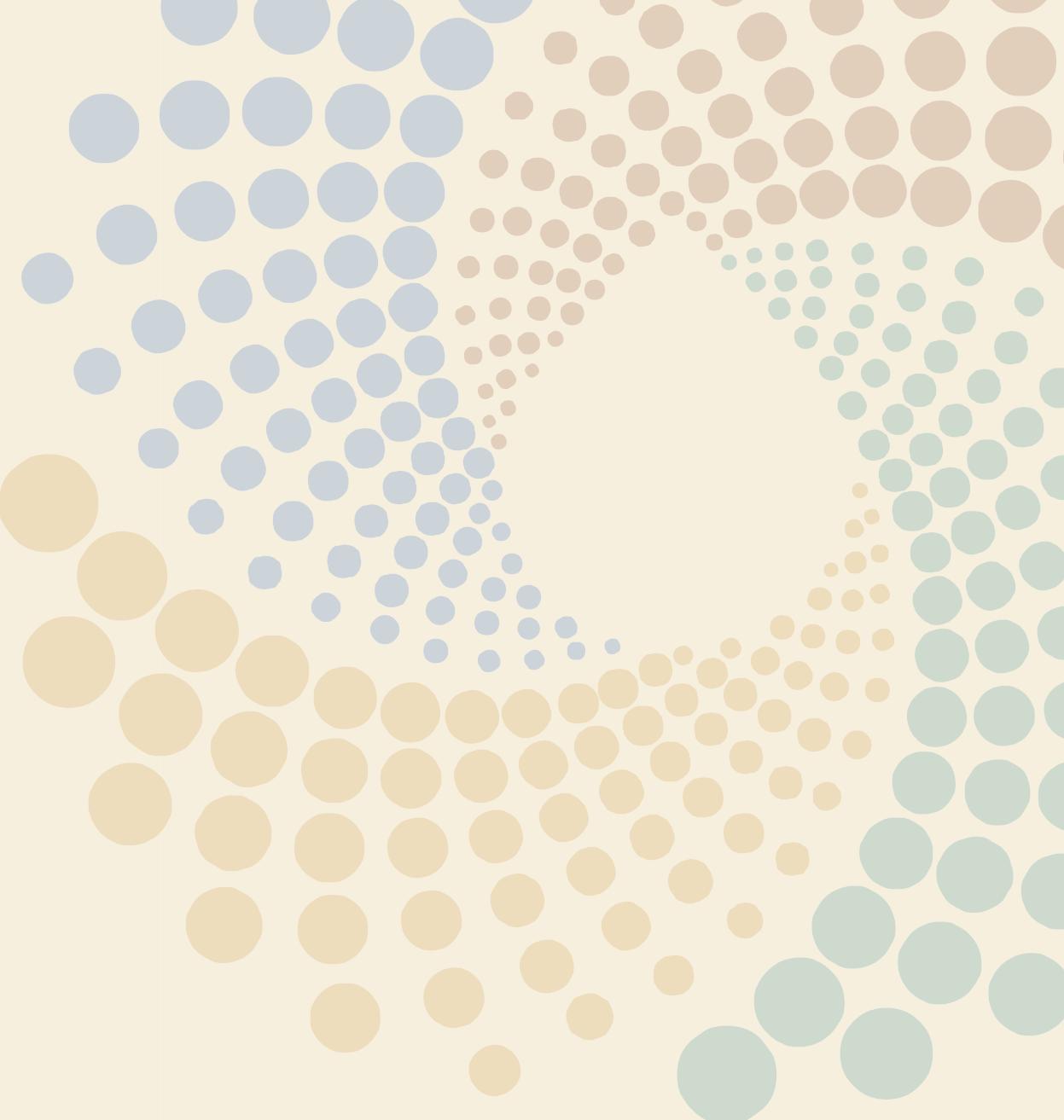
O fortalecimento do SINISA é necessário para aprimorar a tomada de decisão pública. Esses sistemas precisam de maior interoperabilidade, atualização contínua e vinculação ao planejamento setorial. A política federal deve garantir que dados confiáveis alimentem o PLANSAB, os PMSBs e os mecanismos de monitoramento do Novo PAC.

A atualização e institucionalização do PLANSAB como instrumento de Estado são fundamentais. O plano deve ser revisado periodicamente, com metas intermediárias, indicadores robustos e mecanismos de avaliação. A participação federativa e social deve compor sua metodologia, garantindo legitimidade, transparência e aderência às realidades territoriais.

A inovação e a sustentabilidade ambiental devem compor a agenda estratégica do setor. Tecnologias de reuso, eficiência energética, aproveitamento energético de resíduos e soluções baseadas na natureza precisam ser incorporadas às políticas federais de financiamento e planejamento. A adaptação às mudanças climáticas, incluindo drenagem sustentável e prevenção de desastres, deve ocupar lugar central na política nacional de saneamento.

Finalmente, é imprescindível consolidar mecanismos estáveis de financiamento. A União deve articular fontes orçamentárias, créditos de bancos públicos, investimentos privados e financiamento internacional em um arranjo integrado e acessível. Mecanismos de garantias, fundos de equalização e instrumentos financeiros inovadores devem ser mobilizados para assegurar a viabilidade de investimentos de longo prazo em todo o território nacional.

A consolidação de um pacto nacional pelo saneamento é o passo final para transformar a universalização em compromisso de Estado. Esse pacto deve envolver União, estados, municípios, prestadores, agências reguladoras, órgãos de controle, entidades representativas e sociedade civil. A universalização não será alcançada por decretos ou investimentos isolados, mas por uma política pública coerente, estável e orientada por resultados. O Novo PAC cria as bases dessa reconstrução; o desafio agora é consolidá-la como política de Estado capaz de transformar infraestrutura em cidadania, desigualdade em inclusão e direito formal em direito efetivo.



A large, abstract graphic at the top of the page consists of a grid of colored circles in shades of blue, green, yellow, and orange, arranged in a roughly triangular shape pointing downwards.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, G. R. *Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico*. Rio de Janeiro: BNDES, 2011.
- ALMEIDA, Wanderly J. Manso de. *Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA*. Coleção Relatórios de Pesquisa, n. 37. Rio de Janeiro: Ipea, 1977.
- ARAUJO FILHO, V. F. *O quadro institucional do setor de saneamento no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2008.
- BIER, A. G. *A crise do saneamento no Brasil: reforma tributária, uma falsa resposta*. Revista de Economia Política, v. 8, n. 1, p. 36–47, 1988.
- BORJA, P. C. *Política pública de saneamento básico: uma análise da Lei 11.445/2007. Saúde e Sociedade*, v. 23, n. 2, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/>
- BORMA, V. D. S.; PIMENTEL, F. *Contexto histórico brasileiro do saneamento básico – PLANASA, PLANSAB e Lei nº 14.026/2020*. Brasília: IBRAOP, 2021.
- BRASIL. Casa Civil. *Novo PAC – Apresentação Geral*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac>
- BRASIL. Casa Civil. *Programa de Aceleração do Crescimento – Balanço 4 anos 2007–2010*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Diagnóstico SINISA – Serviços de Saneamento*. Brasília, 2024.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Novo PAC – Eixo Saneamento*. Brasília, 2023.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil – Volume 5: Investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades*. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/>
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB*. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/>
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério das Cidades. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2018*. Brasília, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.* Diário Oficial da União, 8 jan. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. *Atualiza o marco legal do saneamento básico.* Diário Oficial da União, 16 jul. 2020.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; REZENDE, Sonaly Cristina Borges de Lima; HELLER, Leo; CORDEIRO, Berenice de Souza. *Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico.* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 14, n. 1, p. 9–25, maio 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica nº 15/2014 – Eixo “Cidade Melhor” e saneamento no PAC 2.* Brasília, 2014.

CANÇADO, Vanessa Lucena; COSTA, Geraldo Magela. *A política de saneamento básico: limites e possibilidades de universalização.* In: X Seminário sobre a Economia Mineira, 2002, Diamantina. Anais do X Seminário sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2002.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Políticas de desenvolvimento urbano na América Latina.* Santiago: CEPAL, 2010.

CORREIA, M. L. S. F. et al. *Evolução das políticas públicas de saneamento básico do Brasil: do PLANASA ao PAC-Saneamento.* Anais do ENEP, 2020.

COSTA, M. A. et al. *Estado, planejamento e regulação no setor de saneamento: mudanças, atores, concepções e protagonismos.* Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 29. Brasília: Ipea; Instituto Água e Saneamento, 2023.

DAL MASO, R. A. *Saneamento básico no Brasil: a política nacional entre 1995 e 2007.* Texto para Discussão FEE nº 105. Porto Alegre: FEE, 2012.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Novo PAC: principais características e desafios.* Nota Técnica nº 276. Brasília, 2023.

ESTUDO ESPECIAL. *Plano Nacional de Saneamento – PLANASA – aspectos básicos. Conjuntura Econômica,* Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 90–94, mar. 1974.

FERREIRA, L. F. V. M. et al. *O impacto da Lei 11.445/2007 e do PAC na estrutura de capital das companhias estaduais de saneamento básico.* In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2015.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para políticas públicas*. Brasília, 2010.

IPEA; INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. *Saneamento básico no Brasil: Estado, regulação, financiamento e desafios da universalização*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 29. Brasília: Ipea/IAS, 2023.

NUNES, Maria. *O Programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras*. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 12.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Resolução 64/292 – The human right to water and sanitation*. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 2010.

PENTEADO, T. B. *Água e saneamento básico: os direitos humanos fundamentais*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, v. 7, n. 25, 2023.

REZENDE, S. C. et al. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil – Volume 5: análise histórica e estimativa de necessidades*. Brasília: Ministério das Cidades/SNSA, 2014.

SOUZA, A. C. A. *Política de saneamento básico no Brasil: avanços, limites e desafios após a Lei nº 11.445/2007*. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 23, supl. 1, p. 177–193, 2016.

TCU – Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.660/2009 – Plenário (PAC Saneamento)*; *Acórdão nº 1.079/2019 – Plenário (Obras paralisadas)*. Brasília, 2009–2019.

TRATA BRASIL – Instituto Trata Brasil. *Guia do Saneamento 2023*. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tratabrasil.org.br/>

TUROLLA, F. A. *Política de saneamento básico no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. Texto para Discussão Ipea nº 922. Brasília: Ipea, 2002.



Série Saneamento
Caderno Temático **8**
Investimentos do PAC
no Saneamento

SOBRE O AUTOR:

Marco Tourinho Gama é Analista de Infraestrutura do Governo Federal e Coordenador de Diretrizes Regulatórias da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Foi Assessor Técnico Especializado no Departamento de Repasses e Financiamentos entre 2022 e 2025. Engenheiro sanitarista, doutor em Engenharia Civil pela Universidade do Porto, acumula experiência em abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e regulação de serviços públicos.

Colaborador/Revisoras:

Márcio Leão Coelho – Diretor do Departamento de Repasses e Financiamento da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (DRF/SNSA/MCID)

Michelli Miwa Takahara – Coordenadora-Geral de Padronização e Gestão de Informações da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (CGPGI/SNSA/MCID)

Suliana Ferreira de Almeida – Assessora Técnica da Coordenação Geral de Padronização e Gestão de Informações da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (CGPGI/SNSA/MCID)



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



Este produto foi realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/005 - MCID_INTERÁGUAS - SANEAMENTO em contrato celebrado entre a ARTE EM MOVIMENTO LTDA. e o INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA – IICA.