

PANORAMA

do saneamento básico no Brasil

Análise situacional dos
programas e ações federais

Coordenadora: **Patrícia Campos Borja**

3



PANORAMA

do saneamento básico no Brasil

Volume 3:
Análise situacional dos
programas e ações federais

Coordenadora:
Patrícia Campos Borja

Ministério das Cidades
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Brasília | 2014

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Dilma Rousseff **Presidenta da República**
Aguinaldo Veloso Borges Ribeiro **Ministro das Cidades**
Alexandre Cordeiro Macedo **Secretário Executivo do Ministério das Cidades**
Osvaldo Garcia **Secretário Nacional de Saneamento Ambiental**
Gustavo Zarif Frayha **Chefe de Gabinete**
Ernani Ciríaco de Miranda **Diretor de Articulação Institucional**
Manoel Renato Machado Filho **Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica**
Johnny Ferreira dos Santos **Diretor de Águas e Esgotos**

Coordenação da SNSA

Departamento de Articulação Institucional / Secretaria Nacional de Saneamento Básico / Ministério das Cidades

Coordenadores

Ernani Ciríaco de Miranda – agosto de 2012 a dezembro de 2013
Viviana Simon – agosto de 2010 a agosto de 2012
Norma Lúcia de Carvalho – abril de 2010 a agosto de 2010
Sérgio Antônio Gonçalves – maio de 2008 a abril de 2010

Equipe Técnica

Alex Fabiano Ribeiro de Magalhães
Alexandre Araújo Godeiro Carlos
Felipe Augusto de Jesus Ribeiro
João Carlos Machado
Johnny Ferreira dos Santos
Lauseani Santoni
Martin Junior Valero
Miguel Crisóstomo Brito Leite
Marcelo de Paula Neves Lelis
Marta Litwinczik Sinoti
Renata Helena da Silva
Sérgio Brasil Abreu
Tatiana Santana Timóteo Pereira

Estagiárias

Kelly Cristina Dutra da Silva
Naydian Myllena de Souza Melo

Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades, com atuação até 2011

Adalberto Joaquim Mendes (CNM), Alcir Ferreira de Matos (UNMP), Aldenora Gomez González (CONAM), Amélia Fernandes Costa (FNU), Antônia de Pádua (CM), Antonio Carlos Gerardi (ABES), Arnaldo Luiz Dutra (ASSEMAE), Bartíria Perpétua Lima da Costa (CONAM), Carlos Alberto Rosito (ASFAMAS), Claudia Julio Ribeiro (FISENGE), Emanuel Pontes Meirelles (CEAP), Ericson Dias Mello (ABENGE), Evanildo Barbosa da Silva (FASE), Francisco Edson Alves Ferreira (FNP), Gilberto Cardoso Aguiar (MNLM), Gilberto Carmo Lopes Siqueira (Governo do Estado do Acre), Hidely Grassi Rizo (Ministério do Meio Ambiente), João Clébio Lima Machado (Governo do Estado do Amapá), Joaquim Cartaxo Filho (Governo do Estado do Ceará), José Vaz (UVB), Leodegar da Cunha Tiscoski (Ministério das Cidades), Lúcia Regina Antony (FENAVRU), Marco Antônio de Araújo Fireman (Governo do Estado de Alagoas), Marcos Antônio Landa de Souza (MNLM), Maria das Graças Silva de Souza (UNMP), Maria de Fátima Souza e Silva (ANTAC), Maria Henriqueta Arantes Ferreira Alves (CBIC), Marilene dos Santos Marchese (Governo do Estado de Mato Grosso), Marta do Socorro Farias Barriga (Governo do Estado do Pará), Paulo Roberto de Oliveira (ABCON), Paulo Ruy Vallim Carnelli (FNSS), Pedro Antonio Gvozdanovic Villar (Ministério da Saúde), Pedro Romildo dos Santos (FNU), Raimundo Jorge Raiol Leal (CONAM), Rui Porto Rodrigues (CUT), Scheilla Maria Agostini (ASSEMAE), Tiguça Barbosa dos Santos (CMP), Vidal Barbosa da Silva (UNMP), Walter Maria de Arruda (CONAM).



PANORAMA

do saneamento básico no Brasil

Coordenador geral:

Léo Heller

Coordenadores:

Luiz Roberto Santos Moraes

Ana Lucia Britto

Patrícia Campos Borja

Sonaly Cristina Rezende

Volume 3: Análise situacional dos programas e ações federais

Coordenadora:

Patrícia Campos Borja

Ministério das Cidades
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Brasília | 2014

Copyright © 2014 – Ministério das Cidades
Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total,
por qualquer meio, se citados a fonte e o sítio da Internet,
no qual pode ser encontrado o original em
www.cidades.gov.br

**Panorama do Saneamento Básico no Brasil – Vol 3:
Análise situacional dos programas e ações federais**

Impresso no Brasil – 1ª Edição: 2014

Trabalho desenvolvido no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério das Cidades e
Universidade Federal de Minas Gerais (Chamada Pública MCidades/SNSA nº 01/2009), para a realização do
Estudo do Panorama do Saneamento Básico no Brasil. Pesquisa realizada com o apoio do Ministério das Cidades /
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental / Departamento de Articulação Institucional

Coordenador geral

Léo Heller

Coordenadores

Luiz Roberto Santos Moraes, Ana Lucia Britto,
Patrícia Campos Borja e Sonaly Cristina Rezende

Coordenadora do volume

Patrícia Campos Borja

Pesquisadores

Maíra Macedo Silva, Antônio Alves Dias Neto,
Luciana Santiago Rocha

Estagiários

Vinícius Frazão Barreto Alves, Maressa de Lacerda Vieira,
Gerson Rodrigues Primo Júnior, Jackson Santos da
Conceição, Flávia Nunes de Melo, Michele Bispo de Jesus

Revisão geral

Leila Margareth Möller

Normalização bibliográfica

Isabel Cristina Buccini

Projeto gráfico, capa e diagramação

Marco Severo e Romero Ronconi

Análise situacional dos programas e ações federais./ Patrícia Campos Borja. Brasília: Ministério das Cidades/

B823c Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental,

2014.

288 p. (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v.3).

Panorama do Saneamento Básico no Brasil

Coordenadores: Léo Heller (Coordenador Geral), Ana Lucia Britto, Luiz Roberto Santos Moraes, Patrícia Campos Borja, Sonaly Cristina Rezende.
Inclui referências.

1. Saneamento. 2. Abastecimento de água. 3. Esgotos. 4. Resíduos sólidos. 5. Águas pluviais. I. Ministério das Cidades. II. Heller, Léo. III. Moraes, Luiz Roberto Santos. IV. Britto, Ana Lucia. V. Borja, Patrícia Campos. VI. Rezende, Sonaly Cristina. VII. Título. VIII. Série.



PREFÁCIO

O Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades e com o acompanhamento do Grupo de Trabalho Interinstitucional do Plano Nacional de Saneamento Básico (GTI-PLANSAB), cuja composição incluiu representantes de órgãos e instituições do próprio Governo e dos segmentos do Conselho das Cidades, promoveu cuidadoso processo visando à materialização do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), dando cumprimento à determinação da Lei 11.445, de 2007. O Plano Nacional de Saneamento Básico contribui para melhorar a atuação do Governo Federal nesse importante setor. Da mesma forma, cumprirá o papel de referência para que estados e municípios desenvolvam suas políticas, em consonância com o planejamento da respectiva esfera federativa. Dessa forma, pretende-se que o Plansab exerça papel articulador vertical – entre entes federados – e horizontal – entre as políticas públicas dos entes federados – tornando as ações públicas em saneamento básico em uma política pública integrada.

Dentre as diversas etapas desenvolvidas para a elaboração do Plano, foi solicitada à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), à Universidade Federal da Bahia (UFBA) e à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) o desenvolvimento da Pesquisa Panorama do Saneamento Básico no Brasil, aqui apresentada.

Este trabalho, portanto, cumpriu um duplo papel: forneceu os subsídios essenciais para a formulação do Plansab, orientando sua discussão pública, e, em si mesmo, constitui uma importante produção intelectual sobre o setor de saneamento básico. Nesse seu segundo papel, celebramos a publicação do trabalho, entendendo que será uma contribuição valiosa para o adensamento das reflexões sobre as diversas dimensões do saneamento.

O Estudo desenvolve discussões teórico-conceituais, realiza um diagnóstico histórico e transversal da situação do acesso da população ao saneamento básico e das políticas praticadas e apresenta avaliações prospectivas, com metodologia inovadora para a cultura da área. Esse conjunto de sete volumes, portanto, forma um importante aporte da área acadêmica para o setor de saneamento, do qual seus agentes técnicos, acadêmicos, políticos e gerenciais dele poderão se apropriar e compreender com mais rigor e precisão a trajetória da área de saneamento no País, com suas potencialidades e limites para alcançar a tão almejada universalização.

O Ministério das Cidades parabeniza os autores e entende que esta publicação se traduz em marco conceitual importante e cumpre sua missão de melhor qualificar as reflexões sobre o futuro do setor.

Aguinaldo Ribeiro

Ministro de Estado das Cidades

Lista de abreviaturas e siglas

ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias	BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base	BIRD	Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento
ABENGE	Associação Brasileira de Educação em Engenharia	BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental	BNH	Banco Nacional da Habitação
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas	CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
ACN	Artigo em Congresso Nacional	CAESB	Companhia de Saneamento do Distrito Federal
AdA	Águas do Amazonas	CAIXA	Caixa Econômica Federal
ADEG	Administração dos Estadios do Estado da Guanabara	CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade	CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
AESB	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais	CaSan	Cadastro de Obras e Saneamento
AFEAM	Agência de Fomento do Estado do Amazonas	CAUC	Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo
AIDIS	Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental	CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
AISAN	Agente Indígena de Saneamento	CDU	Coligação Democrática Unitária
AMAMD	Acordo de Melhoria de Desempenho	CEAE	Companhia Estadual de Água e Esgotos
ANA	Agência Nacional de Águas	CEAP	Centro de Educação e Assessoria Popular
ANTAC	Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído	CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
AP1MC	Associação Programa Um Milhão de Cisternas	CERB	Companhia de Engenharia Rural da Bahia
APF	Administração Pública Federal	CGU	Controladoria Geral da União
APRH	Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos	CGVAM	Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental
ARE	Artigo em Revista no Exterior	CIT	Comissão Intergestora Tripartite
ARN	Artigo em Revista Nacional	CLN	Capítulo de Livro Nacional
ARSAM	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	CME	Capitalismo Monopolista de Estado
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro	CMN	Conselho Monetário Nacional
ASFAMAS	Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento	CMP	Central de Movimentos Populares
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços de Saneamento Ambiental	CNM	Confederação Nacional de Municípios
AVAS	Agentes da Vigilância Ambiental em Saúde	CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
BB	Banco do Brasil	CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores	FEE	Fundação de Economia e Estatística
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente	FENAVRU	Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades	FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia	FGV	Fundação Getúlio Vargas
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais	FIDA	Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento	FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito	FIOSCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
CT-HIDRO	Fundo Setorial de Recursos Hídricos	FISENGE	Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros
CUT	Central Única dos Trabalhadores	FMI	Fundo Monetário Internacional
DATASUS	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde	FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
DBO	Demanda Bioquímica de Oxigênio	FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
DEPLAN	Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e de Planejamento Estratégico	FNP	Frente Nacional de Prefeitos
DI	Disponibilidade Interna	FNSS	Fórum Nacional de Secretários de Saneamento
DIP	Dados Informações e Pesquisas	FNU	Federação Nacional do Urbanitários
DNERU	Departamento Nacional de Endemias Rurais	FSESP	Fundação do Serviço Especial de Saúde Pública
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas	FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento	GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
DPP	Domicílios Particulares Permanentes	GESPÚBLICA/	
DTA	Documentos Técnicos de Apoio	NSS	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Núcleo Setorial de Saneamento
EAD	Ensino à Distância	GT	Grupo de Trabalho
EDAMB	Educação Sanitária e Ambiental e Mobilização e Comunicação Social	GTEAMSS	Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento
EDNUSC	Editora da Universidade do Sagrado Coração	GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
EGA	Enhanced Graphics Adapter	GTI-PDR	Gru-po de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental	GTI-PLANSAB	Grupo de Trabalho Interinstitucional do Plano Nacional de Saneamento Básico
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A	IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ESRI	Environmental Systems Research Institute	IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto	IBRAOP	Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional		

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano	NURECO	Núcleo Regional da Região Sul
IFI	Instituições Financeiras Internacionais	NURENE	Núcleo Regional Nordeste
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna	OECF	Overseas Economic Cooperation Fund
IMA	Instituto do Meio Ambiente	OGU	Orçamento Geral da União
IMPLURB	Instituto Municipal de Planejamento Urbano	OMS	Organização Mundial da Saúde
IMTRANS	Instituto Municipal de Trânsito	ONG	Organização Não Governamental
INGÁ	Instituto de Gestão das Águas e Clima	OPAS	Organização Panamericana de Saúde
IPAA	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas	OSCIPI	Organizações da Sociedade de Interesse Público
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano	PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
IQA	Índice de Qualidade das Águas	PASS/BID	Projetos de Ação Social em Saneamento/Programa de Ação Social em Saneamento
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	PCCI	Plano de Controle da Contaminação Industrial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias	PCE	Programa de Controle da Esquistossomose
LOA	Lei Orçamentária Anual	PDBG RJ	Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
MAS	Ministério da Ação Social	PDDU	Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano
MBES	Ministério do Bem-Estar Social	PEAMSS	Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento
MCidades	Ministério das Cidades	PEAS	Programa de Educação Ambiental e Sanitária
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia	PGE	Procuradoria Geral do Estado
MD	Ministério da Defesa	PIB	Produto Interno Bruto
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário	PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
MESA	Manaus Energia S/A	PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente	PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
MI	Ministério da Integração Nacional	PNCPDA	Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água
MMA	Ministério do Meio Ambiente	PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia	PNGP	Prêmio Nacional da Gestão Pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	PNQS	Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento
MS	Ministério da Saúde	PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego		
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais		
NUCASE	Núcleo de Capacitação Sudeste		
NUCASUL	Núcleo de Capacitação Sul		

PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico	SEDEC	Secretaria Nacional de Defesa Civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza
PPA	Plano Plurianual	SEDIR	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional
PPED	Programa de Prevenção e Preparação para Emergência e Desastres	SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
PROÁGUA/		SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
Semiárido	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semiárido	SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
PROBACIAS	Conservação de Bacias Hidrográficas	SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
PRODES	Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas	SEMINF	Secretaria Municipal de Infraestrutura
PROMESO	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais	SEMMAS	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade
PRÓ-		SEMULSP	Secretaria Municipal de Limpeza e Serviços Públicos
MUNICÍPIOS	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios	SEPLAN	Secretaria do Planejamento
PROSAB	Programa de Pesquisas em Saneamento Básico	SEPURB	Secretaria Especial de Políticas Urbanas
PROSAMIM	Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus	SES	Sistema de Esgotamento Sanitário
RCN	Resumo em Congresso Nacional	SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
ReCESA	Rede de Capacitação e Extensão em Saneamento Ambiental	SIGCisternas	Sistema de Informações Gerenciais do Projeto Cisternas
RH	Região Hidrográfica	SIG	Sistema de Informações Geográficas
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico	SIGPLAN	Sistema de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
RM	Região Metropolitana	SIGPLANRS	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul
RPA	Relatório dos Produtos das Ações	SINAN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
RS	Resíduos Sólidos	SINAOP	Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas
RSD	Resíduos Sólidos Domiciliares	SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
RSDLP	Resíduos Sólidos Domiciliares e de Limpeza Pública	SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
RSLP	Resíduos Sólidos de Limpeza Pública	SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos	SINVSA	Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental
SAA	Sistema de Abastecimento de Água	SISABI	Sistema de Informações de Saneamento em Áreas Indígenas
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto	SISAGUA	Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano
SAAEG	Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar de Guarulhos		
SAD	Sistema de Apoio à Decisão		
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos		
SAMAE	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto		

SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SOPS	Secretaria de Obras Públicas e de Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPF	Secretaria de Estado de Política Fundiária
SRHU	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano
STF	Supremo Tribunal Federal
SUCAM	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUHAB	Superintendência Estadual de Habitação do Amazonas
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UBMR	Unidade de Beneficiamento de Materiais Recicláveis
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UDF	Unidade de Disposição Final
UDFRS	Unidade de Disposição Final de Resíduos Sólidos
UEL	Unidades Executoras Locais
UGM	Unidade de Gestão Microrregional
Unid	União Nacional dos Indígenas
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
UP	Unidade de Processamento
UVB	União dos Vereadores do Brasil
VIGIDESASTRES	Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Decorrentes dos Desastres Naturais

List of figures

FIGURA 2.1	As políticas públicas no sistema político, segundo Easton	59	FIGURA 5.7	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em ações relacionadas com o saneamento básico, por componente, 2005 – 2009	100
FIGURA 4.1	Interfaces do saneamento básico nos setores da Administração Pública Federal	76	FIGURA 5.8	Investimentos com recursos não onerosos comprometidos e desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por macrorregião, 2005 – 2009	101
FIGURA 5.1	Programa de Governo. PPA 2008 - 2011	81	FIGURA 5.9	Proporção de investimentos com recursos não onerosos comprometidos e desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005 – 2009	101
FIGURA 5.2	Gestão do Plano. PPA 2008 – 2011	82	FIGURA 5.10	Comparação entre os valores comprometidos e desembolsados, total e de emendas parlamentares, em ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005 – 2009	103
FIGURA 5.3	Investimentos não onerosos programados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico (LOA + Créditos Adicionais). 2004 – 2009	91	FIGURA 5.11	Desembolsos <i>per capita</i> , com recursos não onerosos, em abastecimento de água, considerando os excluídos do acesso, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008	104
FIGURA 5.4	Recursos federais não onerosos programados, segundo tipo de ação na LOA, para saneamento básico (LOA + Créditos Adicionais) 2004 – 2009	95	FIGURA 5.12	Desembolsos <i>per capita</i> , com recursos não onerosos, em esgotamento sanitário, considerando os excluídos do acesso, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008	105
FIGURA 5.5	Recursos onerosos e não onerosos desembolsados em ações diretas e relacionadas com o saneamento básico. Brasil, 2005 – 2009	97			
FIGURA 5.6	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em ações diretas de saneamento básico, por componente, 2005 – 2009	100			

FIGURA 5.13	Desembolsos <i>per capita</i> em resíduos sólidos, com recursos não onerosos, considerando os excluídos do acesso aos serviços de coleta, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008	FIGURA 5.19	Resíduos sólidos: Déficit no acesso à coleta de lixo e municípios contemplados com recursos não onerosos, 2004 - 2009
	..... 105		..... 110
FIGURA 5.14	Proporção da população excluída do acesso ao abastecimento de água e desembolsos de recursos não onerosos, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008	FIGURA 5.20	IDH dos municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2004 - 2009
	..... 106		..... 111
FIGURA 5.15	Proporção da população excluída do acesso ao esgotamento sanitário e desembolsos de recursos não onerosos, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008	FIGURA 5.21	PIB per capita 2006 dos municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2004 - 2009
	..... 106		..... 111
FIGURA 5.16	Proporção da população excluída do acesso à coleta de lixo adequada e desembolsos de recursos não onerosos, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008	FIGURA 5.22	Valores contratados com recursos do FGTS. Saneamento para Todos, 2004 - 2009
	..... 106		..... 113
FIGURA 5.17	Abastecimento de água. Déficit no acesso à rede geral ou poço nascente com canalização e municípios contemplados com recursos não onerosos, 2004 - 2009	FIGURA 5.23	Proporção dos valores contratados pela Caixa (FGTS), segundo os componentes do saneamento básico, 2004 – 2009
	..... 108		..... 113
FIGURA 5.18	Esgotamento sanitário. Déficit no acesso a rede geral e fossa séptica e municípios contemplados com recursos não onerosos, 2004 - 2009	FIGURA 5.24	Proporção dos valores contratados pela Caixa (FGTS) do Programa Saneamento para Todos, por macrorregião brasileira, 2004 – 2009
	..... 109		..... 113
		FIGURA 5.25	Desembolso com recursos da Caixa (FGTS), para saneamento básico, 2004 – 2009
			..... 114

FIGURA 5.26	Proporção dos valores desembolsados pela Caixa (FGTS), segundo os componentes do saneamento básico, 2004 – 2009	114	FIGURA 5.33	Proporção dos recursos contratados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico, por componente, 2004 – 2009	119
FIGURA 5.27	Proporção dos valores desembolsados pela Caixa (FGTS) do programa Saneamento para Todos, por macrorregião brasileira, 2004 – 2009	115	FIGURA 5.34	Proporção dos valores contratados pelo BNDES - FAT para saneamento básico, por macrorregião brasileira, 2004 – 2009	120
FIGURA 5.28	IDH dos municípios atendidos com recursos da Caixa (FGTS), para ações de saneamento básico, 2004 – 2009	116	FIGURA 5.35	Recursos desembolsados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico, por componente e macrorregião, 2004 – 2009	120
FIGURA 5.29	PIB 2006 dos municípios atendidos com recursos da Caixa (FGTS) para ações de saneamento básico, 2004 – 2009	116	FIGURA 5.36	Proporção de recursos desembolsados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico por componente, 2004 – 2009	121
FIGURA 5.30	Municípios contemplados com recursos do FGTS para ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, 2004 – 2009	117	FIGURA 5.37	Proporção de recursos desembolsados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico, segundo macrorregiões, 2004 – 2009	121
FIGURA 5.31	Municípios contemplados com recursos do FGTS para ações de resíduos sólidos e drenagem urbana, 2004 – 2009	118	FIGURA 5.38	Desembolsos <i>per capita</i> , com recursos onerosos, em abastecimento de água, considerando os excluídos do acesso por macrorregião do Brasil, 2005 – 2008	122
FIGURA 5.32	Recursos contratados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico, por componente, 2004 – 2009	119	FIGURA 5.39	Desembolsos <i>per capita</i> , com recursos onerosos, em esgotamento sanitário por macrorregião do Brasil, 2005 – 2008	122

FIGURA 5.40	Desembolsos <i>per capita</i> em resíduos sólidos, com recursos oneroso, considerando os excluídos do acesso aos serviços por macrorregião do Brasil, 2005 – 2008	FIGURA 6.2	Cobertura da população urbana com abastecimento de água adequado e recursos não onerosos desembolsados em abastecimento de água, do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto
	..... 122		..... 133
FIGURA 5.41	Proporção da população excluída do acesso ao abastecimento de água e desembolsos de recursos onerosos, 2005 – 2008	FIGURA 6.3	Indicador de saúde e cobertura da população urbana com abastecimento de água
	..... 124		..... 134
FIGURA 5.42	Proporção da população excluída do acesso ao esgotamento sanitário e desembolsos de recursos onerosos, 2005 – 2008	FIGURA 6.4	Cobertura e incremento da população urbana com rede de abastecimento de água e incremento do número de domicílios, 2002 a 2008
	..... 124		..... 134
FIGURA 5.43	Proporção da população excluída do acesso à coleta de lixo adequada e desembolsos de recursos onerosos, 2005 – 2008	FIGURA 6.5	Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Infraestrutura Hídrica para abastecimento de água, 2005 - 2009
	..... 125		..... 135
FIGURA 5.44	IDH 2000 dos municípios atendidos com recursos do BNDES-FAT, para ações de saneamento básico, 2004 - 2009	FIGURA 6.6	Valores contratados, com recursos do FGTS, para abastecimento de água, 2004-2009
	..... 126		..... 138
FIGURA 5.45	PIB per capita 2006 dos municípios atendidos com recursos do BNDES-FAT para ações de saneamento básico, 2004 - 2009	FIGURA 6.7	Desembolsos, com recursos do FGTS, para abastecimento de água, 2004 – 2009
	..... 126		..... 138
FIGURA 6.1	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Abastecimento de água, 2005 - 2009	FIGURA 6.8	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Esgotamento Sanitário, 2005-2009
	..... 131		..... 140

FIGURA 6.9	Cobertura da população urbana com esgotamento sanitário adequado e recursos não onerosos desembolsados em esgotamento sanitário do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto	142	FIGURA 6.17	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, 2005 - 2009	153
FIGURA 6.10	Indicadores de saúde e cobertura da população urbana com esgotamento sanitário, 2001 – 2008	143	FIGURA 6.18	Proporção da população urbana com coleta de lixo direta, meta do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos e recursos não onerosos desembolsados, 2004 – 2009	158
FIGURA 6.11	Cobertura e incremento da população total com esgotamento sanitário adequado e incremento do número de domicílios, 2002 a 2008	143	FIGURA 6.19	Indicadores de saúde e cobertura da população urbana com coleta direta de resíduos sólidos	159
FIGURA 6.12	Investimentos com recursos não onerosos do Prodes, entre os anos 2001 a 2008, em valores históricos	146	FIGURA 6.20	Valores contratados, com recursos do FGTS para resíduos sólidos, 2004 - 2009	160
FIGURA 6.13	Municípios contemplados pelo Programa de Remoção de Cargas Poluidora (Prodes), 2001 - 2008	149	FIGURA 6.21	Desembolsos, com recursos do FGTS, para resíduos sólidos, 2004 – 2009	160
FIGURA 6.14	População dos municípios atendidos pelo Prodes, 2001 – 2008	150	FIGURA 6.22	Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, 2005 - 2009	163
FIGURA 6.15	Valores contratados, com recursos do FGTS, para esgotamento sanitário, 2004 - 2009	151	FIGURA 6.23	Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres, 2005 - 2009	164
FIGURA 6.16	Desembolsos com recursos do FGTS para esgotamento sanitário, 2004 – 2009	151	FIGURA 6.24	Valores contratados, com recursos do FGTS, para drenagem das águas pluviais, 2004 - 2009	166

FIGURA 6.25	Desembolsos, com recursos do FGTS, para drenagem das águas pluviais, 2004 – 2009	FIGURA 6.32	Recursos, não onerosos comprometidos, desembolsados do Programa Calha Norte, 2005 – 2009
	..... 166		..... 178
FIGURA 6.26	Valores contratados, com recursos do FGTS, para Ações Integradas de Saneamento, 2004 - 2009	FIGURA 6.33	Proporção de valores conveniados pela Funasa entre as ações, 2003 – 2009
	..... 169		..... 182
FIGURA 6.27	Desembolsos, com recursos do FGTS, para ações integradas de saneamento, 2004 - 2009	FIGURA 6.34	Valores contratados, empenhados, a empenhar e pagos, segundo tipo de recursos, para convênio da Funasa, em valores históricos 2003 – 2009
	..... 169		..... 182
FIGURA 6.28	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados do Programa Pró-Municípios de População de Médio Porte, 2005 – 2009	FIGURA 6.35	Valores contratados, segundo tipo de recursos, para convênio da Funasa, em valores históricos, 2003 – 2009
	..... 171		..... 183
FIGURA 6.29	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados, do Programa Pró-Municípios de População de Pequeno Porte, 2005 - 2009	FIGURA 6.36	IDH 2000 dos municípios atendidos com recursos não onerosos para ações de saneamento básico da Funasa, 2003 - 2009
	..... 172		..... 183
FIGURA 6.30	Recursos, não onerosos comprometidos, desembolsados do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, 2005 - 2009	FIGURA 6.37	PIB per capita 2006 dos municípios atendidos com recursos não onerosos, para ações de saneamento básico da Funasa, 2003 – 2009
	..... 175		..... 184
FIGURA 6.31	Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa de Habitação de Interesse Social – Ação 648, 2005 - 2009	FIGURA 6.38	Municípios contemplados pela Funasa com projetos em abastecimento de água, 2003 a 2009
	..... 176		..... 186

FIGURA 6.39	Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em abastecimento de água, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007	FIGURA 6.45	Municípios contemplados pela Funasa com Projetos de Drenagem das Águas Pluviais, 2003 - 2009
	..... 187		..... 192
FIGURA 6.40	Municípios contemplados pela Funasa com projetos em esgotamento sanitário, 2003 - 2009	FIGURA 6.46	Municípios contemplados pela Funasa com Projetos de Melhorias Sanitárias Domiciliares, 2003 - 2009
	..... 188		..... 193
FIGURA 6.41	Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em esgotamento sanitário, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007	FIGURA 6.47	Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em Melhorias Sanitárias Domiciliares, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007
	..... 189		..... 194
FIGURA 6.42	Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em resíduos sólidos, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007	FIGURA 6.48	Municípios contemplados pela FUNASA para Projetos de Saneamento em Áreas Especiais, 2003 - 2009
	..... 189		..... 196
FIGURA 6.43	Municípios contemplados pela Funasa com projetos de resíduos sólidos, 2003 - 2009	FIGURA 6.49	Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Saneamento Rural. Abastecimento de água, 2005 - 2009
	..... 190		..... 199
FIGURA 6.44	Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em drenagem das águas pluviais, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007	FIGURA 6.50	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Saneamento Rural. Esgotamento sanitário, 2005 - 2009
	..... 191		..... 199
		FIGURA 6.51	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Saneamento Rural. Ações integradas, 2005 - 2009
			..... 200

FIGURA 6.52	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Vigilância Ambiental em Saúde, 2005 - 2009	FIGURA 6.59	Proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água, por macrorregião, 2004 – 2008
	.....201		.....211
FIGURA 6.53	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Acesso à Alimentação para a Construção de Cisternas, 2005 - 2009	FIGURA 6.60	Proporção da população rural com acesso à rede geral de esgoto e fossa séptica, por macrorregião, 2004 – 2008
	.....203		.....212
FIGURA 6.54	Mapa das sub-regiões prioritárias do Programa Conviver no Semi-árido	FIGURA 6.61	Proporção da população rural com acesso à coleta direta de lixo, por macrorregião, 2004 – 2008
	.....206		.....212
FIGURA 6.55	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados pelo Programa Conviver, por tipo de intervenção, 2005 - 2009	FIGURA 6.62	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas, 2005 - 2009
	.....207		.....213
FIGURA 6.56	Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, pelo Programa Conviver, 2005 - 2009	FIGURA 6.63	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas. Abastecimento de água, 2005 - 2009
	.....208		.....214
FIGURA 6.57	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento, 2005 - 2009	FIGURA 6.64	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas. Esgotamento Sanitário, 2007 - 2009
	.....209		.....214
FIGURA 6.58	Proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água, destino dos esgotos e coleta de lixo, 2002 - 2008	FIGURA 6.65	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas. Infraestrutura hídrica, 2005 - 2009
	.....211		.....215

FIGURA 6.66	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental, 2005 - 2009	..... 217	FIGURA 6.71	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas, 2005 - 2009	..... 221
FIGURA 6.67	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Ações nos rios São Francisco e Parnaíba, 2005 - 2009	..... 218	FIGURA 6.72	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 2005 – 2009	..... 223
FIGURA 6.68	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Abastecimento de água, 2005 - 2009	..... 218	FIGURA 6.73	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano. Emendas parlamentares e não emendas, 2005 – 2009	..... 223
FIGURA 6.69	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Esgotamento Sanitário, 2005 - 2009	..... 219	FIGURA 6.74	Recursos, Comprometidos e Desembolsados, do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana. Ações integradas, 2005 - 2009	..... 229
FIGURA 6.70	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Resíduos Sólidos, 2005 - 2009	..... 219	FIGURA 6.75	Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Gestão da Política de Integração Nacional - Infraestrutura hídrica, 2005 - 2009	..... 231
			FIGURA 6.76	Valores contratados com recursos do FGTS - Desenvolvimento Institucional e Estudos e Projetos, 2004 - 2009	..... 231
			FIGURA 6.77	Desembolsos com Recursos do FGTS para Desenvolvimento Institucional, 2004 – 2009	..... 232

FIGURA 6.78 Desembolsos com recursos do FGTS para Estudos e Projetos, 2004 – 2009

..... 232

FIGURA 6.79 Recursos investidos no Prosab, 2004 – 2005

..... 236

FIGURA 6.80 Produção científica do Prosab, 2004 – 2005

..... 237

FIGURA 7.1 Desempenho dos indicadores de cobertura da população total com rede de água, com rede geral de esgoto, coleta de lixo e DIP, no estado da Bahia

..... 265

Lista de tabelas

<p>TABELA 3.1 Número de formulários enviados para avaliação dos programas, por instituição, 2010 67</p> <p>TABELA 3.2 Lista de programas estaduais de melhor desempenho, considerando indicadores selecionados, 2010 68</p> <p>TABELA 5.1 Número de programas com ações de saneamento básico, por Ministério, 2004 – 2009 83</p> <p>TABELA 5.2 Programas do Governo Federal com ações de saneamento básico (2004 - 2009) 84</p> <p>TABELA 5.3 Programas do Governo Federal voltados para ações diretas de saneamento básico 86</p> <p>TABELA 5.4 Programas do Governo Federal voltados para áreas especiais e com ações relacionadas ao saneamento básico 87</p> <p>TABELA 5.5 Programas do Governo Federal voltados para o desenvolvimento urbano, contendo ações relacionadas ao saneamento básico 87</p>	<p>TABELA 5.6 Programas do Governo Federal voltados para integração e revitalização de bacias hidrográficas, contendo ações relacionadas ao saneamento básico 88</p> <p>TABELA 5.7 Programas do Governo Federal voltados ao fortalecimento institucional, contendo ações relacionadas ao saneamento básico 88</p> <p>TABELA 5.8 Programação orçamentária, por modalidade de intervenção, 2004 – 2009 92</p> <p>TABELA 5.9 Recursos federais não onerosos programados, para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por órgão na LOA, para saneamento básico (LOA + Créditos adicionais), PPA 2004 - 2007 93</p> <p>TABELA 5.10 Recursos federais não onerosos programados, para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por órgão na LOA, para saneamento básico (LOA + Créditos adicionais), PPA 2008 - 2009 93</p> <p>TABELA 5.11 Recursos não onerosos programados para saneamento básico, 2004 – 2009 (em milhões de reais) 94</p>
--	--

TABELA 5.12	Recursos não onerosos programados (LOA + Créditos Adicionais). 2007 - 2009	..... 96	TABELA 5.19	Distribuição de municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por macrorregião, 2004 - 2009	..... 107
TABELA 5.13	Recursos não onerosos programados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, no âmbito do PAC Saneamento, 2004 - 2009	..... 96	TABELA 5.20	Tipo do prestador dos municípios atendidos com recursos não onerosos, 2004 - 2009	..... 112
TABELA 5.14	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em programas com ações diretas de saneamento básico. Brasil, 2005 – 2009 (em milhões de reais)	..... 98	TABELA 5.21	Distribuição de municípios atendidos com recursos da Caixa (FGTS), 2004 - 2009	..... 116
TABELA 5.15	Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em programas com ações relacionadas ao saneamento básico. Brasil, 2005 – 2009 (em milhões de reais)	..... 99	TABELA 5.22	Tomadores de financiamento junto à Caixa, para empreendimentos de saneamento básico, 2004 - 2009	..... 123
TABELA 5.16	Valores comprometidos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005 - 2009 (em milhões de reais)	..... 102	TABELA 5.23	Distribuição de municípios atendidos com recursos do BNDES-FAT, 2004 - 2009	..... 125
TABELA 5.17	Valores desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005 - 2009 (em milhões de reais)	..... 102	TABELA 5.24	Tipo do prestador dos municípios atendidos com recursos onerosos, 2004 - 2009	..... 127
TABELA 5.18	Distribuição de municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por faixa populacional, 2004 - 2009	..... 107	TABELA 6.1	Ações de abastecimento de água do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009	..... 132
			TABELA 6.2	Ações de abastecimento de água previstas e realizadas em 2008 pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto	..... 132

TABELA 6.3	Ações do programa Infraestrutura Hídrica maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009	136	TABELA 6.11	Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo macrorregião, 2004 - 2009	148
TABELA 6.4	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Infraestrutura Hídrica, 2004 – 2009	136	TABELA 6.12	Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo estados brasileiros, 2004 - 2009	148
TABELA 6.5	Situação do andamento das obras de abastecimento de água do Programa Saneamento para Todos, 2006 - 2009	139	TABELA 6.13	Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo faixa populacional, 2004 - 2009	148
TABELA 6.6	Indicadores para esgotamento sanitário do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto	139	TABELA 6.14	Situação do andamento das obras de esgotamento sanitário do Programa Saneamento Para Todos, 2006 - 2009	152
TABELA 6.7	Ações de esgotamento sanitário do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009	141	TABELA 6.15	Ações do Programa Resíduos Sólidos Urbano com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009	156
TABELA 6.8	Ações de esgotamento sanitário realizadas, em 2008, pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto	141	TABELA 6.16	Metas previstas e realizadas do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, 2008 - 2011	156
TABELA 6.9	Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo bacias hidrográficas, 2004 - 2009	147	TABELA 6.17	Ações e produtos que contribuíram para alcançar os resultados do Programa Resíduos Sólidos Urbanos	157
TABELA 6.10	Municípios Beneficiados pelo Prodes, segundo Tipo de Prestador dos Serviços de Água e Esgoto, 2004 - 2009	148	TABELA 6.18	Situação do andamento das obras de resíduos sólidos do Programa Saneamento Para Todos, 2006 - 2009	161

TABELA 6.19	Ações do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009	.....	162	TABELA 6.26	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Pró-Municípios de Pequeno Porte, 2004 - 2009	.....	173
TABELA 6.20	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, 2004 – 2009	.....	163	TABELA 6.27	Ações do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009	.....	174
TABELA 6.21	Número de contratos por macrorregiões do Programa Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres, 2004 – 2009	.....	165	TABELA 6.28	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	.....	175
TABELA 6.22	Situação do andamento das obras de drenagem das águas pluviais do Programa Saneamento Para Todos, 2006 – 2009	.....	167	TABELA 6.29	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa de Habitação de Interesse Social – Ação 648, 2004 - 2009	.....	176
TABELA 6.23	Número de contratos / convênios por macrorregiões da ação / Programa de Ação Social em Saneamento – PASS e PASS-BID, 2004 - 2009	.....	168	TABELA 6.30	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Calha Norte	.....	177
TABELA 6.24	Situação do andamento das obras de Ações Integradas de Saneamento do Programa Saneamento para Todos, 2006 - 2009	.....	170	TABELA 6.31	Convênios firmados, proponentes e tipo de fonte dos recursos dos convênios da Funasa, 2003-2009	.....	180
TABELA 6.25	Número de contratos por macrorregiões do Programa Pró-Municípios de População de Médio Porte, 2004 – 2009	.....	172	TABELA 6.32	Ações apoiadas pelos convênios firmados pela Funasa no período de 2003 a 2009	.....	180
				TABELA 6.33	Valores contratados, empenhados e pagos, de convênios da Funasa no período de 2003 a 2009	.....	181

TABELA 6.34	Distribuição de municípios atendidos com recursos não onerosos pela Funasa, 2004 - 2009	183	TABELA 6.43	Ações do Programa Integração de Bacias Hidrográficas - Infraestrutura hídrica, 2004 - 2009	216
TABELA 6.35	Tipo do prestador dos municípios atendidos com recursos não onerosos, 2004 - 2009	184	TABELA 6.44	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas - Infraestrutura hídrica, 2004 - 2009	216
TABELA 6.36	Número de projetos por macrorregiões apoiados pela Funasa, 2003 - 2009	185	TABELA 6.45	Ações do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas, em Situação de Vulnerabilidade Ambiental, 2004 - 2009	220
TABELA 6.37	Número de municípios contemplados com convênios para saneamento em áreas especiais, 2005 - 2009	194	TABELA 6.46	Ações do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 2004 - 2009	224
TABELA 6.38	Número de convênios firmados pela Funasa para saneamento em áreas especiais, 2005 - 2009	195	TABELA 6.47	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 2004 - 2009	224
TABELA 6.39	Ações do Programa Saneamento Rural, 2004 - 2009	198	TABELA 6.48	Ações do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana, 2004 - 2009	229
TABELA 6.40	Número de contratos por macrorregiões do Programa Saneamento Rural	198	TABELA 6.49	Resultados do Prosab, em termos de produção tecnológica	237
TABELA 6.41	Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Conviver no Semi-árido	207	TABELA 7.1	Recursos do Programa Despoluição da Baía de Guanabara, por fonte financiadora, nos anos 1994 e 2005	248
TABELA 6.42	Número de contratos, por macrorregiões do Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	210			

TABELA 7.2	Composição dos investimentos do Programa Despoluição da Baía de Guanabara, por componente de intervenção, 1994	..... 249
TABELA 7.3	Cobertura da população com rede de abastecimento de água, nos municípios da Baía de Guanabara, 1995 a 2007	..... 251
TABELA 7.4	Cobertura da população com coleta de esgoto sanitário em municípios da Baía de Guanabara, 1995 a 2007	..... 252
TABELA 7.5	Financiamento do PROSAMIM	..... 255
TABELA 7.6	Categorias de ações e financiamento do PROSAMIM I, em US\$ 1,000.00	..... 256
TABELA 7.7	Intervenção e população beneficiada pelo Programa Água para Todos. Bahia, 2007 - 2010	..... 261
TABELA 7.8	Linhos de ação e valores de investimentos do Programa Água para Todos. Bahia, 2007 - 2009	..... 262
TABELA 7.9	Investimentos previstos e realizados por Linha de Ação do Programa Água para Todos, Bahia, 2007 - 2009 (em mil reais)	..... 263
TABELA 7.10	Andamento do Programa Água para Todos, Bahia, 2007 - 2009	..... 264

APRESENTAÇÃO

A Lei nº 11.445, de 5/1/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21/6/2010, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no País e determina, no seu art. 52, a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, sob a coordenação do Ministério das Cidades. A elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab tem como função, dentre outras, definir diretrizes nacionais para o saneamento básico, sendo nele estabelecidos os objetivos e metas nacionais e macrorregionais, em busca da universalização e do aperfeiçoamento na gestão dos serviços em todo o País, e visa se constituir no eixo central da política federal para o saneamento básico. O Plano pretende promover a articulação nacional dos entes federados, sendo instrumento fundamental para a retomada da capacidade orientadora e planejadora do Estado, na condução da política pública de saneamento básico e, consequentemente, da definição das metas e estratégias de governo, para um horizonte de 20 anos.

O Plansab é resultado de um processo planejado em três etapas: I) a formulação do *"Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania"*, que marca o início do processo participativo de elaboração do Plano em 2008; II) a elaboração, de 2009 a 2010, do presente estudo – o *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*; III) a *"Consulta Pública"*, que submete a versão preliminar do Plano à sociedade, de modo a promover ampla discussão, com vistas à consolidação de sua forma final, para posteriores encaminhamentos e execução.

Para o desenvolvimento do *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, o Ministério das Cidades selecionou, por meio da Chamada Pública nº 001/2009, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e

a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O estudo, composto por sete volumes, compreende ampla pesquisa, com sistematização e análise de informações, produção conceitual e desenvolvimento de prognósticos, contemplando:

- a Análise Situacional das condições do saneamento básico no Brasil, incluindo a caracterização do déficit no acesso aos serviços, análise dos programas existentes e avaliação político-institucional do setor;
- a identificação das condições a serem enfrentadas e a formulação de uma Visão Estratégica para a política pública de saneamento básico no País, para um horizonte de 20 anos;
- o estudo sobre os investimentos necessários, para a concretização das metas propostas;
- a produção de Cadernos Temáticos¹, em número de 13, para o aprofundamento conceitual em assuntos de relevante interesse para as definições do Plansab;
- a formulação dos elementos conceituais que norteiam a elaboração do estudo.

¹ 1.Universalidade, integralidade e equidade; 2.Territorialização; 3.Intersetorialidade e transversalidade; 4.Questão metropolitana; 5.Aspectos econômicos dos serviços públicos de saneamento básico; 6.Saneamento rural no Brasil; 7.Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA); 8.Desenvolvimento tecnológico; 9.Gestão democrática nos serviços de saneamento; 10.Desenvolvimento institucional; 11.Capacitação profissional na área de saneamento básico; 12.Cooperação público-público e público-comunitária, para a gestão dos serviços de saneamento básico e 13.Estado e Política de Saneamento no Brasil.

O Panorama do Saneamento Básico no Brasil, portanto, constitui elemento chave para o Plansab, o subsidiando em seus principais elementos e o complementando, na compreensão mais pormenorizada de alguns de seus aspectos. Ademais, constitui, por si só, importante fonte de consulta sobre a situação do saneamento básico no País e dos pressupostos de seu planejamento nacional, bem como quanto ao aprofundamento conceitual de aspectos relevantes para a reflexão do setor.

O Volume ora apresentado compõe a análise situacional dos programas e ações de saneamento básico do Governo Federal. O documento está estruturado em oito capítulos. Após a Introdução, o Capítulo 2 apresenta um marco de referência sobre política pública, realizando uma discussão sobre os nexos entre Estado e política pública, abordando, em seguida, a questão da avaliação de política pública. O Capítulo 3 apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho. O Capítulo 4 aborda a competência e a organização do Governo Federal, no setor do saneamento básico, enquanto que o Capítulo 5 realiza uma descrição sobre as características gerais e os investimentos dos programas e ações do Governo Federal em saneamento

básico. No Capítulo 6 é feita uma análise dos principais programas de saneamento básico, envolvendo discussões sobre os órgãos gestores responsáveis, os objetivos, as metas, as ações e os investimentos realizados, o público alvo e a abrangência territorial, com referência aos impactos na saúde e na cobertura dos serviços. São abordadas, ainda, as dificuldades enfrentadas para a implementação dos programas. No Capítulo 7 é feito um cenário sobre programas estaduais de saneamento básico e o Capítulo 8 apresenta a conclusão do trabalho.

Em função de diferentes cronologias no desenvolvimento deste estudo, que se baseou, principalmente, na realidade do país até 2009, e no processo de elaboração, discussão e aprovação do Plansab, algumas defasagens temporais verificaram-se entre os dois documentos. No decorrer da tramitação do Plansab, foi possível atualizá-lo, com base em novas pesquisas divulgadas, a exemplo do Censo Demográfico 2010 e da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008, publicada em 2010. Dessa forma, há diferenças de informações entre este volume e o Plansab, o que não prejudica a avaliação da tendência geral da análise aqui apresentada.

RESUMO EXECUTIVO

Entendendo as políticas públicas como multideterminadas, como lócus privilegiado da construção de projetos sociais, como produto de um momento histórico determinado, o seu conteúdo está relacionado ao regime de acumulação, ao modo de regulação na sociedade e aos recuos e avanços da cidadania. O conjunto de programas e ações é, portanto, o produto de um processo social complexo, influenciado por variáveis econômicas, políticas e ideológicas. As políticas públicas e seus programas e projetos são o *Estado em ação* e expressam um determinado projeto político para a sociedade. Os programas, assim, cristalizam e orientam as ações governamentais, com vistas à consecução desse projeto.

No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que consolida o projeto político e social para o País. Previsto na Constituição Federal, o PPA é um instrumento de planejamento e tem a função de organizar os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal (APF), para um período de quatro anos. Os programas constituem-se em elemento organizativo importante do PPA, estando na base da dimensão tático-operacional, dando suporte à consecução dos objetivos do governo e ao alcance do desenvolvimento pretendido.

Cada programa é formado por um conjunto de *ações orçamentárias* (recursos não onerosos), estruturadas na forma de projetos, atividades e operações especiais, e *ações não-orçamentárias* (recursos onerosos), que objetivam o alcance de um objetivo específico. Os programas organizam o planejamento da ação governamental e visam atuar em uma realidade concreta, para promover mudanças também concretas. Os programas devem funcionar como elementos integradores do processo

de planejamento e orçamento, ao estabelecerem um diálogo entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a elaboração dos Orçamentos Anuais, via Lei Orçamentária Anual (LOA) e a programação orçamentária e financeira (BRASIL, 2007).

Tanto no PPA 2004-2007 como o PPA 2008-2011, as ações de saneamento básico estão inseridas em vários programas do governo federal. Os recursos não onerosos são gerenciados por sete ministérios, enquanto os onerosos estão exclusivamente sob gestão do Ministério das Cidades. Os programas buscam enfrentar problemas por meio da execução de ações como a implementação de serviços de saneamento básico.

O presente estudo visa fornecer um panorama dos programas e ações para o saneamento básico, desenvolvidos pelo governo federal, como parte integrante do Diagnóstico Analítico do Panorama do Saneamento Básico no Brasil.

A metodologia do trabalho se pautou no campo da análise de políticas públicas. Os estudos circunscritos no campo das análises de políticas públicas são complexos, uma vez que envolvem a análise de múltiplos fatores, relacionados à política, à economia e às visões sociais de mundo. Os limites postos estão condicionados, não só pela carência de marco teórico e metodológico do campo das políticas públicas, como também pelo tempo e recursos humanos e financeiros disponíveis para a execução das investigações e, ainda, ao conjunto de informações disponibilizadas, limites estes também aplicados ao presente estudo. Os estudos desenvolvidos buscaram discutir os conteúdos dos programas, seus objetivos e características, os condicionantes, a evolução das ações, os recursos investidos, os atores envolvidos e seus resultados.

A análise dos dados permitiu constatar que houve uma decisão política do governo brasileiro, a partir de 2003, de estruturar e fortalecer o setor de saneamento básico, sob a liderança do Estado, determinando uma mudança de rota substancial na política pública do setor. Essa constatação se apóia na decisão de criação do Ministério das Cidades e da sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, possibilitando o término do vazio institucional do setor, vivenciado nas décadas de 1980 e 1990, e dando direção às ações governamentais; da criação do Conselho Nacional das Cidades, órgão colegiado com representação dos diversos segmentos da sociedade, proporcionando a participação social; da criação e realização da Conferência Nacional das Cidades, fórum de discussão democrática; da aprovação, pelo Congresso Nacional, das Diretrizes Nacionais da Política Federal de Saneamento Básico (Lei no 11.445/2007), após processo de debate público com a sociedade; da regulamentação desta Lei por meio de Decreto Presidencial no 7.217/2010, determinando o fim do vazio legal do setor; da retomada dos investimentos com recursos não onerosos, do Orçamento Geral da União, e onerosos, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, via Caixa Econômica Federal, e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, via Banco Nacional de Desenvolvimento Social; e da estruturação de programas e ações com uma amplitude maior, em termos de componentes do saneamento básico envolvidos, tendo o Programa Aceleração do Crescimento, na vertente saneamento, representado um significativo aporte de recursos. Assim, inegavelmente, a história recente do setor saneamento básico no Brasil será marcada pela retomada do papel do Estado Brasileiro na política pública de saneamento básico, uma importante decisão política, já que em nenhum país do mundo se atingiu a universalização, sem que o Estado fosse o protagonista principal.

No entanto, essa trajetória também revela tensões e contradições. Se por um lado houve a configuração de um ambiente propício para a construção de uma agenda política mais voltada para a coletividade, por outro lado, a permanência da ação hegemônica de grupos econômicos e políticos na definição da agenda política e, consequentemente, da ação estatal, revelam as dificuldades de se avançar para uma agenda mais positiva. Também a tradição

tecnoburocrática, autoritária e centralizadora da formulação e implementação de políticas, o patriomonialismo, a corrupção e o recuo dos movimentos sociais contestatórios são também fatores que limitam o avanço de um projeto político mais voltado aos interesses e necessidades da maioria da sociedade.

Atualmente, sete ministérios desenvolvem programas e ações de saneamento básico. A maior parte dos programas e ações tem como gestores os Ministérios das Cidades, da Integração Nacional, da Saúde e do Meio Ambiente. Em 2009 existiam um total de vinte programas que executavam ações de saneamento básico. A maior parte das ações é executada pelos Programas: Serviços Urbanos de Água e Esgoto, do Ministério das Cidades; Infraestrutura Hídrica (Pró-Água), do Ministério da Integração Nacional (MI); Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, também do MI; e Integração de Bacias Hidrográficas e Resíduos Sólidos Urbanos, ambos do Ministério do Meio Ambiente.

A análise dos dados permitiu constatar que o Ministério das Cidades vem sendo o órgão gestor principal das ações do governo federal no campo do saneamento básico, tanto em termos de ações executadas, como de recursos envolvidos (não onerosos e onerosos). No entanto, existe certa dispersão de competências, associada a uma pulverização de programas e ações e, consequentemente, de esforços e recursos. Essa pulverização revela fragilidades na definição de um eixo condutor e orientador das ações e, consequentemente, da política. Também, existe dificuldade de coordenação dos programas e ações, havendo problemas no reconhecimento da liderança do Ministério das Cidades na condução da política pública de saneamento básico, conforme estabelece a Lei no 11.445/2007. A pesquisa documental permitiu constatar que cada executor conta com critérios próprios de elegibilidade e priorização de investimentos, o que interfere na coesão e direção da ação pública, com vistas a garantir a eficácia e a efetividade. Essa realidade dificulta a gestão das ações, desde a seleção de projetos, até o acompanhamento da sua implementação, influenciando na consecução dos objetivos da política.

Um conjunto de programas está direcionado para *ações diretas de saneamento básico*, a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário,

drenagem das águas pluviais e resíduos sólidos. O objetivo desses programas é dotar as populações de infraestrutura de serviços de saneamento básico. Outro conjunto destina-se a áreas especiais e incluem ações de saneamento, como os Programas: Acesso à Alimentação/Programa 1 Milhão de Cisternas, Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER e Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento. Esses Programas visam atuar em áreas vulneráveis com maiores déficits dos serviços, com populações tradicionais e com agravos à saúde. Visando enfrentar os problemas relacionados à intensa urbanização e à necessidade de serviços e infraestrutura urbanas, um grupo de programas atua no campo do desenvolvimento urbano e do saneamento integrado, a exemplo dos Programas Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Médio e Porte – PRÓ-MUNICÍPIOS e Habitação de Interesse Social. Outro grupo de programas objetiva enfrentar a questão do acesso à água e da poluição dos recursos hídricos, a exemplo dos Programas de Integração e Revitalização de Bacias Hidrográficas e do Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Outro conjunto de programas está voltado para ações estruturantes, como o fortalecimento institucional, a gestão pública e a capacitação profissional, a exemplo dos Programas: Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Fortalecimento da Gestão Urbana. Deve-se ressaltar, no entanto, que o Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano foi criado exclusivamente para acomodar emendas parlamentares, tendo se distanciado do papel sugerido pela sua denominação.

Analizando os dados constantes no Sistema de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Sigplan, no período de 2000 a 2009, pode-se perceber que, a partir do PPA 2004-2007, houve uma ampliação do número de programas e ações no campo do saneamento básico, com a incorporação de programas voltados para as componentes de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais, componentes do saneamento básico nunca antes priorizadas. Também houve a ampliação das

ações integradas de saneamento, principalmente a partir dos projetos de urbanização de assentamentos precários. Ao longo do tempo, programas e ações foram incorporados para atender às novas diretrizes integrantes do PPA, e outros foram excluídos.

Observa-se também a incorporação de programas e a ampliação das ações e dos investimentos para os componentes de manejo dos resíduos sólidos e drenagem urbana e manejo das águas pluviais, componentes do saneamento básico que se constituíam até então em ações pontuais dentro de outros programas. Esse fato pode ser constatado avaliando-se o nível de investimentos nessas ações em relação, por exemplo, ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. Programas como o de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e do Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, de fundamental importância para a sustentabilidade dos investimentos, têm tido importância reduzida. Inclusive, nos orçamentos de 2008 e 2009, os recursos para atender as emendas parlamentares foram alocados nestes programas e a maior parte dos investimentos estava voltada para ações estruturais (obras), o que implicou no desvirtuamento dos objetivos dos referidos programas.

Por outro lado, os programas, do ponto de vista de seu marco conceitual e metodológico, carecem da construção de um *Modelo Lógico de Programa* consistente, capaz de garantir estratégias para o enfrentamento da problemática do saneamento básico e processos de implementação apropriados para a consecução dos seus objetivos. A falta desse Modelo influencia na identificação do foco de atuação de cada programa e ação e a inter-relação entre eles. Também, não permite identificar, com clareza, o problema a ser enfrentado e as estratégias de solução, tanto do ponto de vista tecnológico como de gestão.

A grade de programas e ações não conforma um conjunto uno, capaz de orientar a Administração Pública em torno de objetivos, diretrizes e estratégias dirigidas para a garantia da missão maior, que é levar saneamento básico de qualidade à toda população. Também, a grade reproduz a lógica da fragmentação e setorização da ação estatal, sustentada em uma concepção cartesiana, que segmenta a realidade em partes e não considera devidamente a

complexidade dos fenômenos sociais contemporâneos, os quais têm exigido o tratamento da totalidade. Problemas complexos exigem soluções complexas, ou seja: ações integradas e intersetoriais, além de intenso processo participativo.

A gestão das políticas públicas via programas está sedimentada nos PPA. O programa é o elo entre o PPA e o orçamento. A gestão do programa envolve um gerente, titular da unidade administrativa onde o programa está vinculado; um gerente-executivo; um coordenador de ação e um comitê gestor, constituídos por representantes dos órgãos e entidades que possuíam ações em cada programa. No entanto, essa forma de gestão definida no PPA não tem se traduzido em prática para os processos de implementação dos programas e os ministérios e órgãos têm atuado de forma independente e desarticulada. O PAC Saneamento, a partir de 2007, colocou em evidência as fragilidades da gestão via programas, vindo revelar as dificuldades dos programas para dialogarem com a realidade política e social, inclusive para garantir processos de implementação céleres. Em 2003, diante das dificuldades de coordenação e articulação na atuação dos diversos ministérios e órgão no campo do saneamento básico, foi criado, pela Portaria no 333/2003 do Ministério das Cidades, o Grupo de Trabalho Interministerial² (GTI). O GTI conseguiu avançar no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas não se firmou no segundo. Mantiveram-se, assim, os problemas do paralelismo de competências, da desarticulação, da baixa cooperação técnica e da competição por recursos e atribuições (MACHADO FILHO, 2006).

A análise dos dados revela que, se por um lado os programas e ações devem ser concebidos e implementados em torno de um conceito de sanea-

mento básico e dos princípios da política pública, por outro, é necessário garantir recursos financeiros permanentes, coesão e cooperação gerencial nos três níveis de governo para que as ações sejam implementadas de forma articulada, para a consecução dos objetivos. Ou seja, não basta ter uma grade de programas e ações, é necessária decisão política para garantir os processos de implementação, sendo este um dos maiores desafios das administrações públicas.

O gasto público dos programas de saneamento básico vem se ampliando de forma significativa desde 2003, tanto em termos dos recursos do Orçamento Geral da União (não onerosos), como dos recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Também estão disponíveis fontes externas de recursos com financiamento do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os recursos do Orçamento Geral da União (não onerosos) estão sendo destinados, prioritariamente, aos prestadores de serviços e municípios que não têm capacidade de pagamento ou que têm dificuldades para cumprir com os requisitos postos nos processos de financiamento. Já os recursos onerosos vêm sendo alocados para os prestadores de serviços que demonstram capacidade técnica, operacional e, principalmente, financeira para contrair empréstimos.

No período de 2005 a 2009 foram comprometidos, com recursos não onerosos, R\$ 40,2 bilhões em *ações diretas*³ e *ações relacionadas*⁴ com saneamento básico⁵. Desses, R\$ 28,3 bilhões foram

² Composto pelo Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde (Funasa), Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Casa Civil, CEF e BNDES. Esse grupo buscava, de forma integrada, o reordenamento das competências dos órgãos federais, propondo um redesenho da atuação do governo federal na área, a partir da identificação das vocações institucionais dos diversos órgãos intervenientes da área.

³ Foram consideradas como ações diretas, as que contemplam apenas as componentes do saneamento básico, a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, independente do Programa a que está vinculado.

⁴ Foram consideradas como ações relacionadas, as que incluem, explicitamente, algum componente do saneamento básico, podendo ser citadas como exemplo as ações que envolvem urbanização, infraestrutura hídrica e recuperação ambiental.

⁵ Segundo dados do Senado Federal (banco de dados do SIGA BRASIL, 2010); da Caixa Econômica Federal (dados de 2010) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (dados de 2010), com valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.

desembolsados. Considerando os programas que têm como foco ações nas quatro componentes do saneamento básico, o que mobilizou a maior soma de recursos foi o Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, gerenciado pelo Ministério das Cidades, que comprometeu R\$ 8.604,48 milhões, 73,7% do total de R\$ 11.667,37 milhões. A menor parcela dos recursos foi destinada ao Programa de Resíduos Sólidos (R\$ 452,80 milhões - 3,9%), do Ministério do Meio Ambiente; seguido do Programa de Saneamento Rural (R\$ 1.290,17 milhões - 11,1%), do Ministério da Saúde – Funasa; e do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial (R\$ 1.319,92 milhões - 11,3%), do Ministério da Integração Nacional. Dos outros programas, cujas ações envolvem *ações relacionadas* com saneamento básico, o Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários foi o que mobilizou a maior soma de recursos, comprometendo cerca de R\$ 9.051,58 milhões, 31,7% do total de R\$ 28.520,34 milhões. Os Programas Proágua Infraestrutura, Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Integração de Bacias Hidrográficas, comprometeram, respectivamente, cerca de 1,36%, 12,7% e 12,6% dos recursos.

Considerando as *ações diretas de saneamento básico*, as de abastecimento de água e esgotamento sanitário receberam a maior parcela de recursos não onerosos, havendo, portanto, uma manutenção do privilégio dessas ações em detrimento das de drenagem das águas pluviais e manejo dos resíduos sólidos, embora se deva reconhecer que, em períodos anteriores, essas componentes do saneamento eram ainda mais marginais em termos de políticas públicas e recursos. Pôde-se perceber que as ações integradas de saneamento vêm assumindo uma posição importante no gasto público. Com relação às *ações relacionadas ao saneamento básico*, ou seja, aquelas que, dentre outras ações, incorporam as de saneamento básico, as que tiveram a maior soma de recursos foram as de urbanização, habitação e infraestrutura urbana e as de infraestrutura hídrica.

A análise dos dados permitiu constatar que os níveis de desembolsos dos recursos não onerosos foram muito inferiores aos comprometidos,

evidenciando as dificuldades da execução orçamentária, o que compromete a consecução dos objetivos dos programas. Também foi possível apreender que, no período de 2005 a 2009, houve um aumento dos recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, em todas as regiões do País, evidenciando uma ação importante do governo federal no campo do saneamento básico e, consequentemente, o resgate do papel do Estado neste importante setor da política social. Pôde-se perceber, ainda, que as Regiões Nordeste e Sudeste receberam a maior parcela dos recursos. Cabe observar que a macrorregião Nordeste tem a maior contingente de excluídos do acesso ao saneamento básico e que, por outro lado, a macrorregião Norte possui um dos menores níveis de cobertura dos serviços, em termos proporcionais.

Os contingenciamentos de recursos do governo federal têm afetado a programação orçamentária, havendo a necessidade da revisão da consideração de que as intervenções de saneamento básico caracterizam-se como gasto público, equívoco que foi revisto para as obras do PAC. Por outro lado, o Poder Legislativo tem assumido papel relevante na alocação de recursos para o saneamento básico, já que o percentual de recursos programados da Lei Orçamentária Anual, destinados a atender às emendas parlamentares, cresceu de 58%, em 2004, para 72%, em 2007, declinando para 41%, em 2008 (BRASIL, 2009a). Houve, portanto, um comprometimento do grau de liberdade da Administração Pública Federal para programar os recursos para o saneamento básico.

Os recursos onerosos do FGTS, geridos pelo Ministério das Cidades e operados pela Caixa, por meio do Programa Saneamento para Todos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), operado pelo BNDES, também sofreram uma ampliação significativa entre os anos de 2004 a 2009. Nesse período foram contratados, com recursos do FGTS, cerca de R\$ 15 bilhões, embora tenham sido desembolsados apenas de R\$ 6,1 bilhões⁶. Já com recursos do FAT foram contratados cerca de R\$ 11,9 bilhões

⁶ Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal, em valores corrigidos, a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

e desembolsados apenas de R\$ 4,4 bilhões⁷. Aqui também pode-se perceber o descompasso entre os valores contratados e desembolsados, evidenciando dificuldades nos processos de cumprimento dos requisitos dos contratos, o que, evidentemente, repercute na consecução dos objetivos, ou seja, na eficácia e efetividades das ações.

As ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário vêm sendo priorizadas pela Caixa, sendo as macrorregiões Sudeste e Nordeste as que têm recebido a maior parcela dos recursos. O BNDES também tem priorizado as ações integradas de saneamento, principalmente as de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo a macrorregião Sudeste a que tem recebido a maior parcela dos recursos. A partir da análise dos dados da Caixa foram constatadas dificuldades do acesso aos recursos onerosos, por parte de prefeituras e prestadores das macrorregiões Norte e Nordeste. Essas dificuldades têm vínculos com as diretrizes da aplicação dos recursos do FGTS, determinadas pelo seu Conselho Curador e pelo Conselho Monetário Nacional. As diretrizes não dialogam com as necessidades da área de saneamento básico, tanto em termos do público alvo, como na distribuição dos recursos entre as componentes do saneamento básico. Embora o caráter dos recursos onerosos seja diferente dos não onerosos, já que sua aplicação deve buscar salvaguardar os interesses do trabalhador, a meta da universalização do saneamento básico de qualidade exige uma reflexão sobre os critérios de aplicação e de elegibilidade para o acesso a esses recursos.

Embora os financiamentos do governo federal venham se ampliando, os dados sugerem que ainda persiste uma desigualdade do acesso aos recursos onerosos entre as macrorregiões brasileiras. Além disso, os investimentos não estão sendo realizados para um perfil de municípios compatível com as características do déficit dos serviços no Brasil. Dentre os fatores que podem explicar esse comportamento podem-se citar a falta de capacidade dos

pequenos municípios de elaborar projetos e solicitações de financiamento, ou ainda, seu não enquadramento nas regras para acesso aos recursos.

Também foi possível verificar que se mantém a destinação da maior parcela dos recursos para as ações relacionadas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, em detrimento das de manejo das águas pluviais e resíduos sólidos. Por outro lado, as ações relacionadas à gestão, ao planejamento, à regulação e fiscalização, à capacitação dos recursos humanos e ao desenvolvimento institucional foram pouco privilegiadas, havendo um foco para a execução de obras, sendo o testemunho deste fato as próprias obras do PAC-Saneamento. Tal orientação implica em dificuldades para a garantia da sustentabilidade das ações implantadas e, consequentemente, para a efetividade dos programas e investimentos.

Os dados revelaram que houve uma ampliação significativa de programas, ações e investimentos em saneamento basico no período, fruto de uma política de governo orientada para o fortalecimento da ação estatal em saneamento básico. Os recursos não onerosos têm se ampliado em relação aos onerosos, sendo destinados prioritariamente para os municípios com maior dificuldade de acesso. Os recursos onerosos foram orientados para aqueles que têm capacidade financeira de contrair empréstimos, havendo necessidade de rever critérios de priorização e elegibilidade para que esses recursos sejam aplicados com vistas à universalização dos serviços.

Os dados também suscitam a necessidade de se estabelecer estratégias que reorientem o desenho dos programas e ações no campo do saneamento básico, pautadas no conceito de saneamento básico constante na Lei no 11.445/2007, contemplando, na sua integralidade, os quatro componentes, ou seja: o abastecimento de água em qualidade e quantidade, o esgotamento sanitário, o manejo dos resíduos sólidos e a limpeza pública, o manejo das águas pluviais e a drenagem urbana. Também as estratégias devem se sustentar nos princípios fundamentais para a prestação dos serviços definidos na Lei, como a universalidade, a integralidade, a intersetorialidade, o controle social e o uso de tecnologias apropriadas às realidades locais. Para

⁷ Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações do BNDES, em valores corrigidos, a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

tanto, deve-se garantir uma ação estatal articulada e integrada, com a definição clara do papel de cada agente, na condução dos programas e projetos. Deve-se, por outro lado, fortalecer o papel do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, como coordenador da Política Federal de Saneamento Básico.

Certamente que a tarefa da universalização de serviços de saneamento de qualidade passa por rever os critérios de priorização, que devem buscar superar o privilégio da variável econômica e incorporar outras variáveis, principalmente a social, de saúde pública, ambiental e da cidadania, como inclusive prevê a Lei Nacional de Saneamento Básico. O uso de critérios econômicos para priorização de investimentos implicará na manutenção das desigualdades de acesso e não será capaz de promover a universalização. Assim, faz-se necessária a revisão dos critérios de priorização e elegibilidade para a seleção de projetos e populações a serem beneficiadas.

Nessa perceptiva, as políticas públicas de saneamento básico estariam voltadas para a promoção

de um direito social e o papel do Estado se aproxima dos pressupostos do reformismo social pós 1945. Para tanto, será necessário construir um pacto social, com forças progressistas da sociedade, para a concepção de políticas sociais de maior fôlego. A democratização dos processos de decisão, com a participação e o controle social, torna-se estratégico, o que exige reconhecimento da autonomia dos movimentos sociais e o afastamento das estratégias de cooperação tão danosa para a construção de uma democracia e de uma sociedade mais igualitária. Só dessa forma poderá se forjar condições históricas para uma conjuntura favorável à transformação social do Brasil.

Por fim, certamente que a eliminação das desigualdades no saneamento básico tem vínculos com a superação de um modelo econômico que, por sua natureza, exclui segmentos expressivos da sociedade. Há de se inventar uma estratégia progressista para a definição de políticas públicas no capitalismo periférico e, consequentemente, para o Brasil, já que o cenário contemporâneo não aponta para direções mais transformadoras das relações sociais.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO RESUMO EXECUTIVO

1	Introdução	47
2	Políticas públicas e análise de política	49
2.1	Política pública e estado	49
2.2	Políticas públicas e programas: da formulação à avaliação	54
2.3	Análise de política	58
3	Metodologia da análise dos programas de saneamento básico	63
3.1	Considerações gerais	63
3.2	Análise documental	64
3.3	Pesquisa sobre os investimentos dos programas e ações	65
3.4	Pesquisa junto a gestores e técnicos responsáveis por programas e ações selecionadas	66
3.5	Pesquisa sobre programas de saneamento básico dos governos estaduais	67

3.6	Elaboração de cartogramas para especialização das informações.....	69
3.7	Associação entre programas/ações e déficits	70
4	Competência e organização do governo federal no saneamento básico	73
5	Programas e ações do Governo Federal em saneamento básico: características gerais e investimentos	81
5.1	O Plano Plurianual como eixo orientador das ações da Administração Pública Federal	81
5.2	Características gerais dos programas e ações do Governo Federal em saneamento básico	83
5.3	Investimentos dos programas de saneamento básico	91
5.3.1	Investimentos programados do Orçamento Geral da União.....	91
5.3.2	Investimentos comprometidos e desembolsados	97
6	Programas e ações de saneamento básico do governo federal	129
6.1	Abastecimento de água	129
6.1.1	Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto	129
6.1.2	Programa de Infraestrutura Hídrica	135
6.1.3	Programa Saneamento Para Todos	136
6.2	Esgotamento sanitário.....	139
6.2.1	Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto.....	139
6.2.2	Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES – MMA)	145
6.2.3	Programa Saneamento para Todos	150
6.3	Manejo dos resíduos sólidos e limpeza pública.....	152
6.3.1	Programa de Resíduos Sólidos Urbanos	152
6.3.2	Programa Saneamento para Todos	160
6.4	Manejo das águas pluviais e drenagem urbana.....	161
6.4.1	Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	161
6.4.2	Programa Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	163
6.4.3	Programa Saneamento para Todos	165

6.5 Desenvolvimento urbano, urbanização e saneamento integrado	167
6.5.1 Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto	167
6.5.2 Programa Saneamento para Todos	168
6.5.3 Pró-Municípios	170
6.5.4 Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	173
6.5.5 Programa de Habitação de Interesse Social	175
6.5.6 Programa Calha Norte	177
6.6 Saneamento rural e de áreas especiais	178
6.6.1 Programas e Ações da FUNASA	178
6.6.2 Acesso à Alimentação: Programa 1 Milhão de Cisternas	201
6.6.3 Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido / Conviver	205
6.6.4 Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	209
6.7 Integração e revitalização de bacias hidrográficas	213
6.7.1 Programa Integração de Bacias Hidrográficas	213
6.7.2 Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	217
6.7.3 Programa Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas	220
6.7.4 Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – PROMESO	221
6.8 Gestão e fortalecimento institucional	222
6.8.1 Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	222
6.8.2 Programa Fortalecimento da Gestão Urbana	228
6.8.3 Programa Gestão da Política de Integração Nacional	230
6.8.4 Desenvolvimento institucional e estudos e projetos do Programa Saneamento para Todos	231
6.9 Capacitação, educação e mobilização social	233
6.9.1 Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento – PEAMSS	233
6.9.2 Rede de Capacitação e Extensão em Saneamento Ambiental (ReCESA)	234
6.9.3 Programa de Pesquisa em Saneamento Básico (PROSAB)	235
7 Programas dos governos estaduais em saneamento básico	241
7.1 Considerações gerais	241
7.2 Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG – RJ)	246

7.3	Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM)	252
7.4	Programa de Abastecimento de Água - Rio Grande do Sul	258
7.5	Programa Água Para Todos - Bahia	259
8	Conclusão	267
9	Referências.....	277



Introdução

A partir de 2003, a história do saneamento no Brasil entra em um novo ciclo. Esse ciclo é marcado pela revisão do papel do Estado no campo das políticas públicas de saneamento básico, importante setor de resgate da dívida social do País, em face de seus vínculos com os direitos à cidade, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental deu institucionalidade ao setor. A criação do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência das Cidades possibilitou a abertura do diálogo e a participação dos diversos segmentos da sociedade. Por outro lado, a aprovação e regulamentação da Lei nº 11.445/2007 fecha um longo período de indefinição do marco legal. A retomada dos investimentos, com importantes aportes de recursos, quer seja do Orçamento Geral da União, bem como de recursos do FGTS e do FAT, evidenciam a prioridade do governo federal ao setor.

Nesse contexto, necessário se faz avançar na estruturação de uma política pública de saneamento básico para o Brasil, onde o Plano Nacional de Saneamento Básico, previsto na Lei Nacional de Saneamento Básico, é instrumento importante e basilar. Também são exigências avançar na estruturação, fortalecimento e articulação da ação pública, nos seus três níveis de governo; nas ações intersetoriais, principalmente as relacionadas à habitação, à saúde e ao meio ambiente; no fortalecimento do Poder Público local, já que este ente federado tem papel primordial como titular dos serviços públicos de saneamento básico; na estruturação e fortalecimento da prestação dos serviços de saneamento básico, quer seja de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e, ainda, na ampliação da participação e controle social.

Nessa perspectiva, o Panorama Nacional do Saneamento Básico no Brasil pode vir a contribuir para identificar e elucidar as lacunas existentes em termos da política pública de saneamento básico, ao “analisar a situação do Saneamento Básico no País, enquanto política pública integrada nos seus quatro componentes, em diferentes temas de caráter transversal e na articulação com outras políticas públicas correlatas” (BRASIL, 2009b, p. 3).

O Panorama do Saneamento Básico do Brasil buscou a sistematização de dados, informações e estudos e a produção conceitual em temas de relevante interesse sobre a situação do saneamento básico no País, para promover a reflexão e subsidiar o Governo Federal e demais partes interessadas na formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico e, de forma articulada e subsidiária, apoiar Estados e Municípios na definição de suas políticas e planos na temática de saneamento básico e áreas correlatas (BRASIL, 2009b, p. 6).

Como parte integrante do Panorama do Saneamento Básico do Brasil, o presente Volume visa realizar uma análise situacional dos programas e ações de saneamento básico do governo federal.

2 Políticas públicas e análise de política



2.1 Política pública e estado

O entendimento dos determinantes políticos, econômicos e socioculturais do cenário brasileiro do acesso ao saneamento básico no Brasil, necessariamente, passa por um esforço de compreensão das relações entre Estado, Sociedade e Capital e suas influências na definição de políticas públicas, em geral, e nas de saneamento, em particular. Por outro lado, esse entendimento também envolve uma reflexão sobre os fluxos e nexos entre a formulação de políticas, a tomada de decisão, a implementação, a execução, os resultados e os impactos produzidos. Esses estudos estão circunscritos no campo da Ciência Política.

Esse esforço de compreensão no campo do saneamento ainda é muito incipiente, não só no nível nacional, como internacional. Os estudos realizados até aqui não têm auxiliado a estruturação de um campo teórico-metodológico consistente, que possa guiar investigações mais analíticas. Prevalecem pesquisas descritivas, de abordagem histórica ou de análises técnicas, gerenciais e operacionais, sendo negligenciadas categorias analíticas mais voltadas para estudos de *policy analysis*, que permitem investigar as inter-relações entre política, economia e ideologia e as políticas públicas de saneamento.

Não pretendendo sanar esse vazio teórico-conceitual e metodológico, aqui busca-se apenas delinear alguns pontos para reflexão, realizando, assim, uma primeira aproximação dessa discussão, com o objetivo de indicar alguns aspectos conceituais sobre essa temática.

Inicialmente, é importante registrar que esse esforço parte com importantes limitações que se vinculam às rupturas epistemológicas ocorridas no campo das ciências, o que inclui as ciências sociais e políticas e, ainda, relacionam-se à própria complexidade do mundo contemporâneo. Para Hirsch (1998), as transformações econômicas e sociais, após a crise do capitalismo de 1973, provocaram uma desordem no campo epistemológico, implicando em limitações para as teorias explicarem a realidade. Behring (2002), fazendo uma reflexão sobre políticas sociais no Brasil, destaca que na segunda metade dos anos 80 ocorreu uma ruptura dos enfoques teóricos das análises das políticas sociais no País. Em sua análise, a autora observa que, se por um lado ocorreu a negação de abordagens pautadas no determinismo econômico e no tratamento do Estado como exclusivamente aparelho ideológico de reprodução política-econômica do capitalismo; por outro, ocorreu uma reaproximação dos aportes teóricos da tradição marxista, embora ainda persista uma subestimação das determinações econômicas da política social.

Nesse texto buscar-se-á abordar o tema no âmbito das relações do Estado e Capital, com a promoção de políticas públicas, em geral, e com as políticas sociais, em particular. Essa abordagem se justifica pela própria ambiguidade da natureza dos serviços de saneamento, que ora se apresenta como uma medida de infraestrutura, pelo seu caráter de serviços comerciais e industriais do Estado, como suporte à atividade produtiva e ora como um direito social.

Behring (2002) indica pelo menos quatro abordagens teóricas das políticas sociais: o policismo, o redistributismo, o estatismo e o ecletismo. No policismo, a política social é autonomizada do processo de produção, sendo reduzida à vontade política dos sujeitos. O redistributivo tem como ideal o *Welfare State* e entende a política social como solução das desigualdades, desconsidera, portanto, a natureza contraditória do modo de produção capitalista. Segundo essa perspectiva, a luta política travada em torno da gestão do Estado e a ocupação de espaços de poder, poderia redirecionar as políticas e a distribuição dos recursos, com vistas à promoção da universalização do acesso aos direitos sociais e ampliação da cidadania. O estatismo busca explicar a política social, através do papel do Estado, que é tratado como uma instância acima das relações sociais, não estando, portanto, sujeito às demandas sociais. O ecletismo se filia a categorias marxianas, embora também incorpore o enfoque redistributivista-keynesiano.

As análises do papel do Estado no campo da teoria crítica evidenciam o seu caráter político de articular acumulação e legitimação. Como consequência, o esforço do entendimento das políticas públicas passa pelo estudo da complexa relação entre Estado-Capital-Sociedade. Nessa perspectiva, o *locus* do agenciamento das políticas públicas estaria para além das instituições estatais, havendo uma complexa relação entre estatal/público/privado (BEHRING, 2002). As políticas públicas e sociais seriam a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. Essas políticas tornam-se cada vez mais multideterminadas, em face dos interesses de setores capitalistas e da classe trabalhadora, fazendo com que as mesmas ora estejam subordinadas aos interesses de consumo e lucratividade, ora estejam articuladas a interesses coletivos (FLEURY, 1994). Assim, as políticas públicas podem ser entendidas como mecanismos de garantia da acumulação; como manutenção da força de trabalho; como estratégia de manutenção da hegemonia da elite dominante; como conquista dos trabalhadores; como arranjos do bloco do poder; como doações das elites dominantes; ou como instrumento de garantia dos direitos dos cidadãos.

As análises de James O'Connor sobre o Capitalismo Monopolista de Estado – CME evidenciam essa relação entre o Estado e o Capital. A socialização dos custos de investimento sociais, via Estado, e o crescimento dos gastos em consumo social (políticas sociais), revelam a complementaridade entre Estado e Capital. O gasto estatal seria o sustentáculo do setor monopolista (BEHRING, 2002).

O capital social possui duas formas: capital físico (infraestrutura) e capital humano (ensino, serviços, pesquisa, etc.). Os primeiros são socializados devido aos riscos para a maximização do lucro do setor privado e o segundo é decisivo para o processo de acumulação, desde que seus custos sejam socializados por meio do Estado. Os gastos de consumo social são dois: bens e serviços consumidos coletivamente e seguro social, sendo o primeiro relacionado aos projetos de desenvolvimento suburbano, renovação urbana e instalações para cuidados com crianças, saúde, etc. e o segundo refere-se à compensação aos trabalhadores diante dos riscos da produção e reprodução do capital (BEHRING, 2002).

O'Connor (1977) classifica as despesas do Estado em duas: 1) despesas de capital social (orientadas para a acumulação) e 2) despesas sociais, orientadas para a legitimação, ou seja para a manutenção da harmonia social. As despesas de capital social envolvem os *investimentos sociais*, voltados para aumentar a produtividade do capital, como por exemplo educação, e *consumo social*, destinados a baixar os custos com a reprodução da força de trabalho. As despesas de consumo social envolvem os serviços de interesse da população, como a construção de ruas e estradas, iluminação pública, saneamento, auxílio desemprego, suplementação alimentar, previdência, etc.

Configura-se, assim, uma intensa inter-relação entre os setores público e privado, fazendo com que as decisões políticas ocorram segundo uma complexa rede de relacionamentos sociais construídas em torno de conflitos econômicos, sociais e políticos, tendo como força social hegemônica o setor

monopolista, ou, dito de outra forma, as corporações. O'Connor identifica dois sistemas de relações que influenciam nas decisões: as que se dão no interior das classes econômicas e as que ocorrem entre estas e o poder estatal. Para esse autor, existe uma relação indireta entre o poder econômico e as prioridades orçamentárias do Estado, mediadas pelo esquema político federal, o que exige a atuação das corporações no interior do poder Estatal.

Outro ponto que influencia as decisões políticas e as prioridades de ação do Estado é a regulamentação das relações interclasses, dentre elas: manutenção dos acordos entre capital e trabalho; realização de programas de controle da população excedente, regulação das relações entre pequenos e grandes capitais. Ou seja, a administração estatal teria duas funções estratégicas: a de garantir a acumulação do capital e a de legitimar do poder hegemônico (BEHRING, 2002).

Mandel (1982), em seus estudos sobre o Capitalismo Tardio, observa que, no momento atual da história do capitalismo, as funções do Estado se ampliam. Para Mandel, o Estado tem o papel de mediar a produção material, garantindo as condições de produção, reprimindo as ameaças e integrando as classes dominadas. As condições de produção incluem transporte, comunicação, leis, ordens estáveis, um mercado nacional e um estado territorial, um sistema monetário e a reprodução da forma de trabalho intelectual indispensáveis à produção econômica. Assim, o Estado passa a assumir um papel decisivo na produção de capital, por meio do aumento dos instrumentos de planejamento econômico e a socialização dos custos (riscos e perdas), com vistas a subsidiar a acumulação. O Estado, então, ostenta o duplo papel de evitar as crises sociais, que podem ameaçar o sistema, e garantir o processo de valorização e acumulação (BEHRING, 2002).

Assim, os gestores técnicos e os grupos de pressão capitalistas (*lobby*) adquirem um importante papel nas decisões do Estado e, em especial, no campo das políticas públicas. O poder financeiro e econômico dos monopólios faz com que haja uma influência direta nas decisões do Estado, embora também haja uma pressão da classe trabalhadora nos processos de decisão, em face das ameaças que pode gerar para o regime (BEHRING, 2002). A constituição do *Welfare State* no pós-guerra é o testemunho dessa estratégia: construir coesão social e a legitimação junto a uma classe que se organizava e retomar e garantir o processo de acumulação de capital.

Para Fleury (1994) o papel do Estado se funda não apenas no monopólio da violência, mas também na capacidade de organizar o consenso. A mediação, via Estado, da dominação burguesa se dá pela equalização jurídico-política dos indivíduos pela cidadania (FLEURY, 1994). A cidadania seria a abstração necessária para a legitimidade do poder político das elites, uma vez que oculta as relações contraditórias de exploração. Por outro lado, a cidadania deve ser vista como o avanço da luta de classes, na perspectiva da construção de uma contra-hegemonia. Mais uma vez, o pacto social do pós-guerra na Europa e as políticas universalistas do Ocidente se constituem um exemplo de ganhos dos segmentos subalternos, conquistados pela correlação de forças da sociedade.

Essa perspectiva aproxima Fleury (1994) às concepções de Gramsci sobre o Estado ampliado (sociedade política e sociedade civil). As políticas públicas e sociais cumpriam o papel de construir a hegemonia da classe dominante sobre os dominados, onde os interesses econômicos-corporativos tornam-se capazes de legitimar um projeto nacional. As políticas sociais permitiam a incorporação dos interesses materiais das classes dominadas, possibilitaram disseminar conteúdos ideológicos nacional-populares; materializaram um aparelho jurídico-administrativo-prestador de serviços, pontos que contribuem para organizar a direção e o domínio de classe e possibilitam desorganizar a luta por um projeto alternativo. As políticas sociais permitiam, dessa forma, manter a ordem social, produzindo o consenso e legitimando o exercício do poder. As políticas públicas teriam o papel de mediar a relação entre Estado e Sociedade, assim como se constituiriam no meio pelo qual as elites constroem a sua hegemonia (COUTINHO, 1999; FLEURY, 1994).

A revolução keynesiana é o testemunho histórico das relações entre economia e política que se dá no interior e fora do Estado. O economista John Keynes, ao reconhecer as contradições do capitalismo, proclamou, na Europa do pós-guerra, o Estado como o reitor do processo de acumulação, que veio a ser conhecido como o *Welfare State*. A sua possibilidade histórica se fundou no modelo de acumulação e desenvolvimento, pautado nas relações entre Estado e Capital, e no modelo de hegemonia-dominação, sustentado nas relações entre Estado e massas populares. Segundo Boron (1994), o *Welfare State* tinha duas tarefas difíceis de serem compatibilizadas: uma de caráter econômico, voltada para a reativação e estabilização da acumulação capitalista; e outra de caráter político, voltada para garantir a paz social, institucionalizar os antagonismos sociais e criar uma ordem burguesa estável e legítima. Para Boron, a concepção keynesiana de Estado permitiu,

Uma materialidade própria, que se fundava em sua capacidade para legitimar e administrar a reforma social. A democracia burguesa não podia socializar o poder político e os meios de produção, mas podia levar adiante políticas muito ativas de redistribuição de renda e de reforma social, que dotavam de uma profunda legitimidade diante dos olhos das classes populares européias (BORON, 1994, p.161).

As análises de políticas públicas na Europa do pós-guerra têm evidenciado que houve um aumento dos gastos públicos com políticas sociais, para financiar ambiciosos programas de governos, não só de centro, mas de centro-direita. Também, essa tendência persistiu mesmo depois dos recuos do *Welfare State*, após a crise do capitalismo em 73 e dos avanços das teses neoliberais (BORON, 1994). Analisando a conjuntura da América Latina, o autor considera que a agenda de reformas sociais é mais desafiadora, uma vez que se refere a necessidades humanas fundamentais pertencentes “a outra época, a do capitalismo selvagem ou pré-keynesiano, pois se trata de temas tais como a erradicação da pobreza extrema, a favelização, a mortalidade infantil e a conquista de um adequado nível nutricional” (BORON, 1994, p.168).

Discutindo os caminhos do reformismo na América Latina, Boron (1994) avalia que existe uma crença de que as reformas devem ser lentas e graduais, pois têm a virtude de atenuar os antagonismos e as resistências. Para o autor, o gradualismo propicia resistências e interfere no funcionamento da sociedade. Citando os estudos de Maquiavel e P. Huntington, o autor destaca que, mesmo em perspectivas teóricas diferentes, os autores apontaram sobre os perversos efeitos do gradualismo na política das reformas. Assim, o projeto da reforma deve ser muito bem delineado e rápido, para que tenha mais possibilidade de êxito, tendo o Estado um papel central.

Entendendo o Estado na perspectiva do Estado Ampliado de Gramsci⁸, Boron (1994) considera que a reforma social requer o controle do Estado, garantido pela expansão da democracia, por meio do protagonismo da sociedade civil. Para o autor, o Estado estaria sob o controle maior da sociedade civil, voltado para a esfera do público, onde se garantiria a transparência das ações e seu caráter democrático.

Para Boron (1994), na América Latina, a Reforma Social é a única oportunidade de avançar nas conquistas sociais, diante das dificuldades concretas da atual conjuntura, para a promoção de mudanças das condições objetivas e subjetivas da realidade, até que seja possível vislumbrar alternativas mais utópicas. Para o autor, a recessão econômica internacional, a dívida externa, a perda do referencial socialista, a experiência autoritária na região e os desajustes ocasionados pela intensa e acelerada transformação das estruturas sociais, justificam uma decidida política reformista. Para o autor,

⁸ Para Gramsci, o Estado é formado pela sociedade política e sociedade civil. A sociedade política seria composta pela burocracia estatal e os poderes coercitivos (força militar), já a sociedade civil pelos diversos segmentos da sociedade que defendem interesses privados ou públicos.

Só um sincero e genuíno reformismo fará possível que os povos da região resolvam positiva e criativamente os atuais avanços democráticos, consolidando institucionalmente os atuais avanços democráticos e colocando as bases para futuros desdobramentos (BORON, 1994, p.157).

Esses aportes teóricos são imprescindíveis para a compreensão sobre as políticas públicas de saneamento no Brasil e suas relações entre Estado, Capital e política pública. A história do saneamento no Brasil é o testemunho dessas relações. Desde o Estado Novo ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a atuação do Estado Brasileiro no campo do saneamento é o reflexo de uma política maior que se insere nas relações complexas entre Estado, Capital e Sociedade. No Estado Novo, quando da constituição de um projeto de nação voltado para o crescimento econômico e a industrialização, buscava-se a integração do País ao modelo de desenvolvimento pautado em uma economia de mercado subalterna, produtora de matéria-prima e consumidora de produtos industrializados da metrópole. O saneamento era medida essencial para a proteção da saúde do trabalhador responsável pela extração dos recursos minerais e vegetais demandados pelos países centrais. Nos anos 60-70, período desenvolvimentista pautado no modo de produção fordista, onde se vê a aceleração do processo de industrialização e urbanização, o modelo de prestação de serviços de saneamento passa a buscar atender as necessidades de dotar os centros urbanos da infraestrutura necessária para dar suporte ao novo modelo de desenvolvimento. Nasce, assim, o Planasa, voltado para as áreas urbanas de regiões inseridas nos circuitos produtivos e montado sob a lógica empresarial de prestação dos serviços, via Companhias Estaduais, que deveriam ser auto-sustentáveis.

Nas décadas de 80 e 90, no âmbito da crise do capitalismo global, surge nova lógica do capital, voltado para a flexibilização da produção e do trabalho. A chamada crise das energias utópicas, com o fracasso do socialismo real, abre espaço para um novo ideário das políticas públicas. O *Welfare State*, cunhado por Keynes, deixa de ser referência, embora ele nunca tivesse se realizado na América Latina. Em contrapartida, o ideário neoliberal avança, principalmente como modelo para os pobres do mundo. No Brasil, passa-se a implementar a reforma do Estado, tendo o Consenso de Washington e as experiências da Inglaterra de Margaret Thatcher e dos Estados Unidos de Ronald Reagan, como referência. O Banco Mundial e o FMI fortalecem as suas atuações e passam a representar os bastiões do receituário neoliberal na América Latina.

Mas, no Brasil, se o ideário neoliberal começa a avançar, desde o governo do presidente José Sarney, também um forte movimento social consegue conquistas importantes na Constituição Cidadã de 1988, a exemplo do direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado. O capítulo sobre política urbana, tendo o ponto forte a definição da função social da terra, abre espaço para, em 2001, ser aprovada a política urbana – Estatuto da Cidade, onde o direito à moradia e à salubridade ambiental é conquistado. No campo do saneamento dois projetos antagônicos se colocam na pauta: um alinhado ao projeto neoliberal de Estado e política pública, tendo a privatização dos serviços como meta, e outro articulado com um projeto de consenso de diversos atores sociais. Nesse, o saneamento é tratado como uma ação eminentemente pública e um direito do cidadão.

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, fruto de um longo processo de contestação e conquistas políticas como a democratização do País, alterou de certa forma a correlação de forças da sociedade e dos blocos de poder. Anuncia-se uma revisão da atuação do Estado no campo das políticas públicas. Anuncia-se um certo ‘acordo’ na sociedade entre os interesses do capital e da coletividade. É nesse contexto que são retomados os investimentos do Estado em saneamento, que é aprovada a Lei nº 11.445/2007 e que são gestadas parcerias público-privadas e intervenções de uso intensivo de capital, via obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Refletir criticamente sobre as inter-relações entre Estado, Sociedade e Capital e os fatores determinantes das políticas de saneamento no Brasil é um esforço a ser realizado nos estudos no campo da

política pública, para que sejam vislumbrados cenários futuros para o setor. Refletir, como as políticas e programas são agenciadas, sobre seus pressupostos, seus objetivos, sobre o seu desenvolvimento e seus resultados é uma tarefa a ser perseguida, não só pela academia, mas pelos diversos protagonistas sociais.

2.2 Políticas públicas e programas: da formulação à avaliação

Entendendo as políticas públicas como multideterminadas, como lócus privilegiado da disputa de projetos sociais, como produto de um momento histórico determinado, o seu conteúdo está relacionado ao regime de acumulação, ao modo de regulação na sociedade capitalista e aos recuos e avanços da cidadania. O conjunto de programas e ações são, portanto, produto de um processo social, influenciado por variáveis econômicas, políticas e ideológicas. As políticas públicas são o Estado em ação, Estado esse compreendido no seu sentido mais amplo: sociedade política (burocracia estatal e aparelho repressivo) e sociedade civil (diversos segmentos sociais, o que inclui a iniciativa privada e as organizações sociais).

Existem diversos conceitos de política pública. Frey (2000) realizando uma revisão da literatura, aponta as seguintes definições consideradas convergentes:

- Linn: uma política é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
- Peters: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.
- Lasswell: decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
- Hecl: uma política é o curso de uma ação ou inação (não-ação), mais do que ações ou decisões específicas.
- Dye: política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer (FREY, 2000, p.2311-2312).

A intenção manifesta dos Programas é enfrentar/resolver um problema social. Busca-se transformar a realidade, por meio de diversos instrumentos tais como transferência de recursos, subsídios, prestação de serviços, proteção de direitos ou criação de capacidades. A sua implementação envolve uma complexidade organizacional, para a gestão de recursos; para o gerenciamento das capacidades individuais e institucionais; para a realização de diversas atividades próprias do programa e promoção de relações interinstitucionais e com os diversos grupos da sociedade (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007).

Para Martínez Nogueira (2007, p.66), os programas sociais, incluídos aí os de saneamento,

Constituyen una forma de exteriorizar y afirmar valores, son susceptibles de manipulación simbólica, sus contenidos manifestos no siempre son expresión plena de las intencionalidades de que los inspiran y pueden ser representaciones vicarias de la equidad o la justicia.

Assim é que, como as políticas e os planos, também os programas não são peças meramente técnicas e neutras. Muitas vezes, o seu conteúdo formal não tem correspondências com o conjunto de racionalidades que os inspiraram.

A análise de política pública envolve o estudo de processos que vão desde a definição de um aspecto da realidade como um problema, até a avaliação dos impactos das ações, ajudando a esclarecer a complexidade das relações de poder, os processos de negociação, de ajustes e adequação da definição de políticas, do desenho de programas e a implementação (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007). Os estudos

têm demonstrado os limites entre a tomada de decisão e a implementação das ações e seus resultados têm indicado que

las consecuencias efectivas de las políticas y programas dependen no solo de la calidad de los desenños, sino también de interacciones múltiplas em um campo de fuerza que explican los productos, los resultados e el impacto (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007, p.74).

O ambiente da concepção e implementação das políticas públicas envolve problemas determinados por múltiplos fatores (técnicos, financeiros, administrativos, políticos, ideológicos, culturais, sociais, legais, etc.), e, ainda, a participação de diversos atores, tanto no âmbito da burocracia estatal nos três níveis de governo, como no seio da sociedade. As estratégias de gerenciamento e administração não têm sido capazes de lidar com essa complexidade, de forma a garantir a execução das ações e projetos, com vistas a prestar serviços de boa qualidade aos cidadãos.

As investigações sobre a implementação das políticas vêm evidenciando o alto grau de complexidade dos processos, o que têm influenciado nos seus resultados. As políticas e programas envolvem diversas decisões relacionadas às formas de organização, ao financiamento, aos insumos, à tecnologia a ser adotada, dentre outros. As decisões se dão em ambiente de alta incerteza, com o uso de tecnologias ambíguas e muitas vezes não apropriadas às distintas realidades, fatores que têm influenciado nos processos de implementação, operação, e, em última instância, nos resultados das ações e projetos (SULBRANDT *et al.*, 2007).

Sulbrandt *et al.* (2007) destacam três fatores que influenciam as políticas e os programas sociais: as características intrínsecas dos problemas e programas sociais, o meio ambiente organizacional e o entorno social. Para os autores, as políticas e os programas buscam enfrentar problemas muito complexos, tendo debilidades para resolvê-los. Isso porque, via de regra, é difícil identificar e isolar as possíveis causas, as quais tendem a se confundir entre si. Por exemplo, no campo do saneamento pode-se citar a implementação de projetos de saneamento em favelas. As condições sociais, a infraestrutura física, o uso do solo, a cultura local, a organização social, a posse da terra, as condições de moradia, as relações entre Poder Público e comunidade, dentre outros fatores, têm influenciado no êxito de ações nestas áreas. Aqui, a simples visão e prática do saneamento como medida de infraestrutura não é suficiente para garantir o êxito das ações implementadas. Assim, um problema dessa natureza, que tem raízes em diversos fatores, não pode ser enfrentado no seu sentido restrito, sendo insuficiente propor ações simples e específicas para resolvê-los.

Por outro lado, as formulações dos programas são realizadas a partir de conhecimentos inacabados de realidades sociais, com relações causais incertas. A concepção de programas ocorre a partir de uma grande simplificação “do social”, que é uma arena política governada por concepções sobre a ordem moral da sociedade, sendo construções governadas por delimitações impostas, negociadas ou consensuadas. Assim, os programas sociais surgem em um universo complexo de fenômenos, relações, processos, situações e construções simbólicas, resultam de dispositivos normativos, conceituais e analíticos que guiam a identificação e a caracterização dos problemas. É o produto da cristalização de conhecimento e práticas institucionais, que dão racionalidade às ações. Fundamentam-se em aspirações, descrições e abstrações de situações e expectativas sobre os comportamentos dos diversos atores. Os objetivos contêm imprecisões, os critérios de definição de prioridades são ambíguos e os juízos quanto aos êxitos e fracassos são arbitrários e questionáveis (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007).

Assim, boa parte das políticas e programas tem bases teóricas e metodológicas débeis. Além disso, contam com objetivos fragilmente definidos, muitas vezes, múltiplos, incongruentes, e, em algumas ocasiões, contraditórios. Também, as metas geralmente são definidas muito precariamente, voltando-se para metas técnicas e para atender a táticas políticas, com vistas a garantir legitimidade de governos e

grupos ou para assegurar a aprovação dos organismos financiadores e do legislativo (SULBRANDT *et al.*, 2007). Assim, os objetivos, via de regra, são claramente definidos sem base teórica e metodológica e distantes dos dados de realidade e, consequentemente, os processos de implementação não são capazes de assegurar a sua plena realização, sendo resultado de uma medida tecno-burocrática, integrante de uma ritual administrativo. Para os autores citados

La falta de interés por el conocimiento teórico que sirve de argumento base a la intervención ha contribuido a retardar la comprensión de los programas sociales, su grado de utilidad y sus limitaciones (SULBRANDT *et al.*, 2007, p.123).

Outra questão que deve ser levada em consideração diz respeito às incertezas e à complexidade do meio organizacional e social, sob o qual se dá a elaboração e implementação de políticas e programas sociais. O ambiente em que se desenvolvem os programas se caracteriza pela presença de múltiplos atores, individuais, representantes de grupos específicos ou de organizações, que serão afetados positiva ou negativamente e que realizarão estratégias para apoiar ou para se opor ao programa (SULBRANDT *et al.*, 2007, p.123). Assim, por exemplo, em um programa de gestão dos resíduos sólidos existem diversos grupos com interesses convergentes e divergentes: os catadores, as cooperativas de lixo, as empresas terceirizadas que irão fazer a coleta e operar o destino final, os sucateiros, os ambientalistas, os empresários do ramo dos equipamentos, as populações residentes nas proximidades do destino final, as associações de moradores dos bairros beneficiados, os setores da administração responsável pelo meio ambiente e pelo meio urbano, etc. Alguns dos grupos fazem colisão para atuar com mais poder e influência. Essas estratégias têm efeito sobre o programa, suas metas e sua duração.

Os processos de decisão são também complexos, envolvendo um grande número de instâncias, em vários níveis hierárquicos e várias organizações participantes. Essa ampla cadeia implica em constantes negociações, que interferem na execução do programa. Tal execução também depende do contexto político e econômico que interfere na administração estatal. Para Sulbrandt *et al.* (2007), na América Latina a gerência de programas sociais tem operado com um marco institucional inadequado e débil, com normas jurídicas voltadas para aspectos formais, com uma proliferação de organismos e grande fragmentação organizacional, com competências difusas, dentre outras características.

Martínez Nogueira (2007) ressalta que embora em grande medida o êxito das políticas e programas dependa da qualidade da implementação, a literatura tem privilegiado o tratamento das concepções e conteúdos, em detrimento das questões de execução, ou seja, a gestão, o gerenciamento. Essa abordagem relaciona-se ao estudo da ação pública na perspectiva dos processos desencadeados, das relações estabelecidas e do impacto produzido na sociedade. Para o autor, considerar a implementação consiste em transitar do mundo simbólico da tomada de decisão dos planificadores e produtores de conhecimento para o mundo incerto e resistente das realidades sociais cristalizadas com escassez de recursos, relações de poder, conflito de valores, passividade, resistências, dentre outros. Considerando que a problemática social tem múltiplas e variadas significações, o autor observa que não existe uma teoria satisfatória e uma ferramenta adequada para a gestão, que dê conta dessa complexidade.

A concepção dos programas e, consequentemente, os mecanismos de controle de sua implementação, minimizam as suas limitações e restrições. Parte-se do pressuposto que as ações governamentais podem modificar a realidade da coletividade, via políticas, planos e ações programáticas. No entanto, embora não se deva negar nem minimizar a influência da ação estatal na realidade, é fato que existem importantes limitações e obstáculos, quer seja de ordem econômica, política e ideológica, como também institucional, cultural, social e ambiental. Para Martínez Nogueira (2007), as políticas e programas se constituem em arenas políticas de tensões e conflitos, cujas limitações são impostas pelas diferentes expectativas, contribuições e vontades dos atores sociais e que, portanto, o impacto das ações não depende unicamente das intenções ou da eficiência na implementação, mas também da

inserção e interação com outras políticas e, ainda, das consequências agregadas de forças sociais e fatores econômicos, políticos, culturais, etc. O sentido de cada programa estaria então condicionado ao conjunto de decisões e ações estatais e à sua inclusão em processos sociais mais amplos. Dessa forma, segundo o autor, a gerência dos projetos não deve se apoiar apenas na hierarquia e nos processos técnicos, mas também deve recorrer a diálogos e negociações, construindo um ambiente de legitimidade, reconhecimento, apoio e estimulando a compreensão, o compromisso e a colaboração dos atores sociais. Assim, a gerência ou a coordenação de programas e ações assume o papel de protagonista crítico para a viabilidade e efetividade das ações.

Nessas circunstâncias, o ambiente institucional existente pode favorecer ou dificultar uma gerência pautada em processos mais abertos, democráticos e flexíveis. Via de regra, as instituições governamentais são marcadas por sua história, com definição de competências, predomínio de concepções e modos de ação formais e cristalizados, limitantes de estratégias inovadoras, adaptativas, flexíveis, com capacidade de incorporar as aprendizagens acumuladas e compatíveis com os desafios de implementar programas sociais cuja natureza, em si, é complexa.

Para Martínez Nogueira (2007), a missão da gerência do programa envolve:

- Interpretar o mandato da autoridade política.
- Orientar a ação.
- Emitir diretrizes para a gestão operacional, para a qualidade das ações e aplicação de recursos entre funções e unidades.
- Mobilizar a utilização dos recursos.
- Adotar ações corretivas para garantir a sustentabilidade das ações.
- Regulamentar e avaliar a atividade.
- Administrar as relações com o ambiente externo.
- Implementar tarefas, atividades e relações dirigidas para a produção de bens e serviços para atingir os impactos previstos.

O exercício dessas funções exige orientações estratégicas e operativas, recursos, procedimentos, tecnologias culturas organizacionais e estratégias para a promoção da participação social. Quanto maior a turbulência político-social maior a dependência de processos de legitimação e maiores serão as questões para a gerência resolver (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007).

Outro fator limitante dos resultados dos programas relaciona-se ao número de agentes envolvidos desde a concepção, passando pela execução, até a operação. Existe um vácuo entre os planejadores, os órgãos financiadores, executores das ações, fiscalizadores, prestadores de serviços e população alvo. Em um País como o Brasil, essa rede de agentes se amplia nos três níveis de governo. Muitas vezes, o que é planejado ou viabilizado no nível central, após execução, mostra-se insustentável, por exemplo, pela capacidade de gestão do agente local. As fragilidades do poder local no Brasil representam um grande limitador do êxito das ações, exigindo estratégias e políticas, a exemplo da reforma tributária, para fortalecer este importante ente federado e protagonista fundamental para o êxito de políticas e programas sociais.

Os contextos fiscais, a política econômica, os aportes de recursos, a constância dos mesmos, as regras de acesso e critérios de elegibilidades são também fatores que influenciam a implementação e os resultados dos programas e ações.

Molina (2002), *apud* Sulbrandt *et al.* (2007) ao discutir a organização e a gestão de programas sociais na América Latina destaca um novo ambiente com as seguintes características:

- Antes a distribuição e o poder eram centralizados, agora devem ser descentralizados.
- Antes se tinha o monopólio público sobre as ações, agora existe uma multiplicidade de atores.
- Antes se refutava a participação dos cidadãos, agora existe uma ênfase.

- Antes as regulações eram fortes e formais, agora as normas têm sido simplificadas.
- Antes a avaliação era um mecanismo de controle, agora tem uma função formativa, embora frágil.

Assim, o êxito social de políticas e programas passa pela sua capacidade de articular consensos no seio da sociedade, por um processo de concepção pautado no diálogo entre a teoria social e a práxis e um governo, uma estrutura organizacional e uma gerência articulados com princípios democráticos e de justiça social.

2.3 Análise de política

Os estudos voltados para a análise de ‘política pública’ nascem nos Estados Unidos na década de 50 e veem se ampliando desde então, no campo das ciências sociais contemporâneas (FREY, 2000; MÉNDEZ, 2009; SOUZA, 2007). Para Schmidt (2008), apesar do interesse crescente pelas políticas públicas, a produção do conhecimento nesta área tem sido polissêmica e de contornos pouco definidos. Para Frey (2000), a existência de uma carência de marco teórico tem sido uma crítica comum à *policy analysis*. Considera-se que os problemas são complexos e multifacetados, exigindo soluções também complexas e análises capazes de dar conta dessa complexidade. Eis aí o desafio do campo teórico e metodológico das políticas públicas.

Belloni *et al.* (2000) reconhecem a escassez da literatura, destacando que o arcabouço conceitual e metodológico que deve dar suporte a essa atividade ainda é muito incipiente. Para Rico *et al.* (1998), face à necessidade de inovação de conceitos e metodologias, a avaliação de políticas e programas sociais tornou-se um desafio, tanto para os centros de pesquisa, como para os governos.

No Brasil, os estudos no campo da política pública são recentes, esporádicos, tendo-se dado ênfase à análise das estruturas e instituições ou aos processos de negociação das políticas setoriais (FREY, 2000). Souza (2007) considera que os estudos sobre política pública no Brasil têm dado maior enfoque ao processo decisório, ao desenho e à implementação. Lobo (1998) observa que a administração pública brasileira não desenvolveu a cultura da avaliação da efetividade do gasto público, principalmente quanto aos programas sociais, ocorrendo, quando muito, “esquemas formais de controle físico-financeiro” (LOBO, 1998, p.75).

A *policy analysis*, expressão cunhada por Laswell em 1936, busca investigar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política, a partir do marco tradicional da ciência política, pretendendo estabelecer um diálogo entre os acadêmicos, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2007; WINDHOFF-HÉRITIER, 1987 *apud* FREY, 2000).

Segundo Schmidt (2008), os estudos têm se voltado para os resultados da ação política, para as análises dos processos de tomada de decisão e das técnicas adotadas para resolver os problemas. Para Pedone (1986), as avaliações de políticas públicas têm dado pouca atenção ao conteúdo, às consequências ou aos impactos na sociedade e na economia dos programas e ações.

As políticas públicas são resultado da *política*, passível de ser compreendida a partir dos processos políticos e das instituições, intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade. Assim, as análises da política não podem ser isoladas da análise mais geral do Estado e da sociedade (SCHMIDT, 2008). Nessa perspectiva, seria importante incorporar um terceiro e importante ator, o mercado, ou a corporação ou, ainda, o capital. Com isso, a análise de políticas públicas passa pelo estudo das relações entre Estado, sociedade e capital.

Na literatura, a *policy analysis* é estudada considerando três dimensões: *polity*, *politics* e *policy*. A *polity* relaciona-se às **instituições** políticas, ou seja: ao sistema de governo, à estrutura e funcionamento do executivo, legislativo e judiciário e à máquina administrativa, envolvendo, portanto, o sistema político. A *politics* refere-se aos **processos** políticos, à competição pelo poder por diversos atores, daí seu

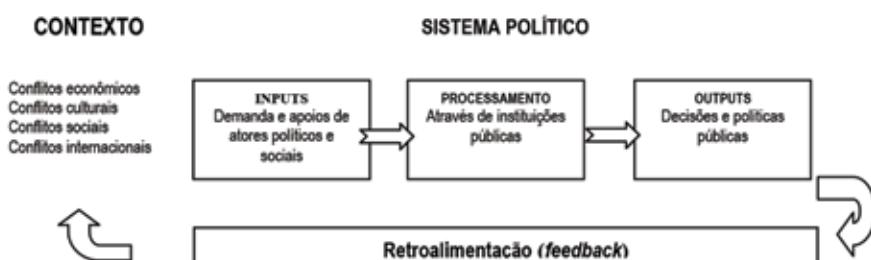
caráter conflituoso. Envolve disputas na definição de objetivos, conteúdos e critérios de distribuição. A *policy* é entendida como o “Estado em ação” trata dos conteúdos da política, os objetivos e características dos programas, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas, sendo o resultado da política institucional e processual. Relaciona-se, ainda, aos condicionantes, à evolução, aos atores, ao processo decisório e aos resultados das políticas públicas (FREY, 2000; SCHMIDT, 2008).

Arretche (2003), ao se referir a Jobert e Müller (1987), assinala que ‘Estado em ação’, tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.

Frey (2000, p.217) considera que as três dimensões analíticas das políticas públicas favorecem os estudos, no entanto, ressalta que “na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente”. Para Schmidt (2008), estudos que buscam distinguir as dimensões e elucidar as suas especificidades auxiliam na compreensão mais ampla das políticas atuais. Citando Scharpf (1985), Frey (2000) defende que *policy analysis* deve se concentrar nas análises das interdependências recíprocas entre as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos concretos das políticas.

Para Frey (2000), estudos que busquem a gênese e o percurso de programas políticos, os fatores que os limitam e os que favorecem podem se concentrar na investigação da vida interna dos processos político-administrativos, nos arranjos institucionais, nas atitudes e objetivos dos atores políticos, nos instrumentos de ação e nas estratégias políticas.

Dentre as teorias que buscam elucidar os diversos nexos causais e os determinantes das políticas públicas, estão o neo-institucionalismo (March/Olson) e a análise de estilos políticos (Prittwitz). De acordo com Schmidt (2008), a abordagem sistêmica é mais conhecida e importante, sendo que sua formulação deve-se a David Easton em 1963. Para Easton, as políticas públicas são derivadas de um sistema político, que é condicionado pelos contextos econômicos, culturais, sociais e internacionais. O sistema seria a relação entre a formulação, os resultados e o ambiente (SOUZA, 2007). O sistema político é “entendido como o conjunto de instituições, grupos e processos políticos interdependentes, orientados à resolução de problemas e conflitos, do contexto social” (BOBBIO, MATEUCCI, PASQUINO, 2002 *apud* SCHMIDT, 2008). A Figura 2.1 sistematiza a proposta de Easton.



Fonte: Schmidt (2008).

FIGURA 2.1 As políticas públicas no sistema político, segundo Easton

Para Schmidt (2008) a abordagem sistêmica busca inter-relacionar a *polity*, *as politics* e *as policies*, o que pressupõe o entendimento de que as políticas públicas estão associadas às estruturas econômicas e sociais de um país, bem como às instituições, aos processos e às lideranças.

Ao realizar uma crítica aos estudos tradicionais sobre políticas públicas, Frey (2000), propõe investigações que busquem elucidar os processos político-administrativos, envolvendo os arranjos institucionais,

as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas. Para o autor, as categorias de *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle* ganham relevância para a *policy analysis*.

A *policy networks* busca estudar as interações entre instituições e grupos, quer seja do executivo, do legislativo ou da própria sociedade. Visa entender a gênese e a implementação de uma determinada *policy* (HECLO, 1978 *apud* FREY, 2000). A *policy arena* diz respeito aos processos de conflito e de consenso, dentro das diversas áreas da política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo⁹. O *policy cycle* relaciona-se ao agir público, na sua dimensão dinâmica e temporal.

Atualmente, a maioria dos pesquisadores aceita a divisão do ciclo das políticas públicas em cinco fases: percepção e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação; e, avaliação (FREY, 2000). Embora as fases referidas representem um tipo puro, idealizado, sendo, portanto, objeto de críticas, a abordagem proposta busca reduzir a complexidade, viabilizando o desenho e estudos de políticas (FREY, 2000; SCHMIDT, 2008).

Um problema social só é elevado a um problema de *policy* quando adquire relevância política e administrativa. A fase da formulação ou elaboração de programas e ações envolve a escolha das várias alternativas de ação, sendo precedida de processos conflituosos, cujas decisões são realizadas pelos atores mais influentes na política e na administração, sendo raras exceções as escolhas entre várias alternativas de ação. A implementação visa estudar os processos que envolvem a execução da ação. É comum o processo de implementação conduzir a impactos não projetados na fase de formulação. Alguns estudos sobre a implementação voltam-se à análise da qualidade material e técnica dos programas e ações, voltando-se para os seus conteúdos, comparando os objetivos e metas definidas com os alcançados, examinando, ainda, as causas dos déficits, caso ocorram. Outros estudos direcionam-se à investigação do processo de implementação, voltando-se para as estruturas político-administrativa e a atuação dos atores envolvidos; buscando descrever “como” e explicar o “porquê”. Na fase da avaliação são apreciados os impactos dos programas e ações. Essa última fase retroalimenta o processo, indicando o fim do ciclo ou um novo ciclo (FREY, 2000).

A avaliação de uma política pública envolve a análise dos processos de formulação, desenvolvimento, ações implementadas ou fatos ocorridos, resultados e impactos obtidos, e, ainda, a análise do contexto histórico e social em que é concebida, não se restringindo, portanto, ao exame comparativo entre o proposto e o alcançado (BELLONI *et al.*, 2000). Apesar da inexistência de uma definição universal para avaliação, os pesquisadores têm um consenso com a que segue:

Avaliar consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor, a respeito de uma intervenção¹⁰ ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões (CONTANDRIOPoulos *et al.*, 1997, p.31).

⁹ Segundo Souza (2007), essa divisão foi proposta por Theodor Lowi (1924 e 1972). Na política distributiva, os custos estão dispersos e os benefícios concentrados e o jogo político é pouco conflituoso, já que parece apenas distribuir vantagens, sendo que o pagador dos custos fica disperso. Nesse caso, só existem dois atores: o Estado e os ganhadores. São desenvolvidas em escala relativamente pequena. Na política redistributiva, os custos e os benefícios estão concentrados e os perdedores estão na arena política, enfrentando os ganhadores, o que implica em polarização e conflito. Caracteriza-se pela destinação de recursos, ações direitos para grupos específicos da sociedade. Na política regulatória, os custos estão concentrados e os benefícios dispersos, tendo-se um conflito intermediário, com o Estado definindo normas regulatórias, para beneficiar a maioria, sua execução é parcial, situando-se entre uma política passiva e semi-ativa. As políticas constitutivas determinam as regras do jogo, as condições em que são negociadas as políticas distributiva, redistributiva e regulatória (FREY, 2000; MENDÉZ, 2009).

¹⁰ Para Contandriopoulos *et al.* (1997), entende-se por intervenção o conjunto dos meios (físicos, humanos, financeiros, simbólicos) para produzir bens ou serviços, com o objetivo de modificar uma situação problemática. A intervenção tem cinco componentes: objetivos, recursos, serviços, bens ou atividades, efeitos e contexto.

Um processo de avaliação envolve um julgamento, diz respeito à atribuição de um valor a uma determinada política ou programa governamental (ARRETCHE, 1998; CONTANDRIOPoulos *et al.*, 1997). Para Arretche (1998), a avaliação é uma medida de aprovação ou desaprovação de uma política ou programa público, segundo uma certa concepção de justiça.

Lobo (1998) defende que a identificação dos atores envolvidos em programas sociais é um importante momento para a definição de um modelo de avaliação, uma vez que existe uma variação de percepções a depender dos papéis desempenhados, da hierarquia de funções, do grau de compromisso assumido com os objetivos dos programas, o que induz a diferentes caminhos metodológicos. Dessa forma, é necessário, em um processo de avaliação, apreender as diferentes percepções dos responsáveis no âmbito da direção, da execução do programa e, principalmente, dos seus beneficiários.

Figueiredo e Figueiredo (1986) fazem uma distinção entre *avaliação política* e *avaliação de política*. A primeira visa analisar e elucidar os critérios que fundamentam uma política, as razões que a tornam preferível em relação a outra. Verifica, ainda, se essa política contribui para o bem-estar da população e examina o caráter político do processo decisório e também os valores e critérios políticos que a orientam, independentemente da engenharia institucional e de seus resultados (ARRETCHE, 1998). A *avaliação de política* busca examinar a engenharia institucional, os traços constitutivos dos programas (ARRETCHE, 1998). Essa avaliação visa elucidar se a política está condizente com princípios de justiça política e social minimamente aceitos e sobre os quais existe um consenso mínimo e, ainda, estuda a efetiva apropriação dos benefícios (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Para Belloni *et al.* (2000) os critérios analíticos básicos para a avaliação de políticas públicas são a efetividade, eficácia e eficiência. A avaliação de efetividade envolve o exame da relação entre a implementação de um programa e seus impactos e (ou) resultados. Ou seja, avalia-se o sucesso ou o fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais das populações atingidas pelo programa (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). A avaliação de eficácia refere-se ao estudo da verificação dos objetivos e instrumentos explícitos de um determinado programa e seus resultados efetivos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Nessa avaliação, o avaliador compara as metas propostas e as atingidas, com base nas informações disponíveis, e conclui sobre o sucesso ou o fracasso da política (RICO *et al.*, 1998). A avaliação da eficiência envolve o estudo da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os seus resultados alcançados (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Segundo Souza (2007), embora a visão incrementalista tenha perdido a sua força explicativa das políticas públicas, os funcionários e os pesquisadores reconhecem que “as decisões tomadas no passado constrangem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2007, p.73).

A breve revisão de literatura realizada aqui sinaliza a necessidade de uma reaproximação do campo teórico das políticas públicas aos aportes da teoria crítica, principalmente aquele que se dedica ao estudo das relações entre Estado, Sociedade e Capital. Também, entender as políticas públicas, as suas rationalidades, os seus conteúdos e os seus resultados, evidentemente, exige um esforço analítico interdisciplinar, não só sobre papel dos Estados-Nação no Capitalismo Mundial Integrado, mas também sobre as relações de poder e de dominação entre Estado, sociedade e capital e, ainda, os movimentos de hegemonia e contra-hegemonia, legitimização e coersão. Desde a eleição de uma questão como um problema, passando pela formulação de uma política, ao desenho dos programas e ações, à implementação e avaliação existem múltiplos fatores que vão influenciar e condicionar a ação do Estado (no seu sentido restrito), que, em última instância, relaciona-se com as dimensões da política, da economia e da ideologia.



3 Metodologia da análise dos programas de saneamento básico

3.1 Considerações gerais

Os estudos circunscritos no campo das análises de políticas públicas são complexos, uma vez que envolvem a análise de múltiplos fatores, relacionados à política, à economia e às visões sociais de mundo, conforme discutido no item 2. Nessa perspectiva, é necessário demarcar com clareza o alcance de cada estudo. Também as circunstâncias institucionais que dão suporte à realização dos estudos condicionam essa demarcação, quer seja pelo tempo disponível, pelos recursos humanos e financeiros, ou ainda pela existência de informações e seu fácil acesso. Também, em se tratando de um estudo orientado por um Edital de Pesquisa, existe um condicionamento prévio ao enfoque do estudo.

Segundo o Termo de Referência – TR elaborado para o presente estudo, a análise dos programas e ações do governo federal deve considerar como universo, programas relacionados com o saneamento básico e áreas afins como saúde, desenvolvimento urbano, recursos hídricos, meio ambiente, educação ambiental, desenvolvimento regional, transferência e garantia de renda, inclusão, proteção social e outras. O TR recomenda, ainda, que o processo de análise considere o “Modelo Lógico de Programa”, mais especificamente, a Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007). Ainda segundo o TR, a avaliação deverá contemplar:

- Avaliação em termos dos seus objetivos, abrangência, estratégias, estudos preliminares, desenho e instrumentos, formas de controle e monitoramento e respectivos Marcos Lógicos no Plano Plurianual - PPA.
- Caracterização da situação institucional, nos aspectos de coordenação, planejamento, participação e controle social.
- Identificação e avaliação das interfaces, nos aspectos correlatos relacionados como o desenvolvimento urbano, recursos hídricos, meio ambiente e saúde.
- Avaliação em termos dos investimentos realizados e de seus resultados e desempenho (eficiência, eficácia e efetividade).
- Análise conforme fatores relativos à territorialização, à lógica de acesso da população, à participação da sociedade, às intervenções do Estado e à dinâmica da economia no território.
- Identificação das fontes de recursos e formas de financiamento e avaliação da continuidade e regularidade dos recursos; e
- Análise dos resultados recentes de estudos econômicos da aplicação de recursos do FAT e do FGTS no financiamento dos Setores de Saneamento e Habitação.

O TR também prevê avaliação de programas e ações dos estados e municípios. Além disso, o Termo prevê uma análise dos aspectos: a) sócio econômico: a qualidade de vida da população, considerando

os cenários de desenvolvimento urbano, os serviços de água, saúde e meio ambiente; b) impactos sobre a infraestrutura da cidade, devido aos condicionantes atuais; e c) impactos sobre o meio ambiente.

Diante do exposto, percebe-se que a análise requerida pelo TR é ampla, o que exige uma base metodológica de referência, como a disponibilidade de um conjunto de informações que devem sustentar os processos de análise.

Obviamente, o espectro amplo do TR impõe extrema cautela, no sentido de demarcar o objeto e os objetivos da análise, considerando as possibilidades reais de sua realização. Os limites postos estão condicionados, não só pela carência de marco teórico e metodológico do campo das políticas públicas, como já discutido, como também pelo tempo e recursos humanos e financeiros disponíveis para a execução dos estudos e, ainda, pelo conjunto de informações disponibilizadas. Uma das limitações claras refere-se à impossibilidade da realização de estudos de base de dados primários, quer seja, quantitativos ou qualitativos. Inclusive, a adoção de investigações qualitativas, capazes de dar maior profundidade aos processos analíticos, seria uma estratégia metodológica mais adequada para discutir aspectos como: processos decisórios, agenda política, participação social, dentre outros.

Também, a falta de cultura de avaliação das políticas e programas implica na carência de informações, a exemplo de documentos que tratem da concepção do programa, dos objetivos, das diretrizes, das metas, da metodologia utilizada, do público alvo e da população beneficiada, do Modelo Lógico do programa, dos relatórios de acompanhamento e *ex post*. Além disso, é difícil obter dados referentes aos programas que explicitem todos os municípios contemplados ano a ano; ações previstas e realizadas; investimentos previstos e desembolsados, por fonte, incluindo contra partidas.

Os documentos disponíveis são extremamente sucintos e insuficientes. Os sistemas de informação disponíveis, quer seja o Sigplan ou Siga Brasil, não são capazes de fornecer facilmente dados desagregados por município, informações sobre gastos por componente ou clareza sobre o foco da ação. As informações sobre a eficácia das ações, como o cumprimento de metas, são frágeis e, via de regra, pouco confiáveis.

A avaliação da efetividade dos programas e ações também é de difícil realização. Estudos dessa natureza são complexos, pois exigem demarcar os nexos causais entre o programa e seus impactos. Com isso, diversas variáveis devem ser controladas: sociais, culturais, econômicas, técnicas, institucionais, etc. Essa tarefa pressupõe estudos de base primária, com universo de análise bem delimitado, de preferência com enfoque na epidemiologia ambiental, considerando aspectos econômicos e tecnológicos, a exemplo do desenho do estudo proposto para a avaliação do Projeto Alvorada (BRASIL; OPAS, 2004).

Assim, o processo de análise dos programas objetivou, prioritariamente, fornecer um *Panorama* sobre os programas e ações de saneamento básico, no período de 2004 a 2008, a partir do qual se espera poder contribuir para futuras investigações com recorte mais analítico.

Considerando as dimensões das análises de políticas, os estudos realizados estão inseridos no campo da *policy analysis*, e, como tal, buscou discutir os conteúdos dos programas, seus objetivos e características, os condicionantes, a evolução das ações, os recursos investidos, os atores envolvidos e seus resultados.

3.2 Análise documental

A análise documental buscou verificar os fundamentos e os princípios sob os quais os programas e as ações foram concebidos; o Modelo Lógico da sua concepção; os critérios de elegibilidade; os objetivos; as diretrizes; a abrangência; as metas; os recursos e custos; as instituições promotoras e participantes; a

população alvo e beneficiada; os resultados e os mecanismos de concepção, implementação, acompanhamento, avaliação e de participação e controle social.

Além disso, foram estudadas a situação institucional nos aspectos de coordenação, planejamento, participação e controle social; as fontes de recursos, as formas de financiamento; as interfaces das ações e programas com outros setores; e os resultados dos programas.

Foram consultados documentos e informações disponibilizados pelo Ministério das Cidades e disponíveis nos sítios do governo federal. Foram analisados os Relatórios de Avaliação do Plano Pluriannual 2004-2007 e 2008-2012. Também foram consultados os relatórios gerenciais disponíveis no Sistema de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Sigplan.

3.3 Pesquisa sobre os investimentos dos programas e ações

Diante da necessidade de identificar os investimentos realizados em saneamento básico, por cada Programa, no período do estudo (2004-2008), foram estabelecidas duas estratégias.

- **Montagem de banco de dados a partir do Sigplan.**

O Sigplan, operado pelo MPOG, fornece o Relatório de Execução Físico/Financeira, por Ação e por Programa, ano a ano. A partir desse Relatório, foi possível montar um banco de dados, já que o Sigplan não o fornece diretamente. Foram selecionadas as variáveis: ano, programa, código da ação, nome da ação, unidade de medida, previsão inicial da meta, previsão corrigida da meta, meta realizada, valor inicial previsto (em reais) na Lei Orçamentária Anual – LOA para cada ação, valor da LOA corrigido, valor empenhado, realizado e pago. Com isso, foi possível identificar todas as ações dos programas de saneamento básico, no período de 2004 a 2008 (ver Apêndice A). Para possibilitar uma melhor descrição das intervenções e seus investimentos correspondentes, optou-se em categorizar as ações como *ações diretas* e *ações relacionadas* ao saneamento básico. As primeiras referem-se às intervenções em componentes do saneamento básico, a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. Nessa categoria foram incorporadas as ações que envolviam investimentos tanto em obras como em desenvolvimento institucional e gestão de projetos. A segunda categoria envolve ações intersetoriais que no seu bojo têm medidas de saneamento, mas cujos investimentos não podem ser identificados em separado. Pode-se citar como exemplo ações que pretendem implantar uma barragem para usos múltiplos ou a urbanização de áreas degradadas que, em seu conjunto, prevêm intervenções em saneamento básico. Para essa categoria não foram considerados os recursos de gestão de projetos. A partir daí, todas as ações foram categorizadas por componentes do saneamento básico, pelo objeto da ação (construção de adutora ou de rede de esgoto, por exemplo) e pelo tipo da ação (obras/serviço e desenvolvimento institucional/gestão de projetos). Esse trabalho foi possível analisando a descrição das ações constantes no Sigplan e por meio do Cadastro de Ações Orçamentárias, que é um módulo do sistema de informações do processo orçamentário federal, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que dispõe da descrição de todas as ações dos Programas desde o ano 2003.

- **Montagem de banco de dados a partir do Siga Brasil.**

O Siga Brasil é um sistema de informação operado pelo Senado Federal que fornece informações sobre os gastos públicos com recursos não onerosos. Com esse sistema é possível gerar banco de dados, a partir da seleção de variáveis de interesse. Para o presente estudo foram gerados através do Sistema dois bancos de bancos referentes às *despesas executadas* e às *obras do PAC*. O banco *Despesas executadas* foi composto pelas seguintes variáveis: ano, ação, região, unidade da federação, localidade (nome e código), órgão gestor, programa (nome e código), função e sub-função, ação (nome e código), dotação inicial, autorizado, empenhado liquidado (favorecido), liquidado (subelemento), pago e restos a pagar.

Os dados sobre os recursos onerosos relativos aos financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, foram fornecidos pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

Os dados obtidos foram comparados aos disponíveis no documento intitulado Gastos Públicos em Saneamento Básico, produzido pelo Ministério das Cidades, para os anos de 2007 e 2008 (BRAZIL, 2008a, 2009a). Também foram comparados aos dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, visando dar consistências às informações.

3.4 Pesquisa junto a gestores e técnicos responsáveis por programas e ações selecionadas

Visando dar suporte ao processo de avaliação dos programas do governo federal foi realizada uma pesquisa junto aos gestores e coordenadores. Para tanto, foi feita uma seleção de programas e ações relevantes, considerando a importância, a amplitude e os recursos envolvidos.

Após seleção dos programas e ações e a identificação dos respectivos gestores e coordenadores foram encaminhados ofícios solicitando o preenchimento de um formulário de avaliação e o fornecimento de informações sobre o programa, tais como: documentos que explicitassem a concepção do programa, os objetivos, as diretrizes, as metas, a metodologia, as instituições participantes, os recursos envolvidos, o período de execução, as formas de financiamento, o público alvo e a população beneficiada, o Modelo Lógico, dentre outros; os relatórios de acompanhamento e, caso concluído, o relatório *ex post*. Além disso, foram solicitados dados dos municípios contemplados, ano a ano, entre 2004-2008; ações previstas; e os investimentos previstos e desembolsados por fonte, incluindo contrapartidas. Essas informações foram solicitadas em planilha Excel para facilitar o processamento das informações.

O formulário de avaliação foi elaborado seguindo o Modelo Lógico de Programa do IPEA (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007), conforme indicação do Termo de Referência, sendo incorporadas outras questões consideradas relevantes. As variáveis constantes no formulário foram as seguintes: formas de financiamento, período de execução, investimentos realizados, identificação do problema, suas causas e consequências, objetivos, pressupostos, metas, público alvo e beneficiado, taxa de cobertura das ações, operações realizadas e suas finalidades, produtos alcançados, forma de coordenação, participação social, instrumentos de acompanhamento e monitorização, resultados esperados e obtidos, tecnologias aplicadas e sua adequação, ações intersetoriais e entre níveis de governo, eficácia, eficiência e efetividade, limitadores e facilitadores da execução e recomendações (ver formulário no Apêndice B).

Dos 29 ofícios enviados a gestores e coordenadores, apenas cinco deram retorno (17%) (Tabela 3.1). Nenhum documento ou relatório mais detalhado sobre os programas foi fornecido para análise.

Dos quatro formulários recebidos, apenas três continham todas as respostas às perguntas realizadas. Apenas três dos respondentes forneceram dados dos investimentos realizados por município.

TABELA 3.1 Número de formulários enviados para avaliação dos programas, por instituição, 2010

Instituição	Formulário	
	Enviados	Recebidos
Agência Nacional das Águas	1	1
Banco Nacional de Desenvolvimento Social	3	0
Fundação Nacional de Saúde	4	1 ⁽¹⁾
Ministério das Cidades	11	1 ⁽²⁾
Ministério da Integração Nacional	5	1 ⁽³⁾
Ministério do Meio Ambiente	4	1 ⁽⁴⁾
Ministério do Trabalho e Emprego	1	0
Total	29	5

(1) Encaminhou apenas dados gerais dos investimentos realizados.

(2) Encaminhou o formulário respondido e dados dos investimentos no Ministério no Programa Saneamento Ambiental Urbano (antigo Serviços Urbanos de Água e Esgoto)

(3) Encaminhou formulário parcialmente respondido e dados dos investimentos por município.

(4) Encaminhou formulário, não sendo fornecidos os dados dos investimentos por município.

Evidentemente, que o baixo nível de retorno das instituições à pesquisa interferiu de forma significativa na análise dos programas do governo federal. Obviamente, sem documentos consistentes, informações amplas e dados dos programas, a análise fica comprometida. Os esforços realizados pela equipe de pesquisa e pela equipe coordenadora do Plansab não foram suficientes, inclusive ao arguir o Decreto nº 6.942/2009 que dispõe, no art. 9º, que “os órgãos e as instituições públicas federais ficam obrigadas a fornecer, ao GTI-PLANSAB, informações necessárias à elaboração e implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico”.

O retorno das instituições, quer seja quantitativo ou qualitativo, evidencia as grandes dificuldades para se avaliar a política pública no Brasil.

3.5 Pesquisa sobre programas de saneamento básico dos governos estaduais

Visando reconhecer as ações dos governos estaduais no campo do saneamento básico – conforme demanda do TR – foi realizada uma pesquisa dos programas existentes. Para tanto, foram selecionados programas considerando o porte, o tipo de ação realizada, a região de origem, dentre outros.

O processo de seleção envolveu uma busca, nos sítios dos governos estaduais, dos programas e ações de saneamento básico. Foram consultadas páginas das secretarias relacionadas com o setor, os Planos Plurianuais e o Balanço Geral dos Estados.

Essa pesquisa permitiu montar um cenário das ações dos governos estaduais no campo do saneamento e estruturar um banco de dados sobre os programas. A esse banco de dados foram agregadas informações sobre os indicadores de cobertura dos serviços e de doenças relacionadas ao saneamento. Com isso, foi possível chegar a uma lista de 15 programas (Tabela 3.2), que atenderam aos seguintes

critérios: investimentos maiores que R\$ 100.000,00, maiores níveis de desempenho dos indicadores dos serviços e de saúde. Com vistas a selecionar cinco programas, um para cada região, foi feita uma consulta a uma rede de especialistas.

TABELA 3.2 Lista de programas estaduais de melhor desempenho, considerando indicadores selecionados, 2010

Nome do programa	Estado	Investimento (R\$)	Desempenho dos indicadores
Programa de saneamento básico no DF	DF	652.500.000	5
Saneamento é vida: ampliação e qualidade dos serviços	BA	748.113.000	4
Saneamento básico: mais saúde para todos	MG	2.512.957.334	3
Programa social e ambiental dos igarapés Manaus	AM	292.395.564	3
Água para todos	AL	280.839.204	2
Abastecimento de água	ES	145.572.447	2
Saneamento é saúde	PA	316.188.444	2
Água para todos	BA	151.050.000	2
Abastecimento de água	RS	121.958.129	1
Programa de prevenção e defesa contra inundações/combate às enchentes	SP	622.808.719	1
Operacionalização dos sistemas de saneamento	RJ	745.872.820	1
Despoluição da baía de Guanabara	RJ	310.227.861	1
Nova baixada	RJ	158.640.098	1
Saneamento básico e urbanização nos municípios	RJ	112.465.759	1
Ampliação e melhoria das condições de abastecimento de água da RMRJ	RJ	91.426.664	1

Além de selecionar um programa por região brasileira, de considerar o número de indicações dos especialistas e o desempenho dos indicadores, também foi introduzido o critério *componente do saneamento* objeto do programa e a disponibilidade de informações. Assim, no caso da macrorregião Sudeste, com maior número de Programas, optou-se pelo estado do Rio de Janeiro e o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, por contar com um conjunto de informações com maior disponibilidade, inclusive tese de doutorado. No Nordeste, dos dois programas indicados, optou-se por selecionar o Programa Água para Todos, uma vez que esse Programa foi ampliado no governo atual e tem elementos de uma política mais universalista, além das facilidades para obter documentação sobre o mesmo. Na macrorregião Norte foi selecionado o Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus. No caso da Macrorregião Sul, nenhum programa seria selecionado a partir dos critérios adotados, assim optou-se por escolher o que teve o maior investimento. Dessa forma, foram selecionados os seguintes Programas:

- Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus/PA – Macrorregião Norte.
- Água Para Todos/BA – Macrorregião Nordeste.
- Programa de Saneamento Básico no DF – Macrorregião Centro-Oeste.
- Despoluição da Baía de Guanabara/RJ – Macrorregião Sudeste.
- Abastecimento de Água/Rio Grande do Sul – Macrorregião Sul.

A partir da identificação dos Programas seus coordenadores foram contatados, sendo solicitadas as seguintes informações: documentos que explicitassem a concepção do programa, objetivos, diretrizes, metas, metodologia, instituições participantes, recursos envolvidos, período de execução, formas e fontes de financiamento, público alvo e população beneficiada, Modelo Lógico, caso existisse, e, ainda, relatórios de acompanhamento e, caso concluído, o relatório *ex post*.

No entanto, apenas os responsáveis pelos Programas de Manaus, Bahia e do Rio Grande do Sul encaminharam documentos, sendo que foi possível obter trabalhos acadêmicos sobre o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara no Rio de Janeiro. Assim, foi possível analisar apenas esses Programas.

3.6 Elaboração de cartogramas para espacialização das informações

Para a elaboração dos cartogramas que possibilitassem a visualização do alcance dos Programas, foram utilizadas ferramentas de geoprocessamento, definido por Câmara, Davis e Monteiro (2001) como “disciplina do conhecimento que utiliza técnicas matemáticas e computacionais para o tratamento da informação geográfica”.

As principais ferramentas aplicadas foram a Cartografia Digital e os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), que permitiram a realização de análises espaciais, ao integrar dados de diversas fontes, tais como: Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fundação Nacional de Saúde; da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Esses dados permitiram criar um banco de dados georeferenciado, possibilitando a representação gráfica.

A partir da obtenção da Malha Municipal Digital - 2005, um produto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponível no sítio da instituição, na escala 1:500.000 e no formato *Shapefile* (shp), foi realizada a etapa de edição e ajuste da base cartográfica, totalmente realizada em ambiente SIG, através do software ArcGis 9.2¹¹.

Como os arquivos do IBGE dispõem como unidade territorial o município e, neste trabalho, também foram feitas análises em outras unidades, foi necessário criar os *Shapefiles* das 27 unidades da federação, das macrorregiões e do Brasil. Além disso, foi realizada uma edição topológica na linha de contorno do litoral, para melhor definição deste, sendo criado um *Shapefile* do litoral brasileiro.

As informações sobre os serviços e programas de saneamento básico foram obtidas em planilhas Excel, onde os dados de interesse foram selecionados, inseridos no ArcGis 9.2 e associados à tabela de atributos do *shapefile* desejado.

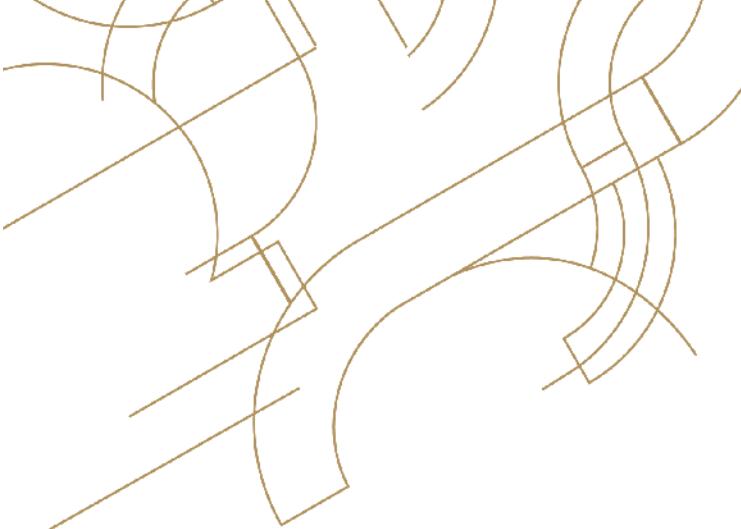
Por fim, foram definidos os métodos cartográficos que atendiam melhor à necessidade de espacialização de cada informação e foram elaborados os cartogramas que permitiram visualizar os municípios e o número de vezes que foram contemplados pelos investimentos; e, ainda, a situação do déficit em saneamento básico, relacionada com os municípios contemplados com recursos dos diversos programas e projetos.

¹¹ Programa desenvolvido pela empresa norte-americana ESRI (Environmental Systems Research Institute).

3.7 Associação entre programas/ações e déficits

Uma vez realizadas as análises documentais dos programas e a pesquisa junto a técnicos e gestores, foi feita uma avaliação entre o déficit de saneamento básico e os investimentos dos programas do Governo Federal. Para tanto, foi feita uma estimativa dos investimentos *per capita* com recursos não onerosos e onerosos, que foram relacionados com o número de excluídos do acesso aos serviços, para cada componente do saneamento.

Visando visualizar os municípios contemplados pelos programas e os déficits dos componentes, foram elaborados cartogramas, conforme descrito no item 3.6.



4 Competência e organização do governo federal no saneamento básico

A República Federativa do Brasil, segundo o art. 2º da Constituição de 1988, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em um Estado democrático de direito (BRASIL, 1988). A cada ente é garantida a autonomia quanto à organização político-administrativa (art. 18, Capítulo I, da CF).

Segundo Dallari (2005), a Constituição Brasileira de 1988 reafirmou o federalismo como princípio fundamental e norma pétreia e manteve o tradicional tripé federativo, ou seja, a existência de três esferas de poder político, a União, com o poder central, os Estados-membros e os Municípios, tendo todos os atributos da autonomia.

A Carta Magna estabelece uma série de competências para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. No campo do urbano e do saneamento básico, cabe à União *instituir diretrizes* para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inciso XX, art. 21 da CF). É *competência comum* dos entes federados a saúde; o meio ambiente e o combate à poluição; a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23 da CF). É de *competência concorrentemente* entre a União, Estados e Distrito Federal *legislar* sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição; e sobre a proteção e defesa da saúde (art. 24 da CF), cabendo a União estabelecer *normas gerais* (§ 1º, art. 24 da CF).

A Constituição instituiu a competência dos municípios de legislar sobre *assuntos de interesse local*; de suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de *interesse local*; de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30 da CF). No Capítulo II, da política urbana, é estabelecido que o Poder Público municipal deve executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas no plano diretor, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF).

No campo da saúde, a União, Estados, Distrito Federal e municípios integram o Sistema Único de Saúde, que tem a competência de participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (inciso IV, art. 200 da CF). A Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, estabelece em seu inciso X do art. 7º como um de seus princípios, a “integração, em nível executivo, das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico”. Também no art. 13 define a articulação das políticas e programas, a cargo das comissões intersetoriais, abrangendo o saneamento e o meio ambiente - inciso II (BRASIL, 1990).

No campo do desenvolvimento urbano, a Lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto das Cidades, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e define dentre outras diretrizes a

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, p. 1).

Dentre as competências da União quanto à política urbana pode-se destacar a definida no inciso II, do art. 3º, “promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e, do inciso IV, “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 2001, p. 2).

Essas competências legais dos entes da federação, comuns e concorrentes são fruto de conquistas sociais e visam garantir os princípios fundamentais da cidadania (inciso II do art. 1º da CF) e da dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º da CF), instituídos pela Constituição Federal e, ainda, os direito à saúde (art. 6º e art. 196), ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e o direito social à moradia (art. 6º). Considerando que o saneamento básico é parte constituinte do SUS, que o direito à moradia e ao meio ambiente passa pela garantia de um ambiente salubre, o saneamento básico também se constitui como um direito social (BENJAMIN, 2003; BORJA; MORAES, 2006).

Embora as relações entre a salubridade ambiental, a saúde da população e a qualidade do meio ambiente tenham sido estabelecidas há várias décadas, até os anos 60, o Estado Brasileiro não contava com uma política pública e uma estrutura organizacional capazes de fazer frente às demandas da população no campo do saneamento básico. Só a partir dessa década que começa a se estruturar a ação estatal nesse campo. Até o final desse período, contava-se com a atuação de diversos órgãos que realizavam ações dispersas, a saber: a Fundação do Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP), ligada ao Ministério da Saúde, que administrava autarquias municipais de água e esgoto no País; a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERU) e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). Além disso, no âmbito municipal, existiam os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE) e, no nível estadual, as Companhias de Água e Esgoto. Foi na década de 70, no bojo o Estado autoritário, que a ação estatal no campo do saneamento passou a ser guiada por uma política centralizada no governo federal. Criou-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), este vinculado ao Ministério do Interior e órgão financiador, promotor e controlador da política de saneamento no Brasil. As 27 Companhias Estaduais de Água e Esgoto criadas no período davam sustentação para a execução do Planasa.

O modelo Planasa não se consolidou do ponto de vista administrativo e econômico-financeiro. Após duas décadas, a rígida política centralizada no governo federal e sob o comando das Companhias Estaduais no nível estadual não correspondeu às expectativas, devido às deseconomias geradas, aos desacertos políticos e administrativos. Apesar dos avanços, o Plano não foi capaz de garantir serviços de saneamento adequados para a maioria da população brasileira (BORJA; ELBACHÁ, 1995; COSTA, 1998; MERCEDES, 2002; REZENDE; HELLER, 2000).

Com a extinção do Ministério do Interior, em 1985, a política de saneamento passa ser responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e com a extinção do BNH, em 1986, a Caixa Econômica Federal (CEF) passar a ser o órgão financiador das ações. Esse período é marcado por uma crise institucional e financeira que durou duas décadas. A partir daí, o

arranjo institucional do governo federal na área de saneamento passa a ter diversas alterações. Em 1987, o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) substituiu o MDU e, um ano depois, este é extinto e suas funções passam para o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), que por sua vez é extinto em 1988, passando o saneamento para o recriado Ministério do Interior. Em 1990, no governo do Presidente Collor de Melo, é criada a Secretaria do Saneamento, vinculada ao então criado Ministério da Ação Social (MAS). Em 1993, o MAS dá lugar ao Ministério do Bem-Estar Social (MBES), que é extinto em 1995, com a criação da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), ligada ao Ministério do Planejamento. Em 1999, a Sepurb passou a ser vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Urbano (Sedu), ligada à Presidência da República (SAIANI; TONETO JÚNIOR, 2008).

No campo da saúde, as ações de saneamento passaram a ser realizadas pela Fundação Nacional da Saúde (Funasa), criada em 1991, a partir da fusão da Fsesp com a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (Sucam).

Em 2003, com a eleição do presidente Luiz Ignácio Lula da Silva, a área de saneamento toma novo rumo. O Ministério das Cidades é criado com a missão de “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte” (BRASIL, 2010a). Compete a esse Ministério implementar a política de desenvolvimento urbano e as políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Para tanto, possui, em sua estrutura administrativa, além da Secretaria Executiva, as Secretarias Nacionais de Saneamento Ambiental (Snsa), de Habitação, de Transporte e Mobilidade e de Programas Urbanos. A Caixa é a operadora dos recursos.

Em 2004 foi criada uma instância política, o Conselho das Cidades (ConCidades), que é um “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução” (BRASIL, 2010a). O Conselho possui 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. O ConCidades inclui também 09 observadores representantes dos governos estaduais com Conselho das Cidades. Para dar suporte às ações do Conselho foram instituídas as Conferências das Cidades, já na sua quarta edição. A primeira Conferência, realizada em 2003, contou com 2,5 mil delegados dos 27 estados, sendo debatida a temática “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”. A segunda, em 2005, contou com a participação de 1.820 delegados e 410 observadores de todos os Estados Brasileiros e de diferentes segmentos, tendo-se debatido as formulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), no processo de planejamento e articulação para construção e transformação das cidades brasileiras em espaços mais sustentáveis. A terceira Conferência, em 2007, contou com a participação de 2.040 delegados e o acompanhamento de 411 observadores, entre membros de governo e de organismos internacionais, tendo como tema “Avançando na gestão democrática das cidades”. A quarta Conferência foi realizada no primeiro semestre de 2010 e teve como lema a “Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social”.

No campo do saneamento, além da estruturação da ação do governo federal, via Ministério das Cidades, e a retomada dos investimentos, a aprovação da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), após longos debates no seio da sociedade, veio conformar um quadro legal capaz de dar nova direção a ação estatal. Segundo essa Lei, compete ao titular dos serviços formular a política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, elaborar o Plano de Saneamento Básico, ação indelegável a outro ente, podendo delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços (art. 8º e 9º da Lei). Por outro lado, cabe à União estabelecer sua política de saneamento básico (art. 48), devendo, dentre outras diretrizes, garantir: a promoção da equidade social e territorial no acesso ao

saneamento básico; a aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; a melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; a colaboração para o desenvolvimento urbano e regional. Também, é competência da União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico. Esse Plano deve conter, dentre outras, “a proposição de programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da Política Federal (BRASIL, 2007a).

Do exposto, pode-se perceber a complexidade que envolve a ação pública do Estado Brasileiro no campo do saneamento básico, não só pela própria constituição jurídica do tripé federativo, mas também pela natureza das suas ações, que impõe uma abordagem intersetorial. O saneamento está circunscrito nos campos do desenvolvimento urbano, do meio ambiente e da saúde pública (Figura 4.1).

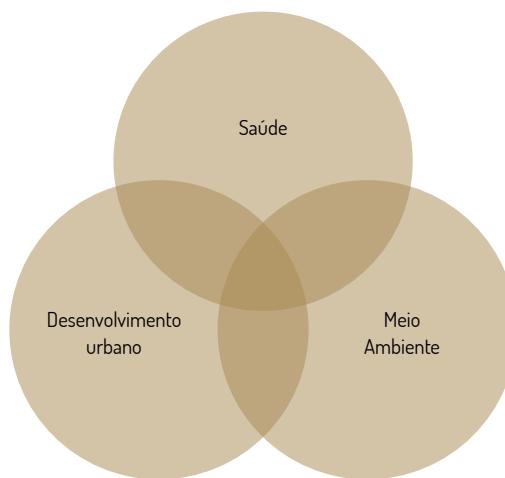


FIGURA 4.1 Interfaces do saneamento básico nos setores da Administração Pública Federal

Assim é que, atualmente, sete ministérios realizam ações de saneamento básico. No âmbito do Ministério das Cidades cabe à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental coordenar as ações de saneamento básico para

assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável, em qualidade e quantidade suficientes, e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade (BRASIL, 2010a).

Na divisão de competências da execução dos programas e ações, cabe ao Ministério das Cidades atuar em municípios com população maior que 50.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas; de regiões integradas de desenvolvimento (RIDE); ou, ainda, em municípios organizados em consórcios públicos que atendam população superior a 150 mil habitantes.

No âmbito do Ministério da Saúde, cabe a Fundação Nacional de Saúde “promover a inclusão social por meio de ações de saneamento” (BRASIL, 2010b). São realizadas ações como a prevenção e controle de doenças e agravos, acarretados pela carência de saneamento básico em áreas de interesse especial, como assentamentos, remanescentes de quilombos e reservas extrativistas e em municípios com população menor que 50.000 habitantes. Cabe, ainda, à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e sua Coordenação Geral de Vigilância Ambiental (CGVAM), promover a Vigilância da Qualidade da Água de Consumo Humano, juntamente com as vigilâncias estaduais

e os municipais. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Departamento de Ambiente Urbano da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano foi criado para atuar na promoção de ações relacionadas à gestão ambiental urbana. Entre as ações desse Departamento podem ser destacadas as voltadas para o apoio ao desenvolvimento dos processos de gestão e gerenciamento adequados de resíduos (BRASIL, 2010c). Ainda no âmbito desse Ministério, o Departamento de Recursos Hídricos é responsável pela implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos e ações voltadas para a revitalização de bacias hidrográficas. Também a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/2009) envolve órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, além de instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e organizações não-governamentais.

Dentre as competências do Ministério da Integração Nacional (MI) pode-se destacar a formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada e de seus planos e programas; implementação de obras contra as secas e de infraestrutura hídrica e ordenação territorial. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome realiza ações para o acesso à água para segurança alimentar, visando beneficiar a população rural de baixa renda que sofre com os efeitos das secas prolongadas (BRASIL, 2010d).

Diante das dificuldades de coordenação e articulação na atuação dos diversos ministérios e órgãos, no campo do saneamento básico, em 2003, por meio da Portaria nº 333/2003 do Ministério das Cidades, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob liderança e coordenação da SNSA. O Grupo era composto pelo Ministério das Cidades, que o coordenava, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde (Funasa), Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Casa Civil, CEF e BNDES. O GTI buscava, de forma integrada, o reordenamento das competências dos órgãos federais, propondo um redesenho da atuação do governo federal na área, a partir da identificação das vocações institucionais dos diversos órgãos intervenientes do setor. Dentre os objetivos do GTI deve-se dar destaque para a formulação da minuta da Política Nacional de Saneamento. Buscava-se, com o GTI, criar um ambiente de cooperação e integração para dar maior racionalidade à ação pública. O GTI conseguiu avançar no período de 2003 a 2006, mas não se firmou nos anos seguintes. Apesar de redefinidas as competências de atuação, mantiveram-se os problemas do paralelismo de competências, da desarticulação, da baixa cooperação técnica e da competição por recursos e atribuições (MACHADO FILHO, 2006).

Tal fato evidencia a fragilidade das iniciativas governamentais nesse campo e a necessidade de se repensar quais mecanismos devem ser adotados para que esse tipo de atuação seja mais duradoura. Certamente, a garantia de uma coordenação única da Política de Saneamento Básico do País, principalmente com a aprovação da Lei Nacional do Saneamento Básico, será um fator imprescindível para o êxito de qualquer intenção de promover a universalização de serviços de qualidade, o que pressupõe uma ação intersetorial. No nível federal, a atuação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, como coordenadora das ações do governo, e do Conselho Nacional das Cidades, como instância política, será um caminho importante com vistas a implementar políticas públicas que contemplem a intersetorialidade e a participação social.

Por fim, é importante observar que o êxito de ações intersetoriais envolve a promoção de uma nova forma de pensar, pautada numa visão de totalidade. Para tal, é importante resgatar e fortalecer o papel do Estado no âmbito das políticas públicas. Assim, as instituições públicas devem buscar se adequar às novas exigências do mundo contemporâneo, onde não existe mais espaço para ações fragmentadas,

descontextualizadas da realidade, que, na sua essência, é complexa. Mas, é importante ressaltar que não existem fórmulas para o exercício da intersetorialidade. Os contextos locais de ordem política, econômica, cultural, social e ambiental devem se constituir em pontos de partida para se pensar e agir de forma intersetorial. A materialidade das ações intersetoriais se realizará no nível local, por meio de ações coletivas, de troca de saberes e experiências entre os diversos atores sociais. É nesse nível que a complexidade se expressa nas suas similaridades, nas suas contradições e nas suas possibilidades.

5 Programas e ações do Governo Federal em saneamento básico: características gerais e investimentos

5.1 O Plano Plurianual como eixo orientador das ações da Administração Pública Federal

No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que consolida o projeto político e social para o País. Previsto na Constituição Federal o PPA é um instrumento de planejamento e tem a função de organizar os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal (APF), para um período de quatro anos.

Os programas se constituem em um elemento organizativo importante do PPA, estando na base da dimensão tático-operacional, dando suporte à consecução dos objetivos do governo, os quais, por sua vez, estão submetidos à visão de longo prazo, para o alcance do desenvolvimento pretendido (Figura 5.1).



Fonte: BRASL, 2007b.

FIGURA 5.1 Programa de Governo. PPA 2008-2011

No PPA 2008-2011 o ciclo previsto para os programas envolvia seis etapas, a saber: 1) identificação do problema ou demanda da sociedade; 2) planejamento de programas para enfrentamento do problema; 3) execução dos programas; 4) monitoramento; 5) avaliação; e 6) revisão dos programas (Figura 5.2). Esse ciclo pretende assegurar impacto na sociedade, conforme apresentado na Figura 5.2.



Fonte: BRASL, 2007b.

FIGURA 5.2 Gestão do Plano. PPA 2008–2011

Cada programa é formado por um conjunto de *ações orçamentárias* (recursos não onerosos), estruturadas na forma de projetos, atividades e operações especiais, e *ações não-orçamentárias* (recursos onerosos), que visam o alcance de um objetivo específico. Os programas organizam o planejamento da ação governamental e visam atuar em uma realidade concreta, para promover mudanças também concretas. Os programas devem funcionar como elementos integradores do processo de planejamento e orçamento, ao estabelecerem um diálogo entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a elaboração dos Orçamentos Anuais, via Lei Orçamentária Anual (LOA) e a programação orçamentária e financeira (BRASIL, 2007b).

No PPA 2004-2007 foi estabelecida a *Orientação Estratégica de Governo* como instrumento para guiar a formulação e a seleção dos programas. Na *Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo* foram estabelecidos três megaobjetivos: 1) inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais e 3) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Dentre os desafios postos nesse PPA, podem ser citados os mais relacionados com o tema do saneamento básico: a) implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente e b) melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental (BRASIL, 2003).

Dentre os desafios colocados para serem enfrentados no período do PPA 2008-2011, para fazer avançar a agenda de desenvolvimento, pode-se destacar: a) promover a inclusão social e a redução das desigualdades e b) reduzir as desigualdades regionais, a partir das potencialidades locais do Território Nacional. O PPA 2008-2011 foi estruturado com 215 Programas Finalísticos, compostos por um conjunto de ações e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, totalizando 306 programas.

Tanto no PPA 2004-2007 como no PPA 2008-2011, as ações de saneamento básico estão inseridas em vários programas do governo federal. Os recursos não onerosos são gerenciados por sete

ministérios, enquanto os onerosos estão exclusivamente sob gestão do Ministério das Cidades. Os programas buscam enfrentar problemas por meio da execução de ações como a implementação de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem das águas pluviais e resíduos sólidos, essas próprias do campo do saneamento básico, como também de infraestrutura hídrica, revitalização de bacias hidrográficas e desenvolvimento urbano e urbanização.

5.2 Características gerais dos programas e ações do Governo Federal em saneamento básico

Conforme explicitado no item 5.1, atualmente, sete ministérios desenvolvem programas e ações de saneamento básico. A maior parte dos programas e ações tem como gestores os Ministérios das Cidades, da Integração Nacional, da Saúde e do Meio Ambiente.

Entre 2004 a 2009 houve uma variação do número de programas, sendo que, em 2009, existiam um total de vinte (Tabela 5.1). Entre os anos de 2004 a 2009 foi desenvolvida uma média anual de 179 ações relacionadas com o saneamento básico, distribuídas em 32 programas.

TABELA 5.1 Número de programas com ações de saneamento básico, por Ministério, 2004 – 2009

Órgão gestor	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministério das Cidades (MC)	8	8	6	6	6	5
Ministério da Integração Nacional (MI)	6	7	7	6	6	6
Ministério da Saúde (MS)	4	5	5	5	5	4
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	4	4	3	2	2	1
Ministério da Defesa (MD)	1	1	1	1	2	2
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	1	1	1	1	1	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDCF)						
Total	24	27	24	22	23	20

Fonte: SENADO FEDERAL, banco de dados do SIGA BRASIL, 2010.

Cada programa conta com um gestor e um grupo de ministérios que participa da execução das ações. Assim, por exemplo, o Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto tem como gestor o Ministério das Cidades e, como executores, além dele mesmo, os Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente.

A maior parte das ações é executada pelos Programas: Serviços Urbanos de Água e Esgoto, do Ministério das Cidades; Infraestrutura Hídrica (Pró-Água), do Ministério da Integração Nacional (MI); Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, também do MI; e Integração de Bacias Hidrográficas e Resíduos Sólidos Urbanos, ambos do Ministério do Meio Ambiente (Tabela 5.2).

Atualmente, o Ministério das Cidades é o gestor mais importante do setor de saneamento básico do governo federal, considerando as ações executadas e o volume de recursos envolvidos, quer sejam não onerosos como onerosos. No entanto, a análise das Tabelas 5.1 e 5.2 permite perceber que existe uma dispersão de competências quanto ao saneamento básico no âmbito do governo federal, associada a uma pulverização de programas e ações e, consequentemente, de esforços e recursos. Essa pulverização revela fragilidades na definição de um eixo condutor e orientador das ações e, consequentemente, da

política. Também, há necessidade de uma maior articulação e fortalecimento do Ministério das Cidades na condução da política pública de saneamento básico, conforme estabelece a Lei nº 11.445/2007, assim como é necessário fortalecer a coordenação dos programas e ações. A pesquisa documental permitiu constatar que cada executor conta com critérios próprios de elegibilidade e priorização, o que interfere na coesão e direção da ação pública, com vistas à garantir a eficácia e a efetividade. Essa realidade dificulta a gestão das ações, desde a seleção de projetos ao acompanhamento da sua implementação, influenciando na consecução dos objetivos da política.

TABELA 5.2 Programas do Governo Federal com ações de saneamento básico (2004 - 2009)

Nº	Órgão Gestor ¹²	Programa	Número de ações					
			2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	MCidades	Serviços urbanos de água e esgoto	22	18	16	21	35	24
2	MCidades	Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários	3	4	5	6	13	7
3	MCidades	Gestão da política de desenvolvimento urbano	2	2	3	3	3	4
4	MCidades	Fortalecimento da gestão municipal urbana				1	3	3
5	MCidades	Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de pequeno porte	2	2	1	1	27	1
6	MCidades	Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de médio porte	1	1	1	1	1	
7	MCidades	Habitação de interesse social	1	1	1	1	1	1
8	MCidades	Nosso bairro	1	1				
9	MCidades	Morar melhor	3	2	2			
10	MCidades	Infraestrutura urbana	2	2	2			
11	MI	Proagua infra-estrutura	51	56	45	73	73	55
12	MI	Drenagem urbana e controle de erosão marítima e fluvial	3	6	10	10	15	20
13	MI	Integração de bacias hidrográficas	8	4	3	9	13	11
14	MI	Desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido - Conviver	26	28	21	9	3	1
15	MI	Gestão da política de desenvolvimento regional e ordenamento territorial		1	1	1	1	1
16	MI	Prevenção e preparação para desastres	5	3	3	1	2	2
17	MI	Promeso - saneamento nas escolas	2	1	1			
18	MMA	Resíduos sólidos urbanos	12	14	9	12	14	11
19	MMA	Revitalização de bacias hidrográficas, em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental	1	2	2	7	7	6
20	MMA	Probacias				1	1	

Continua

¹² Um programa tem o órgão gestor e órgãos executores. Cada ação tem um coordenador.

Nº	Órgão Gestor	Programa	Número de ações					
			2004	2005	2006	2007	2008	2009
21	MMA	Viver sem contaminação	1	1	1	0	0	0
22	MMA	Desenvolvimento sustentável do Pantanal	1	1				
23	MMA	Conservação, uso racional e qualidade das águas	2	1	2			
24	MS	Saneamento rural	6	8	8	10	10	9
25	MS	Saneamento básico	7	5	5	5	5	5
26	MS	Prevenção e controle de doenças transmitidas por vetores	2	2	2	2	2	2
27	MS	Identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas	1	1	1	1	1	1
28	MS	Vigilância ambiental em saúde		1	1	1	1	
29	MD	Calha norte	1	1	1	1	1	1
30	MD	Produção de material bélico					1	1
31	MDA	Desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento	1	1	1	1	2	2
32	MDSCF	Acesso a alimentação – Cisternas	1	1	1	1	1	1
Total			168	171	149	179	236	169

Fonte: SENADO FEDERAL, banco de dados do SIGA BRASIL, 2010.

Pode-se agrupar o conjunto de programas do governo federal no campo do saneamento básico em cinco grupos, com *ações diretas e relacionadas* a esse setor. O primeiro grupo de programas está direcionado para a execução de *ações diretas de saneamento básico*, a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem das águas pluviais, resíduos sólidos. Em geral, o objetivo desses programas é ampliar a cobertura e a qualidade dos serviços de saneamento básico, com ênfase em ações estruturais – obras físicas (Tabela 5.3).

TABELA 5.3 Programas do Governo Federal voltados para ações diretas de saneamento básico

Programas orçamentários			
Campo de ação	Programas	Objetivos	Ministério responsável
Abastecimento de água	Serviços Urbanos de Água e Esgoto (Saneamento Ambiental)	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água	MCidades
	Infraestrutura Hídrica	Desenvolver obras estruturantes de infraestrutura hídrica, para o aumento da oferta de água de boa qualidade	MI
Esgotamento sanitário	Serviços Urbanos de Água e Esgoto (Saneamento Ambiental)	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de esgotamento sanitário	MCidades
Manejo dos resíduos sólidos e limpeza pública	Resíduos Sólidos Urbanos	Ampliar a área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores	MMA
Manejo das águas pluviais e drenagem urbana	Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Desenvolver obras de drenagem urbana, em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo	MI
	Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	Prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antrópicos	MI
Ações integradas	Saneamento Para Todos	Promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, por meio de ações integradas e articuladas de saneamento básico em áreas urbanas. Para isso, o Programa financia empreendimentos do setor público, nas modalidades: abastecimento de água; esgotamento sanitário; saneamento integrado; desenvolvimento institucional; manejo de águas pluviais; manejo de resíduos sólidos; manejo de resíduos da construção e demolição; preservação e recuperação de mananciais; e estudos e projetos	MCidades / Caixa
Saneamento rural	Saneamento Rural	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental em áreas rurais	MS / Funasa
Programas não orçamentários			
Campo de ação	Programas	Objetivos	Ministério responsável
Diversas Modalidades em Saneamento Básico	Saneamento Para Todos*	Financiamento oneroso para empreendimentos nas modalidades: abastecimento de água; esgotamento sanitário; saneamento integrado; desenvolvimento institucional; manejo de águas pluviais; manejo de resíduos sólidos; manejo de resíduos da construção e demolição; preservação e recuperação de mananciais; e estudos e projetos	MCidades

* Para efeito do PPA, o Saneamento para Todos não é um programa, visto que suas ações (não orçamentárias) estão incluídas em diversos programas de saneamento existentes no PPA. No entanto, para efeito da gestão dos recursos do FGTS e do controle do Ministério das Cidades, este possui o status de Programa, possuindo regras diferenciadas em relação à aplicação do Orçamento Geral da União.

Fontes: SIGPlan, 2010; SENADO FEDERAL, banco de dados do SIGA BRASIL, 2010 e informações verbais de técnicos do Ministério das Cidades

O segundo grupo de programas é destinado a áreas especiais e inclui *ações relacionadas ao saneamento básico*, como os Programas: Acesso à Alimentação/Programa 1 Milhão de Cisternas, Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver e Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento. Esses Programas visam atuar em áreas vulneráveis, com maiores déficits dos serviços e populações tradicionais (Tabela 5.4).

TABELA 5.4 Programas do Governo Federal voltados para áreas especiais e com ações relacionadas ao saneamento básico

Campo de ação	Programas	Objetivos	Ministério responsável
Áreas especiais	Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	Contribuir para a diminuição das vulnerabilidades socioeconômicas dos espaços regionais com maior incidência de secas, a partir de ações que levem à dinamização da economia da região e ao fortalecimento da base social do Semi-Árido	MI
	Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	Desenvolver, recuperar e consolidar assentamentos da Reforma Agrária, tendo como público alvo as famílias assentadas	MDA
	Acesso à Alimentação: Programa 1 Milhão de Cisternas	Uma das ações do programa é a construção de cisternas para armazenamento de água. Essa ação tem como finalidade universalizar as condições de acesso adequado à água potável, das populações rurais de baixa renda no semi-árido, a partir do armazenamento de água em cisternas	MDSCF

Fonte: SIGPLAN, 2010.

Visando enfrentar os problemas relacionados à intensa urbanização e à necessidade de serviços e infraestrutura urbana, o terceiro grupo de programas atua no campo do desenvolvimento urbano e inclui *ações relacionadas ao saneamento básico*, principalmente o saneamento integrado, a exemplo dos Programas Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Médio e Porte - Pró-Municípios e Habitação de Interesse Social (Tabela 5.5).

TABELA 5.5 Programas do Governo Federal voltados para o desenvolvimento urbano, contendo ações relacionadas ao saneamento básico

Campo de ação	Programas	Objetivos	Ministério responsável
Desenvolvimento Urbano e Urbanização	Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade	MCidades
	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte - PRÓ-MUNICÍPIOS	Apoiar ações de infraestrutura urbana, em municípios com população igual ou inferior a 100 mil habitantes	MCidades
	Pró-Municípios de Médio e Grande Porte	Apoiar a implantação e/ou adequação de infraestrutura urbana, em municípios com população superior a 100 mil habitantes	MCidades
	Habitação de Interesse Social	Ampliar o acesso à terra urbanizada e à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda, nas áreas urbana e rural	MCidades
	Calha Norte	Aumentar a presença do Poder Público na região ao norte do rio Solimões/Amazonas, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na região	MD

Fonte: SIGPLAN, 2010.

O quarto grupo de programas objetiva enfrentar problemas de infraestrutura hídrica e degradação ambiental de bacias hidrográficas e inclui em seu campo de intervenção *ações relacionadas ao saneamento básico*, principalmente quanto ao acesso à água e ao controle da poluição dos recursos hídricos. São eles: Programas Integração e Revitalização de Bacias Hidrográficas e Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas, em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental (Tabela 5.6).

TABELA 5.6 Programas do Governo Federal voltados para integração e revitalização de bacias hidrográficas, contendo ações relacionadas ao saneamento básico

Campo de ação	Programas	Objetivos	Ministério responsável
Integração e Revitalização de Bacias Hidrográficas	Programa Integração de Bacias Hidrográficas	Aumentar a oferta de água nas bacias com baixa disponibilidade hídrica.	MI
	Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas, em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	Revitalizar as principais bacias hidrográficas nacionais, em situação de vulnerabilidade ambiental, efetivando sua recuperação, conservação e preservação	MMA
	Programa Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas	Melhorar a eficiência do uso dos recursos hídricos, a conservação e a qualidade das águas	MMA
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – PROMESO		Induzir o aproveitamento dos potenciais endógenos, de forma articulada, com vistas à sustentabilidade das sub-regiões definidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional	MI

Fonte: SIGPLAN, 2010.

O quinto grupo está voltado para ações de gestão como o fortalecimento institucional, a gestão pública e a capacitação profissional e que inclui *ações relacionadas ao saneamento básico*, a exemplo dos Programas: Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Fortalecimento da Gestão Urbana. Deve-se ressaltar, no entanto, que o Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano foi criado exclusivamente para acomodar emendas parlamentares, tendo se distanciado do papel sugerido pela sua denominação (Tabela 5.7).

TABELA 5.7 Programas do Governo Federal voltados ao fortalecimento institucional, contendo ações relacionadas ao saneamento básico

Campo de ação	Programas	Objetivos	Ministério responsável
Ações de Gestão	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito	MCidades
	Fortalecimento da Gestão Urbana	Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios, nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional	MCidades

Fonte: SIGPLAN, 2010.

Analisando os dados constantes no Sistema de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Sigplan, no período de 2000 a 2009, pôde-se perceber que, a partir do PPA 2004-2007, houve uma ampliação do número de programas e ações no campo do saneamento básico, com a incorporação de programas voltados para as componentes de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais, componentes do saneamento básico nunca antes priorizadas. Também houve a ampliação de ações integradas de saneamento, principalmente a partir dos projetos de urbanização de assentamentos precários. Ao longo do tempo, programas e ações foram incorporados para atender às novas diretrizes integrantes do PPA. Também, ações e programas foram excluídos.

Tem sido intenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que os programas disponham de um *Modelo Lógico de Programa*, com o objetivo de explicitar a teoria do programa e configurar o desenho que garanta um funcionamento capaz de resolver os problemas identificados. No desenho deve-se definir: o problema a ser enfrentado, os objetivos, o público alvo, os recursos, as operações/ações, os produtos, os resultados intermediários e finais e as influências das variáveis relevantes de contexto (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2007).

Embora tenha havido a inclusão e ampliação de ações relevantes para o saneamento básico, como os resíduos sólidos, a drenagem urbana, a capacitação tecnológica, a educação ambiental e o fortalecimento institucional, no período estudado, estas ainda merecem maior atenção e priorização, fato que pode ser constatado ao se avaliar o nível de investimentos nessas ações em relação, por exemplo, ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. Programas como o de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e do Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, fundamentais para a sustentabilidade dos investimentos, têm tido importância reduzida. Inclusive, nos orçamentos de 2008 e 2009, os recursos para atender às emendas parlamentares foram alocados nestes programas e a maior parte dos investimentos estava voltada para a execução de obras, o que implicou no desvirtuamento dos objetivos dos referidos Programas.

Por outro lado, os programas, do ponto de vista de seu marco conceitual e metodológico, carecem da construção de um modelo lógico consistente, capaz de garantir estratégias para o enfrentamento da problemática do saneamento básico e dos processos de implementação apropriados para a consecução dos seus objetivos. Inclusive, a falta desse Modelo influencia na identificação do foco de atuação de cada programa e ação e a inter-relação entre eles. Também, não permite identificar, com clareza, o problema a ser enfrentado e as estratégias de solução, tanto do ponto de vista tecnológico como de gestão. Pode-se citar, como exemplo, o Programa de Drenagem Urbana, do Ministério da Integração Nacional, também chamado de Drenagem Sustentável. O objetivo desse Programa é “desenvolver obras de drenagem urbana em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo” (SIGPLAN, 2010). Os projetos que vêm sendo financiados por este Programa têm foco em ações estruturais, de micro e macrodrenagem, inclusive com a canalização de corpos d’água urbanos, inexistindo investimentos em ações não-estruturais, que hoje tem se colocado como uma importante estratégia para o enfrentamento dos problemas crescentes de cheias e inundações nas cidades. A falta de um modelo lógico contribui para a implementação de ações que não têm aderência aos pressupostos da drenagem sustentável.

A grade de programas e ações não conforma um conjunto uno, capaz de orientar a Administração Pública em torno de objetivos, diretrizes e estratégias dirigidas para a garantia da missão maior, que é levar saneamento básico de qualidade a toda a população. Também, a grade reproduz a lógica da fragmentação e setorização da ação estatal, sustentada em uma concepção cartesiana, que segmenta a realidade em partes e não considera devidamente a complexidade dos fenômenos sociais contemporâneos, os quais têm exigido o tratamento da totalidade. Assim, por exemplo, a atuação em favelas ou em aldeias indígenas pressupõe reconhecer que a realidade social é complexa, exigindo soluções também complexas. Fazer saneamento básico em favelas exige estratégias para enfrentar a questão da posse da terra, do

uso e ocupação do solo, da infraestrutura viária, da habitação, da organização e participação social, da educação ambiental, para além do abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais. Nessa perspectiva, a noção de obra física se esvai, dando lugar à noção de obra social, que exige a visão do problema social em sua totalidade. Problemas complexos exigem soluções complexas, ou seja, ações integradas e intersetoriais, além de intenso processo participativo. Certamente que tais problemas não serão enfrentados com programas isolados de saneamento que não se articulam com os de habitação social.

A gestão das políticas públicas via programas está sedimentada nos PPA. O programa é o elo entre o PPA e o orçamento. No PPA de 2008-2011 foi definido que a gestão do programa é de responsabilidade de um gerente, que é o titular da unidade administrativa onde o programa está vinculado. O gerente de programa conta com o apoio de um gerente-executivo e cada ação tem um coordenador. A concepção desse modelo constante no PPA se completa na forma colegiada, que deveria ser exercida por comitês gestores, constituídos por representantes dos órgãos e entidades que possuam ações em cada programa, devendo contar com a participação dos coordenadores de ação e gerentes de programa (BRASIL, 2007b). No entanto, essas diretrizes não se traduziram em prática para os processos de implementação dos programas e os ministérios e órgãos atuaram de forma independente e desarticulada.

O PAC Saneamento, a partir de 2007, colocou em evidência as fragilidades da gestão via programas, visando revelar as dificuldades dos programas para dialogarem com a realidade política e social, inclusive para garantir processos de implementação céleres. O PAC, além de imprimir outra racionalidade às ações que vinham sendo desenhadas pelo governo federal, construiu uma lógica própria para garantir a sua execução. O foco na ampliação de investimentos em obras físicas, os critérios de prioridade e elegibilidade e as salas de situação¹³ criadas para dar coesão à ação pública, além da contratação de técnicos, conformaram um conjunto de estratégias que, dentre outras questões, desnudaram as deficiências do aparato estatal para a execução do projeto político governamental. Embora o PAC também venha enfrentando diversas dificuldades impostas pela realidade, principalmente em relação à capacidade gerencial dos estados e municípios, o que tem influenciado nos níveis de desembolsos, também os dados evidenciam que esses mesmos desembolsos são maiores quando as obras estão vinculadas ao PAC. Essa realidade é justificada pelo fato dos empreendimentos incluídos no PAC não estarem sujeitos ao contingenciamento orçamentário e financeiro, uma vez que foram reclassificados de voluntário para compulsório pela Lei nº 11.578/2007. Como consequência dessa mudança, parte das exigências de adimplência fiscal impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal deixou de ser aplicada para os investimentos do PAC. Assim é que, em 2008, por exemplo, o desembolso de empreendimentos vinculados ao PAC, com recursos não onerosos, foi 1,74 vezes maior que os não PAC e, em 2009, chegou a 2,11 vezes (SENADO FEDERAL, 2010). Esse resultado tem vínculos com o esforço empreendido no monitoramento das ações realizadas pelos diversos órgãos do governo federal, estratégia necessária em face do aumento dos investimentos.

A análise revela que, se por um lado os programas e ações devem ser concebidos e implementados em torno de um conceito de saneamento básico e dos princípios da política pública, principalmente após aprovação da Lei nº 11.445/2007, por outro, é necessário garantir recursos financeiros perenes, coesão e cooperação gerencial nos três níveis de governo, para que as ações sejam implementadas de forma articulada, para a consecução dos objetivos. Ou seja, não basta ter uma grade de programas e ações, é necessária decisão política para obter uma coordenação que garanta uma direção única e processos de implementação eficientes, eficazes e efetivos.

¹³ A sala de situação é um espaço físico que reúne o conjunto de atores governamentais, gestores, coordenadores e financiadores, envolvidos com a execução de uma determinada ação, de forma a dar celeridade aos processos de implementação.

5.3 Investimentos dos programas de saneamento básico

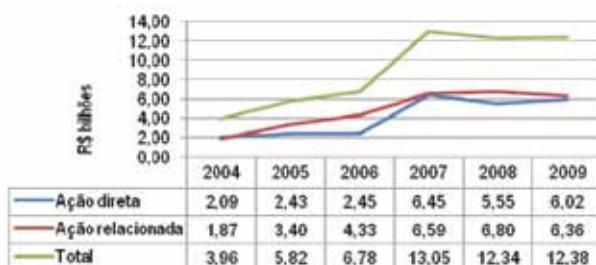
Os recursos destinados aos programas e ações para o saneamento básico do governo federal vêm do Orçamento Geral da União (não onerosos) e recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (onerosos). Também estão disponíveis fontes externas de recursos com financiamento, por exemplo, do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Os recursos do Orçamento Geral da União (não onerosos) estão sendo destinados, prioritariamente, aos prestadores de serviços e municípios que não têm capacidade de pagamento, ou que têm dificuldades para cumprir com os requisitos postos nos processos de financiamento. Já os recursos onerosos vêm sendo alocados para os prestadores de serviços que demonstram capacidade técnica, operacional e, principalmente, financeira para contrair empréstimo. Os critérios de alocação de recursos do FGTS para cada unidade da federação são definidos pelo seu Conselho Curador, que conta com participação do Ministério das Cidades. Os tomadores de empréstimos devem atender aos limites de endividamento estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

A seguir serão apresentados os investimentos não onerosos programados, comprometidos e desembolsados e os onerosos contratados e desembolsados. Os recursos não onerosos programados/ planejados são aqueles previstos na Lei Orçamentária Anual, os comprometidos são os recursos que já foram empenhados. Os recursos desembolsados são aqueles liberados pelo governo federal ou órgão financiador para prefeituras municipais, governos estaduais ou prestadores de serviços e estão relacionados às etapas de execução física dos empreendimentos.

5.3.1 Investimentos programados do Orçamento Geral da União

De acordo os dados do Siga Brasil – Senado Federal, a programação orçamentária constante nas Leis Orçamentárias Anuais do período de 2004 a 2009, para *ações diretas e relacionadas ao saneamento básico* vem aumentando ano a ano (Figura 5.3).



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 5.3 Investimentos não onerosos programados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico (LOA + Créditos Adicionais). 2004 – 2009

Em 2004, a programação de investimentos era de R\$ 3,96 bilhões, atingindo R\$ 12,38 bilhões em 2009, representando um aumento de mais de 200% e revelando uma mudança substancial quanto à programação dos investimentos públicos com recursos não onerosos em saneamento básico, por parte do governo federal.

A programação para *ações diretas* de saneamento básico aumentou no período de 2004 a 2009 de R\$ 2,09 bilhões para R\$ 6,02 bilhões, enquanto que para *ações relacionadas* passou de R\$ 1,87 bilhões para R\$ 6,36 bilhões. Foram consideradas como *ações diretas*, as que contemplam apenas as componentes do saneamento básico, a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, independente do Programa a que está vinculado. Já, as *ações relacionadas*, as que incluem, explicitamente, algum componente do saneamento básico, podendo-se citar, como exemplo, as ações que envolvem urbanização, infraestrutura hídrica e recuperação ambiental.

Considerando a distribuição dos recursos não onerosos programados por modalidade de intervenção, percebe-se que para as *ações diretas* de saneamento cerca de R\$ 6,48 bilhões foram destinados para a componente *abastecimento de água*; R\$ 6,40 bilhões para *esgotamento sanitário*; e R\$ 6,27 bilhões para *ações integradas de saneamento* (Tabela 5.8). Das quatro componentes do saneamento básico, a que recebeu a menor programação de recursos foi a de *resíduos sólidos* (R\$ 862 milhões). Das intervenções que incluíam *ações relacionadas ao saneamento básico*, a que recebeu a maior programação foi a de *urbanização, habitação e infraestrutura sanitária* (R\$ 21,36 bilhões) seguida pela de *infraestrutura hídrica e infraestrutura sanitária* (R\$ 7,4 bilhões).

TABELA 5.8 Programação orçamentária, por modalidade de intervenção, 2004 – 2009

Modalidade de intervenção	Recursos programados (R\$)	
Ações diretas		
Abastecimento de água	6.479.474.652,88	11,92%
Esgotamento sanitário	6.403.617.974,58	11,78%
Ações integradas de saneamento	6.271.537.529,23	11,54%
Drenagem das águas pluviais	4.461.106.594,66	8,21%
Resíduos sólidos	862.438.427,74	1,59%
Desenvolvimento institucional	235.854.458,57	0,43%
Gestão de projeto	543.727.356,95	1,00%
Ações relacionadas		
Urbanização, habitação e infraestrutura sanitária	21.361.569.997,49	39,31%
Infraestrutura hídrica e infraestrutura sanitária	7.402.746.414,78	13,62%
Revitalização e recuperação de bacias hidrográficas e infraestrutura sanitária	317.507.634,27	0,58%
Total	54.339.581.041,15	100,00%

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

A análise das Tabelas 5.9 e 5.10 permite constatar que foram previstos investimentos da ordem de R\$ 21,5 bilhões para *ações diretas e relacionadas ao saneamento básico*, para o período de 2004 a 2007, e R\$ 20,3 bilhões para o período de 2008-2009. Também, é possível observar que no primeiro período (2004 a 2007) foram previstos créditos adicionais de R\$ 8,0 bilhões, R\$ 5,4 para o Ministério das Cidades, e no segundo (2008 a 2009) um total de R\$ 4,4 bilhões, sendo R\$ 2,6 bilhões para o Ministério das Cidades e R\$ 1,1 bilhões para o Ministério da Integração.

Avaliando a distribuição dos recursos planejados verifica-se que a maior parcela foi destinada para o Ministério das Cidades (47,2% e 54,6% nos dois PPA), seguido do Ministério da Integração Nacional (25,3% e 27,7% nos dois PPA) e Ministério da Saúde (22,8% e 11,9% nos dois PPA).

TABELA 5.9 Recursos federais não onerosos programados, para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por órgão na LOA, para saneamento básico (LOA + Créditos adicionais), PPA 2004 - 2007

Órgão	PPA 2004-2007			
	LOA (R\$)	Créditos adicionais/ cancelamentos/ remanejamentos (R\$)	Total (R\$)	%
Ministério das Cidades	8.547.673.727,61	5.426.927.736,52	13.974.601.464,13	47,19
Ministério da Integração Nacional	5.669.274.998,27	1.813.090.553,09	7.482.365.551,36	25,27
Ministério da Saúde	6.024.086.124,52	720.090.734,29	6.744.176.858,81	22,78
Ministério da Defesa	558.117.390,29	1.218.912,54	559.336.302,83	1,89
Ministério do Desenvolvimento Agrário	378.904.528,00	66.508.859,11	445.413.387,11	1,50
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	248.812.287,84	-9.623.021,21	239.189.266,63	0,81
Ministério do Meio Ambiente	147.336.689,03	-298.336,05	147.038.352,99	0,50
Ministério do Trabalho e Emprego	19.362.032,67	28.901,31	19.390.933,98	0,07
Presidência da República	2.380.333,43	-2.380.333,43	-	
Total	21.595.948.111,67	8.015.564.006,17	29.611.512.117,84	100,00

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

*Os recursos planejados levam em conta apenas o previsto na LOA.

TABELA 5.10 Recursos federais não onerosos programados, para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por órgão na LOA, para saneamento básico (LOA + Créditos adicionais), PPA 2008-2009

Órgão	PPA 2008-2009*			
	LOA (R\$)	Créditos adicionais/ Cancelamentos/ Remanejamentos (R\$)	Total (R\$)	%
Ministério das Cidades	10.934.524.155,37	2.567.852.854,13	13.502.377.009,51	54,60
Ministério da Integração Nacional	5.770.089.282,31	1.078.569.136,22	6.848.658.418,53	27,70
Ministério da Saúde	2.291.031.004,87	640.346.415,72	2.931.377.420,59	11,85
Ministério do Desenvolvimento Agrário	650.064.806,81	79.563.930,73	729.628.737,53	2,95
Ministério da Defesa	394.843.682,43	1.075.398,70	395.919.081,13	1,60
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	112.588.954,89	58.695.688,84	171.284.643,72	0,69
Ministério do Meio Ambiente	138.766.151,92	-10.795.614,55	127.970.537,38	0,52
Ministério do Trabalho e Emprego	24.036.255,07	-3.183.180,15	20.853.074,92	0,08
Total	20.315.944.293,66	4.412.124.629,65	24.728.068.923,31	100,00

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

* Refere-se ao PPA de 2008-2011, sendo que os valores apresentados dizem respeito à LOA.

Avaliando-se a distribuição dos recursos programados por programa de governo (2004-2009), com *ações diretas e relacionadas ao saneamento básico* (Tabela 5.11), percebe-se que os programas que receberam a maior dotação orçamentária foram: Serviços Urbanos de Água e Esgoto (21,4%); Urbanização Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários (19,2%); Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano (9,7%); Proágua Infraestrutura (9,4%); e Integração de Bacias Hidrográficas (7,6%).

Vale observar que aqui estão sendo avaliadas apenas as ações dos programas que envolvem intervenções em saneamento, ou seja, nos programas que dispõem de *ações relacionadas ao saneamento básico* não estão sendo consideradas as outras ações do programa. Pode-se citar, como exemplo, o Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, onde só foram consideradas as ações que continham em sua descrição intervenções em saneamento.

TABELA 5.11 Recursos não onerosos programados para saneamento básico, 2004 – 2009 (em milhões de reais)

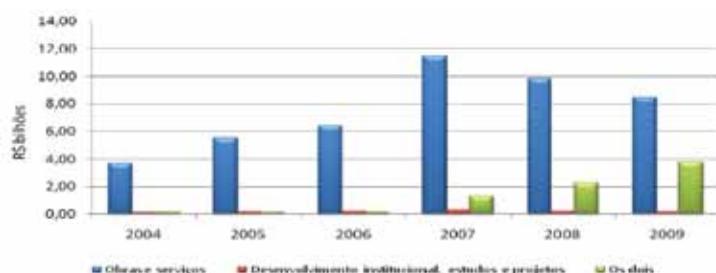
Programa	LOA (2004-2009)	Créditos adicionais/ cancelamentos/ remanejamentos	Total de recursos programados	%
Serviços urbanos de água e esgoto	9.229,01	2.386,05	11.615,07	21,37
Urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários	5.315,65	5.109,94	10.425,59	19,19
Gestão da política de desenvolvimento urbano	2.964,28	2.296,81	5.261,09	9,68
Proágua infraestrutura	4.145,68	949,82	5.095,50	9,38
Integração de bacias hidrográficas	3.729,69	371,74	4.101,43	7,55
Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de pequeno porte	5.034,42	(1.564,27)	3.470,15	6,39
Drenagem urbana e controle de erosão marítima e fluvial	1.950,76	540,39	2.491,15	4,58
Prevenção e preparação para emergências e desastres	1.031,73	944,71	1.976,44	3,64
Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de medio porte	1.799,19	(39,03)	1.760,16	3,24
Revitalização de bacias hidrográficas, em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental	923,98	642,93	1.566,91	2,88
Saneamento rural	1.186,52	369,41	1.555,93	2,86
Desenvolvimento sustentável na reforma agrária	1.028,97	146,07	1.175,04	2,16
Calha norte	952,65	1,22	953,86	1,76
Habitacão de interesse social	746,30	142,47	888,77	1,64
Resíduos sólidos urbanos	810,84	(30,55)	780,29	1,44
Desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido – conviver	573,56	29,49	603,06	1,11
Acesso à alimentação	361,40	46,69	408,09	0,75
Fortalecimento da gestão municipal urbana	41,72	35,74	77,46	0,14
Morar melhor	-	56,38	56,38	0,10
Gestão da política de desenvolvimento regional e ordenamento territorial	26,64	-	26,64	0,05

Continua

Programa	LOA (2004-2009)	Créditos adicionais/ cancelamentos/ remanejamentos	Total de recursos programados	%
Promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais	22,02	-	22,02	0,04
Conservacao, uso racional e qualidade das aguas	21,24	(9,31)	11,93	0,02
Brasil joga limpo	6,85	-	6,85	0,01
Vigilância ambiental em saude	6,53	(0,10)	6,44	0,01
Desenvolvimento sustentável do pantanal	0,55	-	0,55	0,00
Produção de material bélico	0,32	1,08	1,39	0,00
Probacias	1,39	-	1,39	0,00
Total	41.911,89	12.427,69	54.339,58	100,00

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

No período de 2004 a 2009, do total de recursos não onerosos programados, cerca de 83,5% foram destinados a ações que previam a execução de obras ou serviços, neste último caso se inclui um conjunto restrito de ações relacionadas à limpeza pública. Apenas 2,2% foram previstos para ações relacionadas ao desenvolvimento institucional, estudos e projetos. Cerca de 14,5% foram destinadas para os dois tipos de ação. A Figura 5.4 evidencia que, ao longo dos anos, a programação orçamentária privilegiou a execução de obras em detrimento das ações relacionadas à gestão. Embora os déficits dos serviços de saneamento básico ainda justifiquem a destinação da maior parcela dos recursos para intervenções físicas, a baixa programação no campo da gestão põe em risco a sustentabilidade dos investimentos, em face da já reconhecida falta de capacidade dos gestores para garantir a operação e manutenção das ações implementadas. A aprovação da Lei nº 11.445/2007 impõe uma revisão desse enfoque programático, uma vez que as exigências para que os titulares formulem suas políticas de saneamento básico; elaborem seus planos municipais; regulem e fiscalizem a prestação de serviços; e, ainda, mantenham as obras e serviços executados, inaugura uma nova fase no setor, exigindo aportes de recursos do governo federal para fazer frente aos desafios de instrumentalizar os municípios brasileiros a exercerem o papel de titular dos serviços.



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 5.4 Recursos federais não onerosos programados, segundo tipo de ação na LOA, para saneamento básico (LOA + Créditos Adicionais) 2004 – 2009

Os incrementos significativos à programação orçamentária ocorridos, a partir de 2007, devem-se ao PAC – Saneamento, concebido com a intenção de melhorar e ampliar o acesso da população brasileira aos serviços de saneamento básico, tendo como meta proporcionar: o acesso de 7 milhões de domicílios aos serviços

de abastecimento de água; 7,3 milhões de domicílios aos serviços de esgotamento sanitário; e 8,9 milhões de domicílios à coleta adequada de resíduos sólidos (BRASIL, 2008b). Os empreendimentos inseridos no PAC para o setor de saneamento básico incluem ações que são de responsabilidade do Ministério das Cidades (MCidades), do Ministério da Saúde – Fundação Nacional de Saúde (FUNASA/MS) e do Ministério da Integração Nacional (MI) (BRASIL, 2008b). A divisão de atribuições para cada Ministério segue os seguintes critérios:

Ministério das Cidades: investimentos em ações de saneamento em municípios com população total superior a 50 mil habitantes e regiões metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE's).

Fundação Nacional de Saúde: investimentos em ações de saneamento, em municípios com até 50 mil habitantes, saneamento rural, comunidades indígenas e quilombolas e municípios com altas taxas de incidência de doença de Chagas.

Ministério da Integração: investimentos em esgotamento sanitário, captação e adução de água de caráter multi-municipal e manejo de resíduos sólidos, destinados à revitalização do Rio São Francisco (Relatório de Atividades do PAC 2007, Ministério das Cidades (BRASIL, 2008b).

Com o PAC, no período de 2007 a 2009, houve um incremento de 55,7% de recursos não onerosos programados para ações diretas e relacionadas com o saneamento básico (Tabela 5.12).

TABELA 5.12 Recursos não onerosos programados (LOA + Créditos Adicionais). 2007 – 2009

Ano	Total	Pac	%
2007	13.048.082.558,94	6.351.322.057,91	48,7
2008	12.344.600.941,98	7.093.165.495,68	57,5
2009	12.383.467.981,33	7.612.559.497,25	61,5
Total	37.776.151.482,25	21.057.047.050,84	55,7

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.

Do total de recursos do PAC – Saneamento, 36,4% (R\$ 7,7 bilhões) foram programados para a Macrorregião Nordeste e 21,9% para a Sudeste (R\$ 4,6 bilhões). É importante destacar, contudo, que no banco de dados do Siga-Brasil, não existe a identificação da Macrorregião de destino de cerca de 27,7% dos recursos programados (Tabela 5.13).

TABELA 5.13 Recursos não onerosos programados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, no âmbito do PAC Saneamento, 2004 – 2009

Macrorregião	R\$	%
Norte	1.054.211.108,97	5,0
Nordeste	7.662.236.939,70	36,4
Centro-oeste	978.374.679,72	4,6
Sudeste	4.621.687.195,33	21,9
Sul	890.000.149,99	4,2
Nacional	4.092.600.415,10	19,4
Não informado	1.757.936.562,04	8,3
Brasil	21.057.047.050,85	100,0

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.

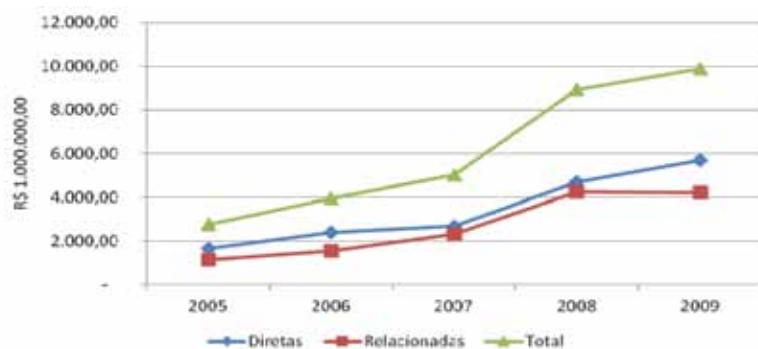
A análise dos dados evidencia que houve uma re-orientação importante da ação programática do governo federal no campo do saneamento básico, inclusive a partir da decisão de ampliar os recursos não onerosos para o setor. A programação orçamentária está em consonância com a agenda social do governo federal e com os objetivos postos no PPA 2004-2007 de implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, a qualidade de vida e do meio ambiente; e do PPA 2008-2011, que visa, dentre outros, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais.

No entanto, é importante observar que a programação mantém uma desproporcionalidade de recursos entre os componentes do saneamento básico, com a componente *resíduos sólidos*, menos privilegiada. Pôde-se perceber uma pulverização de recursos nos diversos programas e ações dos ministérios, embora a maior parte tenha sido destinada aos Ministérios das Cidades, da Integração Nacional e da Saúde. Também ainda se mantém forte enfoque na execução de obras e poucos recursos para a gestão dos serviços, tendência que se manteve com as intervenções do PAC - Saneamento. Além disso, embora a Macrorregião Norte detenha os maiores déficits em termos da proporção da população atendida, a programação não dialoga com as necessidades para universalizar os seus serviços de saneamento básico nessa Macrorregião.

A análise dos investimentos comprometidos e desembolsados, discutidos no item a seguir, desnudam a distância entre a programação orçamentária e sua execução.

5.3.2 Investimentos comprometidos e desembolsados

Os gastos com saneamento básico vêm aumentando desde 2003. Considerando-se os recursos onerosos e não onerosos, em 2009, os níveis de desembolsos atingiram R\$ 10,0 bilhões, sendo cerca de R\$ 6,0 bilhões em *ações diretas* de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem das águas pluviais e resíduos sólidos e saneamento integrado) e R\$ 4,0 bilhões em *ações relacionadas* com o saneamento básico, a exemplo de urbanização, desenvolvimento urbano e infraestrutura hídrica (Figura 5.5).



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 5.5 Recursos onerosos e não onerosos desembolsados em ações diretas e relacionadas com o saneamento básico. Brasil, 2005 – 2009

O crescimento significativo dos desembolsos com recursos não onerosos inegavelmente evidencia um projeto político governamental que deu uma maior prioridade à agenda social. Tal projeto ficou mais evidente, a partir de 2007, com o PAC-Saneamento.

Recurso não onerosos

No período de 2005 a 2009, foram comprometidos, com recursos não onerosos, R\$ 40,2 bilhões em *ações diretas e relacionadas com saneamento básico*. Nesse período R\$ 28,3 bilhões foram desembolsados. Considerando os programas que têm como foco ações nas quatro componentes do saneamento básico, o que mobilizou a maior soma de recursos foi o Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, gerenciado pelo Ministério das Cidades, que comprometeu R\$ 8.604,48 milhões, 73,7% do total de R\$ 11.667,37 milhões. A menor parcela dos recursos foi destinada para o Programa de Resíduos Sólidos Urbanos (R\$ 452,80 milhões – 3,9%), do Ministério do Meio Ambiente; seguindo do Programa de Saneamento Rural (R\$ 1.290,17 milhões – 11,1%), do Ministério da Saúde - FUNASA; e do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial (R\$ 1.319,92 milhões - 11,3%), do Ministério da Integração Nacional (Tabela 5.14).

TABELA 5.14 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em programas com ações diretas de saneamento básico. Brasil, 2005 – 2009 (em milhões de reais)

Programa	Comprometido	% Do total	Desembolsado	% De desembolso
Serviços urbanos de água e esgoto	8.604,48	73,75	3.803,21	44,20
Drenagem urbana e controle de erosão marítima e fluvial	1.319,92	11,31	519,52	39,36
Saneamento rural	1.290,17	11,06	501,11	38,84
Resíduos sólidos urbanos	452,80	3,88	131,68	29,08
Total	11.667,37	100,00	4.955,52	42,47

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010.
Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

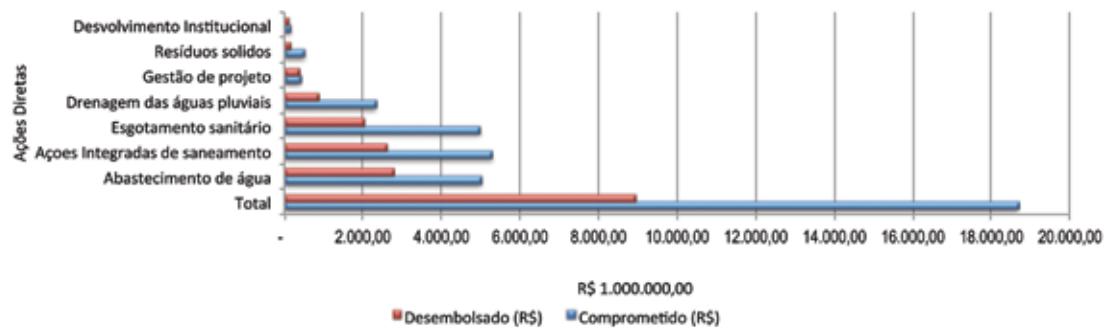
Dos outros programas cujas ações envolvem ações relacionadas com o saneamento básico, o Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários foi o que mobilizou a maior soma de recursos, comprometendo cerca de R\$ 9.051,58 milhões, 31,7% do total de R\$ 28.520,34 milhões. Os Programas Proágua Infraestrutura, Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Integração de Bacias Hidrográficas, comprometeram, respectivamente, cerca de 12,7%, 13,6% e 12,6% dos recursos. Os dados podem ser vistos na Tabela 5.15.

Considerando as *ações diretas de saneamento básico*, as de abastecimento de água e esgotamento sanitário receberam a maior parcela de recursos não onerosos, havendo, portanto, uma manutenção da priorização dessas ações, em detrimento das de drenagem das águas pluviais e manejo dos resíduos sólidos. Pode-se perceber que as ações integradas de saneamento vêm assumindo uma posição importante no gasto público. Com relação às *ações relacionadas ao saneamento básico*, ou seja, aquelas que, dentre outras ações, incorporam as de saneamento básico, as que tiveram a maior soma de recursos foram as de urbanização, habitação e infraestrutura e as de infraestrutura hídrica, o que evidencia uma possibilidade de empreender o fortalecimento das ações intersetoriais via esses Programas (Figuras 5.6 e 5.7).

TABELA 5.15 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em programas com ações relacionadas ao saneamento básico. Brasil, 2005 – 2009 (em milhões de reais)

Programa	Comprometido	% Do total	Desembolsado	% De desembolso
Urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários	9.051,59	31,74	5.809,23	64,18
Gestão da política de desenvolvimento urbano	3.887,22	13,63	668,32	17,19
Proágua infraestrutura	3.613,73	12,67	2.299,85	63,64
Integração de bacias hidrográficas	3.585,18	12,57	1.616,92	45,10
Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de pequeno porte	2.344,24	8,22	1.688,28	72,02
Revitalizacao de bacias hidrográficas em situacao de vulnerabilidade e degradacao ambiental	1.323,68	4,64	530,91	40,11
Prevenção e preparação para emergências e desastres	1.008,29	3,54	360,64	35,77
Desenvolvimento sustentável na reforma agrária	989,44	3,47	623,89	63,05
Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de medio porte	865,90	3,04	684,27	79,02
Calha norte	620,54	2,18	298,02	48,02
Habitacao de interesse social	413,72	1,45	290,88	70,31
Desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido - conviver	371,76	1,30	343,12	92,30
Acesso à alimentação	343,97	1,21	338,27	98,34
Fortalecimento da gestao municipal urbana	68,43	0,24	17,45	25,50
Gestao da política de desenvolvimento regional e ordenamento territorial	25,70	0,09	16,13	62,76
Vigilância ambiental em saude	4,36	0,02	3,91	89,49
Probacias	1,39	0,00	0,20	14,16
Produção de material bélico	1,00	0,00	0,91	90,53
Conservacao, uso racional e qualidade das aguas	0,20	0,00	0,15	76,98
Prevenção e controle de doenças transmístidas por vetores	-	-	17,92	-
Saneamento básico	-	-	172,79	-
Nosso bairro	-	-	5,58	-
Morar melhor	-	-	39,60	-
Identidade étnica e patrimônio cultural dos povos indígenas	-	-	0,73	-
Infraestrutura urbana	-	-	48,82	-
Promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais	-	-	2,39	-
Total	28.520,34	100,00	15.879,17	55,68

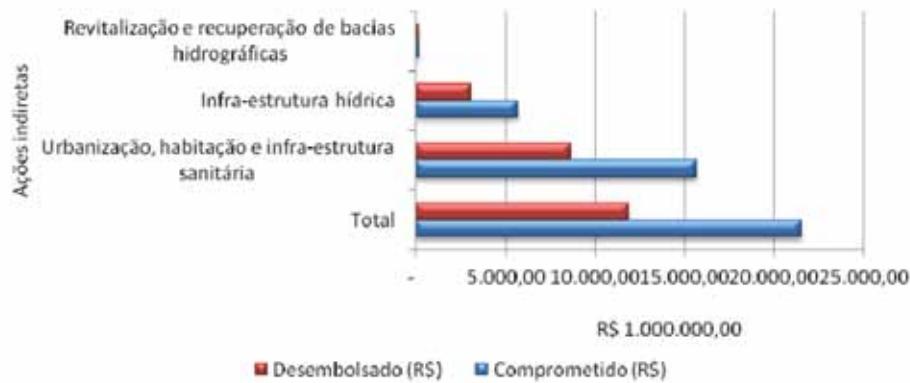
Fonte: SENADO FEDERAL, 2010, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010

Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 5.6 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em ações diretas de saneamento básico, por componente, 2005 – 2009

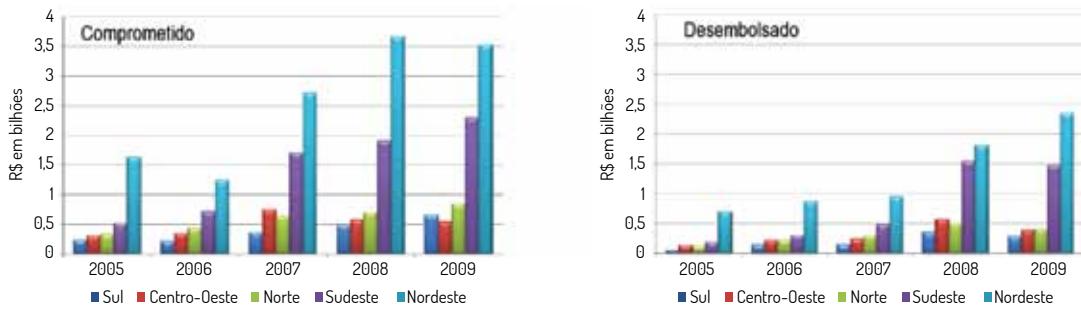


Fonte: SENADO FEDERAL, 2010.

Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 5.7 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em ações relacionadas com o saneamento básico, por componente, 2005 – 2009

A análise da Figura 5.8 permite perceber que os níveis de desembolsos são muito inferiores aos recursos comprometidos, evidenciando as dificuldades da execução orçamentária, o que compromete a consecução dos objetivos. Também é possível apreender que, no período estudado (2005 – 2009), houve um aumento dos recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, ao longo dos anos, em todas as regiões do País.

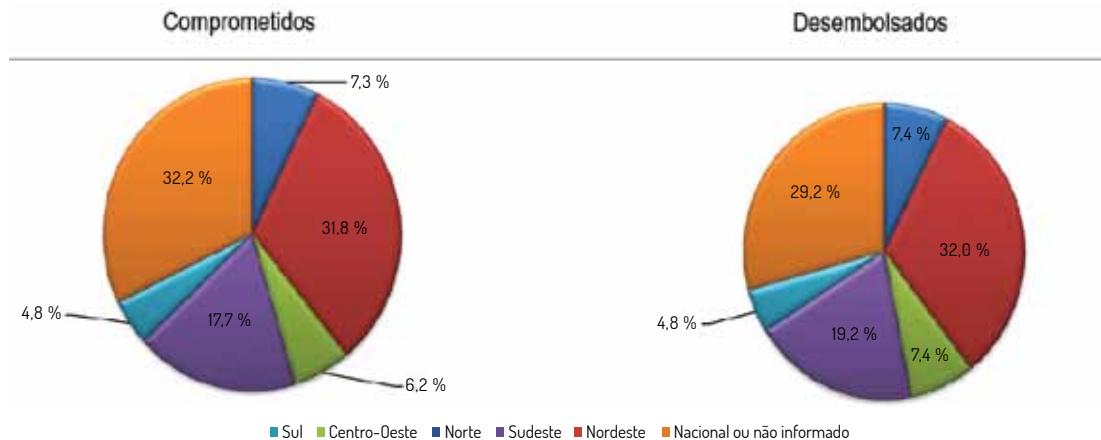


Fonte: SENADO FEDERAL, 2010.

Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 5.8 Investimentos com recursos não onerosos comprometidos e desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por macrorregião, 2005 – 2009

Com a Figura 5.9, pode-se observar, ainda, que as Macrorregiões Nordeste e Sudeste receberam a maior parcela dos recursos. Cabe ressaltar, contudo, que a Macrorregião Nordeste tem a maior contingente de excluídos do acesso ao saneamento básico e que a Macrorregião Norte possui um dos menores níveis de cobertura dos serviços, em termos da proporção da população. Nessa análise foram excluídos os recursos que não tinham identificação da Macrorregião de destino, o que corresponde a 32,2% para os recursos comprometidos e 29,2% dos desembolsados. Avaliando os recursos não onerosos desembolsados, no período de 2005 a 2009, percebe-se que a Macrorregião Nordeste teve a maior soma de recursos R\$ 6.669,88 milhões (32% do total), seguida da Macrorregião Sudeste, com R\$ 3.987,62 milhões (19,2%). Para a Macrorregião Sul foram desembolsados R\$ 988,75 milhões (4,8%), Centro-Oeste R\$ 1.542,65 (7,4%) e Norte 1.543,17 milhões (7,4%).



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010.

FIGURA 5.9 Proporção de investimentos com recursos não onerosos comprometidos e desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005 – 2009

Os contingenciamentos de recursos do governo federal, por razões da política fiscal para a área de saneamento, também tem afetado a programação orçamentária. Esse contingenciamento merece revisão, já que as intervenções em saneamento caracterizam-se como investimentos e não como um gasto público. O equívoco de considerar o saneamento como gasto público foi inclusive revisto para as obras do PAC.

Dos recursos não onerosos comprometidos e desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, a maior parcela coube ao Ministério das Cidades (R\$ 16,4 bilhões – 60,12% e R\$ 8,7 bilhões – 59,3%), seguido do Ministério da Integração Nacional (7,6 bilhões - 27,8% e R\$ 4,1 bilhões – 27,9%). Pode-se perceber que a maior parte dos recursos do MCidades foi direcionada para as regiões Nordeste e Sudeste (67% dos desembolsados), do Ministério da Integração Nacional para a Nordeste (79% dos desembolsados) e do Ministério da Saúde para a Nordeste (50% dos desembolsados) (Tabelas 5.16 e 5.17). Cabe observar que nesses valores não foram considerados os recursos sem identificação da Macrorregião de destino, que corresponderam a 32% dos recursos comprometidos e 29% dos desembolsados.

TABELA 5.16 Valores comprometidos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005 – 2009 (em milhões de reais)*

Macrorregião	MCidades	Ministério da Integração Nacional	Ministério da Saúde	PR, MDSCF, MD, MTE e MMA	Total
Norte	1.711,47	160,65	363,13	681,91	2.917,16
Nordeste	5.315,38	6.244,93	1.251,23	9,24	12.820,79
Sul	1.427,29	270,29	217,64	1,44	1.916,66
Sudeste	5.973,98	603,08	538,68	2,97	7.118,71
Centro-oeste	1.962,56	304,51	221,22	0,65	2.488,94
Total (R\$)	16.390,69	7.583,46	R\$ 2.591,90	696,22	27.262,26
Total (%)	60,12%	27,82%	3,51%	2,55%	100,00%

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

* Não estão considerados os recursos sem identificação da Macrorregião de destino, que corresponde a 32% dos recursos comprometidos.

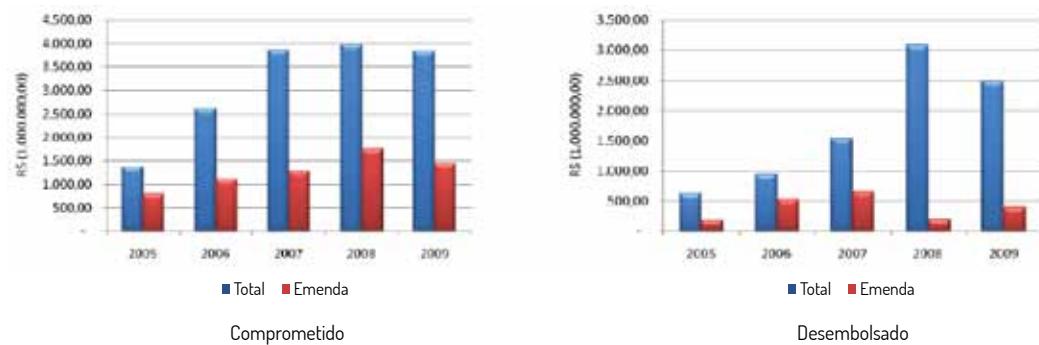
TABELA 5.17 Valores desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005 – 2009 (em milhões de reais)*

Macrorregião	MCidades	Ministério da Integração	Ministério da Saúde	PR, MDSCF, MD, MTE e MMA	Total
Norte	873,18	126,06	197,87	346,07	1.543,17
Nordeste	2.670,78	3.240,16	774,25	4,38	6.689,57
Sul	791,03	58,13	138,17	1,42	988,75
Sudeste	3.215,32	506,00	264,35	1,95	3.987,62
Centro-oeste	1.186,57	189,77	166,01	0,30	1.542,65
Total (R\$)	8.736,88	4.120,11	1.540,64	354,13	14.751,75
Total (%)	59,23%	27,93%	10,44%	2,40%	100,00%

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

* Não estão considerados os recursos sem identificação da Macrorregião de destino, que corresponde a 29% dos desembolsados.

O Poder Legislativo tem assumido papel relevante na alocação de recursos para o saneamento básico. Em 2005, o percentual de recursos não onerosos desembolsados em ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, destinados a atender às emendas parlamentares, era de 58%, valor muito elevado, que inegavelmente compromete uma ação pública voltada para os princípios da universalização e da equidade. A partir desse ano, esse percentual decresceu, chegando a 37,6% em 2009. Por outro lado, o percentual de recursos desembolsados no período de 2005 a 2007, antes do PAC, aumentou de 29,2% para 43,0%, sendo que, em 2007, atingiu 56,4%. Em 2008, esse percentual de desembolso baixou para 6,2%, voltando a aumentar para 16,2% em 2009. Esses dados evidenciam o comprometimento do grau de liberdade da Administração Pública Federal, para programar os recursos para ações de saneamento básico no País (Figura 5.10). Via de regra, os projetos financiados dialogam pouco com critérios de priorização, quer sejam epidemiológicos, sociais e ambientais e, além disso, pulverizam recursos e dificultam, de forma importante, a adesão do conjunto de ações do Governo Federal a diretrizes comuns, quanto à política pública de saneamento básico. Assim, é necessário rever o papel e montante de recursos das emendas parlamentares na composição do gasto público em saneamento básico, de forma a ampliar o grau de liberdade para uma programação orçamentária que tenha mais adesão aos princípios e diretrizes nacionais do saneamento básico, definidos na Lei nº 11.445/2007.



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

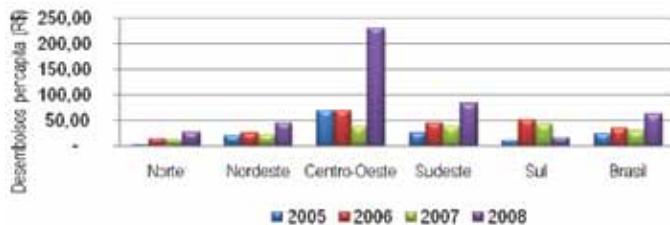
FIGURA 5.10 Comparação entre os valores comprometidos e desembolsados, total e de emendas parlamentares, em ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005-2009

Além do crescimento dos gastos públicos em saneamento básico em todas as macrorregiões, também vem aumentando os investimentos *per capita* para todas as componentes do saneamento básico, embora os dados sugiram uma desigualdade no acesso aos recursos, entre as macrorregiões.

No caso da componente abastecimento de água, entre os anos de 2004 a 2008, os investimentos variaram R\$ 22,8 a R\$ 61,4 por habitante excluído do acesso¹⁴. Nos anos analisados, entre 26% a 46% dos recursos desembolsados não possuíam identificação da macrorregião a que se destinavam¹⁵. Considerando, então, os desembolsos com identificação da macrorregião, sem excluir os não identificados, os dados indicam que as Regiões Norte e Nordeste ostentaram os menores *per capita*. As Regiões Sudeste e Centro-Oeste apareceram com investimentos *per capita* superiores, embora tenham os menores déficits dos serviços. A Macrorregião Sul apresentou uma elevação do *per capita* nos anos de 2006 e 2007, voltando a decrescer em 2008 (Figura 5.11).

¹⁴ O indicador utilizado refere-se à população total sem acesso à rede pública de água e a poços/nascente, sendo que para este último, na área urbana, foram considerados aqueles com instalação intra-domiciliar

¹⁵ Banco de dados do SIGA BRASIL, SENADO FEDERAL, 2010.



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

Nota: Nos anos analisados, entre 26% a 46% dos recursos desembolsados não possuíam identificação da macrorregião a que se destinavam.

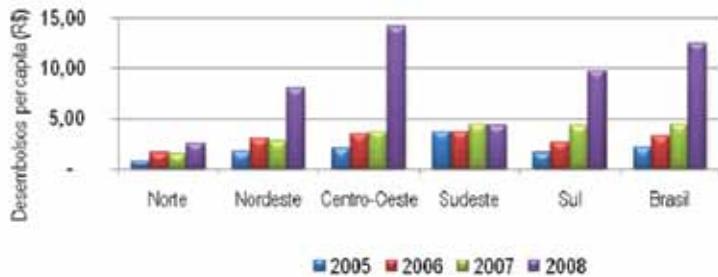
FIGURA 5.11 Desembolsos *per capita*, com recursos não onerosos, em abastecimento de água, considerando os excluídos do acesso, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008

Vale ressaltar, contudo, que no caso de investimentos em projetos intersetoriais não é possível extrair os recursos destinados unicamente ao abastecimento de água. Também, o indicador utilizado não avalia a qualidade dos serviços quanto à intermitência e ao atendimento aos padrões de potabilidade da água. Assim, os dados devem ser considerados como indicadores muito parciais, havendo a necessidade de aprimorá-lo, com vistas a utilizá-los nos processos de definição das prioridades da ação pública.

Realizando a mesma avaliação para o esgotamento sanitário, constata-se que o desembolso variou de R\$ 2,00 a R\$ 12,40 por habitante excluído do acesso ao destino adequado dos esgotos¹⁶, representando um crescimento significativo. Mais de 50% do total dos desembolsos dos anos de 2007 e 2008 registrados no Siga Brasil não possuíam identificação da macrorregião alvo do investimento. Considerando, então, os desembolsos com a indicação da macrorregião de destino, sem excluir os não identificados, nota-se que o desembolso *per capita* ampliou significativamente no ano de 2008, certamente reflexo das intervenções do PAC. Os dados sugerem que os desembolsos *per capita* apresentam patamares próximos entre as macrorregiões, com exceção para o ano de 2008 e para a Macrorregião Norte. Essa teve os menores desembolsos no período. Na Macrorregião Sudeste, o desembolso *per capita* variou pouco nos anos estudados (R\$ 3,60 a R\$ 4,50), diferente das Regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste que apresentaram grande variação (Figura 5.12). No entanto, essa análise deve ser considerada com cautela, uma vez que não se refere à totalidade dos recursos.

Também, é importante observar que na forma como os dados estão disponíveis não é possível extrair dos investimentos em projetos intersetoriais, os recursos que foram destinados ao esgotamento sanitário. Além disso, o indicador não avalia a qualidade dos serviços e os níveis de tratamento dos esgotos.

¹⁶ Corresponde à população sem acesso à rede geral de esgoto ou à fossa séptica, com sanitário.

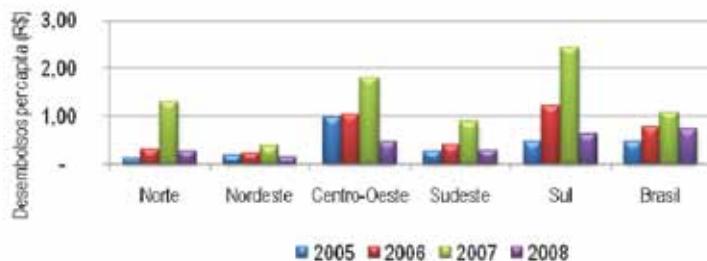


Fonte: SENADO FEDERAL, 2010. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

Nota: Mais de 50% do total dos desembolsos dos anos de 2007 e 2008 registrados não possuíam identificação da macrorregião alvo do investimento.

FIGURA 5.12 Desembolsos *per capita*, com recursos não onerosos, em esgotamento sanitário, considerando os excluídos do acesso, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008

Realizando a mesma avaliação para a componente resíduos sólidos, constata-se que o desembolso variou de R\$ 0,47 a R\$ 0,72 por habitante excluído do acesso à coleta de lixo adequada, representando um crescimento de 54%. No período estudado, em média, não foi possível identificar as macrorregiões que receberam 42% dos recursos desembolsos, exceto para no ano de 2007, onde esse indicador foi de 17%. Considerando os desembolsos com identificação da macrorregião de destino, sem excluir os não identificados, os dados *sugerem* que os desembolsos *per capita* das Macrorregiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul foram superiores aos da Nordeste e Norte (Figura 5.13).



Fonte: SENADO FEDERAL, 2010. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

Nota: Em média, não foi possível identificar as macrorregiões que receberam 42% dos desembolsos, exceto para no ano de 2007, onde esse indicador foi de 17%.

FIGURA 5.13 Desembolsos *per capita* em resíduos sólidos, com recursos não onerosos, considerando os excluídos do acesso aos serviços de coleta, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008

Ao se comparar a proporção de excluídos do acesso ao saneamento básico e o *per capita* de desembolso de recursos não onerosos para o contingente de excluídos, os dados sugerem que os recursos não estão sendo direcionados para as regiões com maior déficit.

Considerando o abastecimento de água, as Macrorregiões Nordeste e Norte ostentaram os maiores déficits e contam com a menor parcela dos recursos. No caso do acesso ao esgotamento sanitário adequado (rede coletora e fossa séptica) e à coleta de lixo, esse comportamento se manteve. As macrorregiões Centro-Oeste e Sudeste, embora dispusessem do melhor desempenho dos indicadores de déficits em saneamento básico analisados, ficaram com a maior parcela dos recursos (Figuras 5.14,

5.15 e 5.16). É importante registrar, mais uma vez, que essa análise se direciona apenas aos recursos não onerosos que possuíam identificação da macrorregião de destino do desembolso.

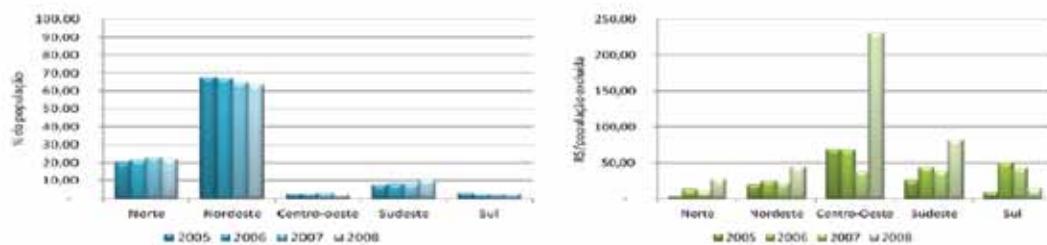


FIGURA 5.14 Proporção da população excluída do acesso ao abastecimento de água e desembolsos de recursos não onerosos, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008

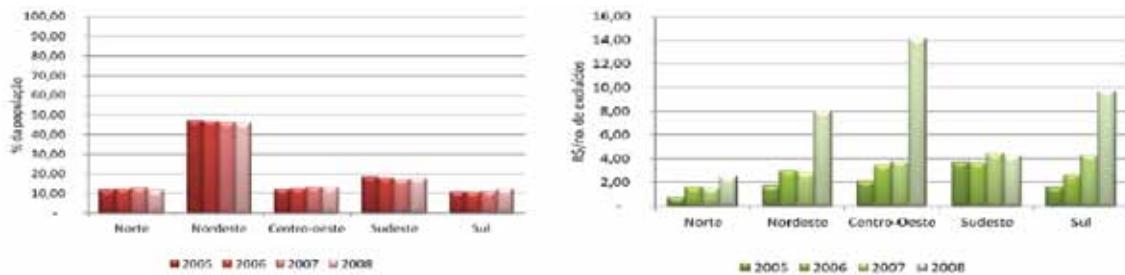


FIGURA 5.15 Proporção da população excluída do acesso ao esgotamento sanitário e desembolsos de recursos não onerosos, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008

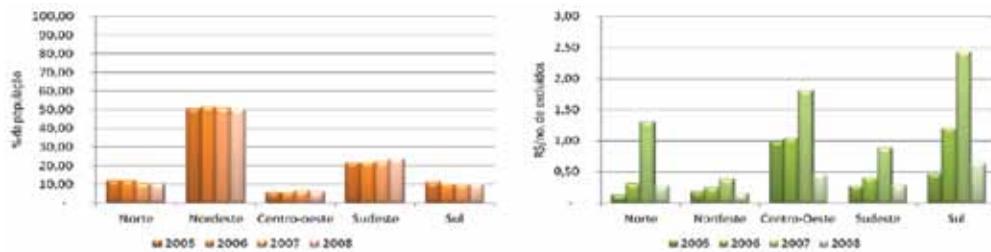


FIGURA 5.16 Proporção da população excluída do acesso à coleta de lixo adequada e desembolsos de recursos não onerosos, por macrorregião brasileira, 2005 – 2008

Avaliando os municípios contemplados com recursos não onerosos, no período de 2004 a 2009, pode-se perceber que 83% possuíam população menor que 50.000 habitantes (Tabela 5.18). Cabe observar que não foram considerados os municípios sem identificação no Siga Brasil, que corresponderam a 32% dos recursos comprometidos e 29% dos desembolsados.

TABELA 5.18 Distribuição de municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por faixa populacional, 2004 – 2009

Faixa populacional	Nº	%	% (Acumulada)
< 30.000	2.054	72,04	72,04
30.000 |— 50.000	320	11,22	83,27
50.000 |— 100.000	255	8,94	92,21
100.000 |— 150.000	78	2,74	94,95
150.000 |— 250.000	56	1,96	96,91
250.000 |— 500.000	54	1,89	98,81
500.000 |— 1.000.000	21	0,74	99,54
1.000.000 |— 3.000.000	11	0,39	99,93
> 3.000.000	2	0,07	100,00
Total	2.851	100,00	

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010.

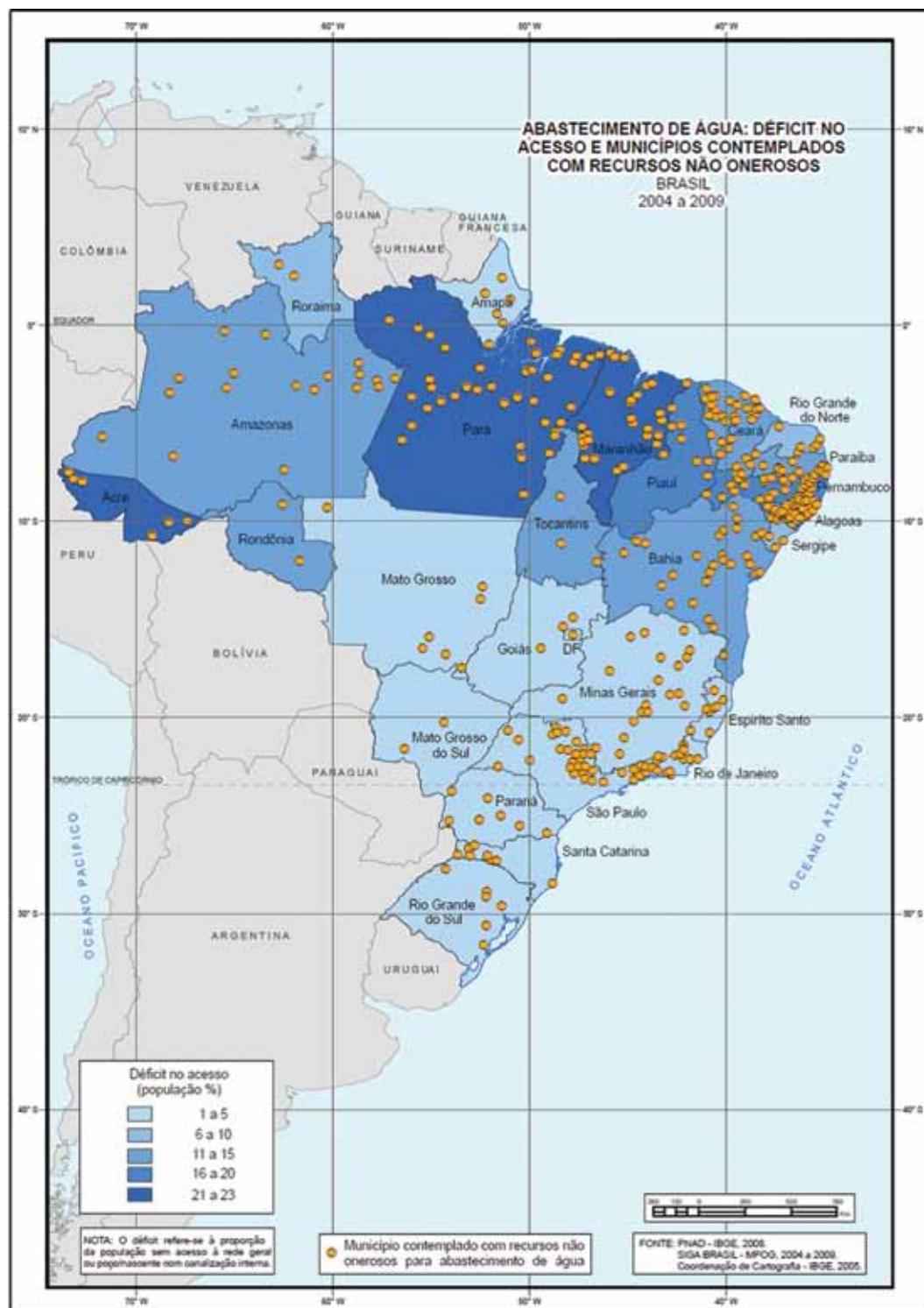
Nesse período, cerca de 51% dos municípios brasileiros foram atendidos. Dentre as macrorregiões, as Norte e Nordeste foram as que tiveram a maior proporção de municípios atendidos, em relação ao total dos municípios da Macrorregião, respectivamente 65% e 62% (Tabela 5.19), embora isso não signifique que essas macrorregiões tenham recebido a maior parcela dos recursos, como discutido anteriormente. Os estados cujos municípios foram mais contemplados, em relação ao total atendido, foram São Paulo (13%), Minas Gerais (11,5%), Bahia (9,6%) e Pernambuco (6,0%). Mais uma vez, é importante observar que não foram identificados no Siga Brasil os municípios e macrorregiões atendidas com cerca de 32% dos recursos comprometidos e 29% dos desembolsados (SENADO FEDERAL, 2010).

TABELA 5.19 Distribuição de municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, por macrorregião, 2004 – 2009

Macrorregião	Total de municípios	Municípios atendidos	% Atendido
Centro-oeste	466	214	45,92
Norte	666	432	64,86
Nordeste	1.577	971	61,57
Sudeste	1.668	865	51,86
Sul	1.188	369	31,06
Total	5.565	2.851	51,23

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010.

A análise das Figuras 5.17 a 5.19 permite verificar a abrangência das ações do governo federal em saneamento básico no território nacional, podendo-se constatar certa dissociação entre os municípios beneficiados e os déficits dos serviços, corroborando com a análise dos investimentos *per capita*.



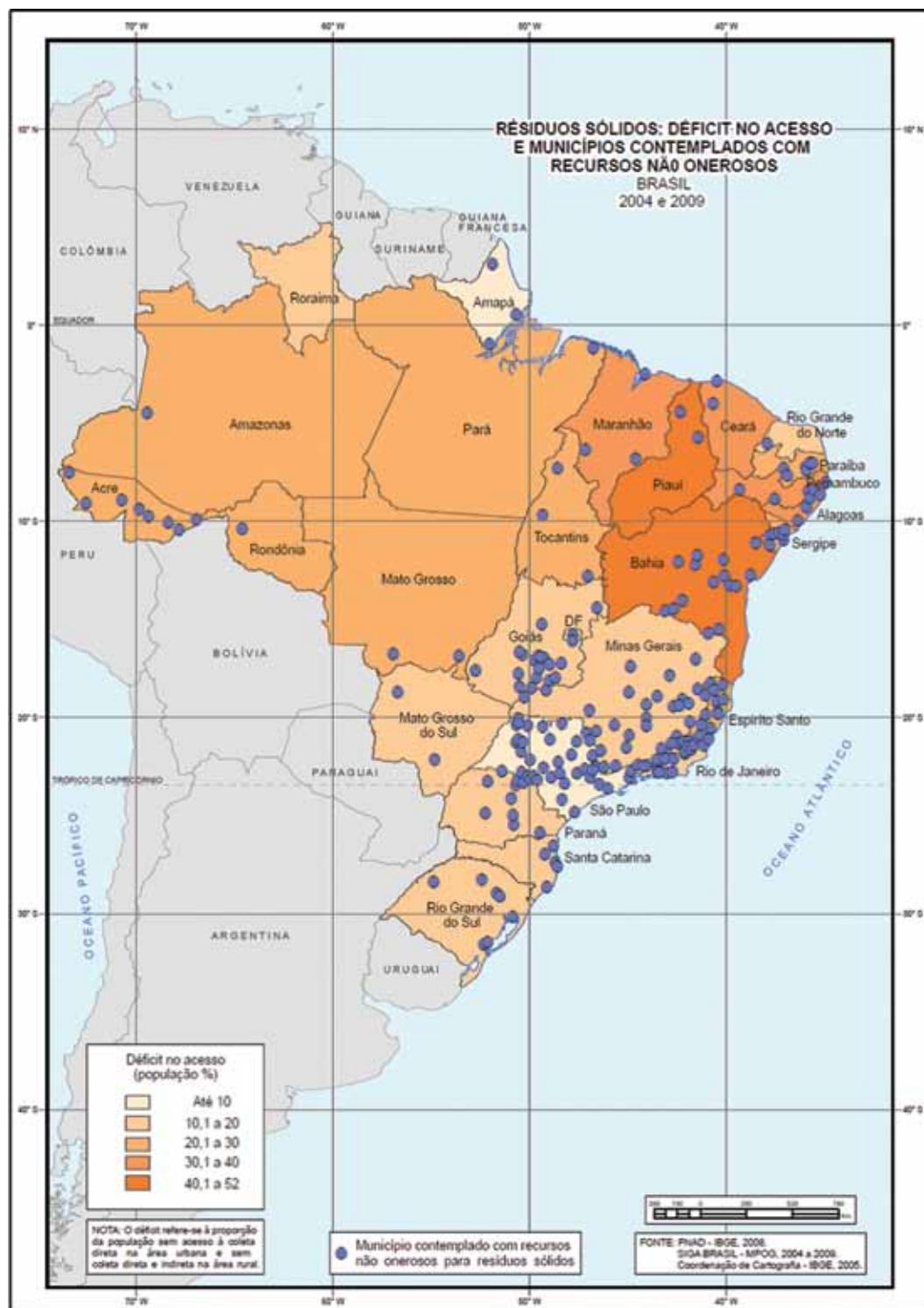
Nota: (*) Nos anos analisados, entre 26% a 46% dos recursos desembolsados não possuíam identificação do município a que se destinavam.

FIGURA 5.17 Abastecimento de água. Déficit no acesso à rede geral ou poço nascente com canalização e municípios contemplados com recursos não onerosos*, 2004 - 2009



Nota: (*) Mais de 50% do total dos desembolsos dos anos de 2007 e 2008 registrados não possuíam identificação do município alvo do investimento.

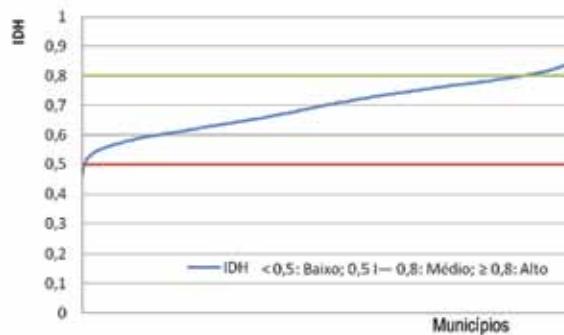
FIGURA 5.18 Esgotamento sanitário. Déficit no acesso a rede geral e fossa séptica e municípios contemplados com recursos não onerosos*, 2004 - 2009



Nota: (*) Em média, não foi possível identificar os municípios que receberam 42% dos desembolsos, exceto para no ano de 2007 onde esse indicador foi de 17%.

FIGURA 5.19 Resíduos sólidos: Déficit no acesso à coleta de lixo e municípios contemplados com recursos não onerosos*, 2004 - 2009

Cerca de 89% dos municípios contemplados com os desembolsos tinham IDH entre 0,5 a 0,8 (médio), 0,39% possuíam IDH baixo e 10,65% alto (Figura 5.20). Cerca de 65% dos municípios tinham PIB *per capita* menor que a média nacional (Figura 5.21). Esse perfil de atendimento revela a necessidade de delimitar melhor os critérios de elegibilidade e priorização, à luz dos déficits dos serviços que se situam nos menores municípios, de menor renda *per capita* e IDH.



Fonte: IBGE / PNUD.

FIGURA 5.20 IDH dos municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2004 - 2009

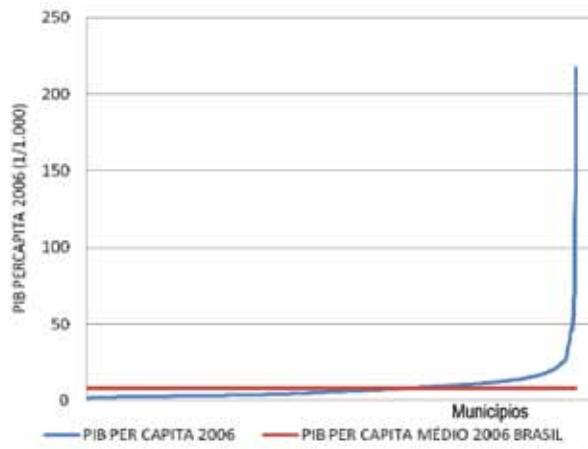


FIGURA 5.21 PIB per capita 2006 dos municípios, dentre os identificados no Siga Brasil, atendidos com recursos não onerosos para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2004 - 2009

Analizando os tipos de prestadores dos serviços de água e esgoto dos municípios contemplados com recursos não onerosos, pode-se verificar que 70,5% eram Companhias Estaduais, 11,8% autarquias municipais e 6,3% administrações direta (Tabela 5.20).

TABELA 5.20 Tipo do prestador dos municípios atendidos com recursos não onerosos, 2004 - 2009

Tipo do prestador	Nº	(%)
Companhia estadual	2.006	70,53
Autarquia municipal	336	11,81
Administração direta	179	6,29
Empresa privada	98	3,45
Dois prestadores	29	1,02
Sem informações	196	6,89
Total	2.844	100,00

Fonte: SENADO FEDERAL, 2010; UFBA, 2010 e BRASIL, 2007b.

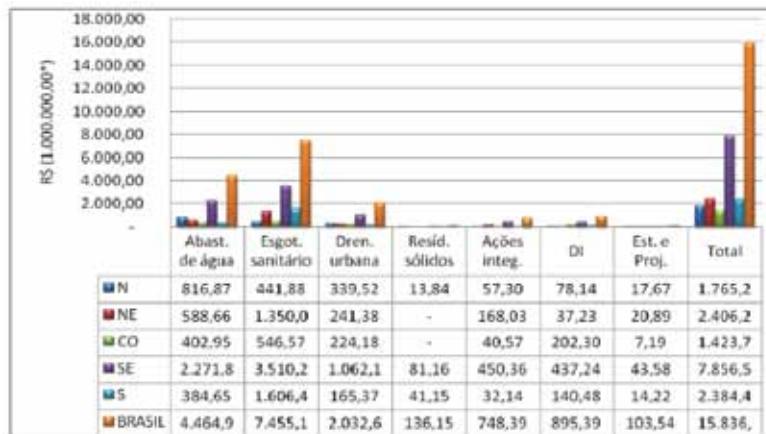
Os Apêndices C e J apresentam a distribuição espacial dos municípios contemplados, por componente do saneamento básico, e o número de vezes que foram atendidos, no período de 2004 a 2009. Pode-se perceber que a abrangência dos municípios contemplados converge para a conclusão da desigualdade do acesso aos recursos.

Recursos onerosos

Dos recursos onerosos, geridos pelo Ministério das Cidades, o governo federal conta com recursos do FGTS, operados pela Caixa por meio do Programa Saneamento para Todos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), operado pelo BNDES, além de outros bancos de fomento que também destinam recursos próprios ao saneamento básico. Também, os financiamentos contam com a contrapartida dos beneficiários que, no caso dos financiamentos via Caixa, têm uma variação média de 23% do valor total do empreendimento.

Entre 2004 a 2009, foram contratados, com recursos do FGTS, cerca de R\$ 15 bilhões, tendo sido desembolsados de R\$ 6,1 bilhões. Já com recursos do FAT, foram contratados cerca de R\$ 11,9 bilhões e desembolsados apenas R\$ 4,4 bilhões. Aqui também se pode perceber o descompasso entre os valores contratados e desembolsados nos anos estudados, evidenciando dificuldades nos processos de cumprimento dos requisitos dos contratos, por parte dos tomadores do empréstimo, o que, evidentemente, repercute na consecução dos objetivos, ou seja, na eficácia e efetividades das ações.

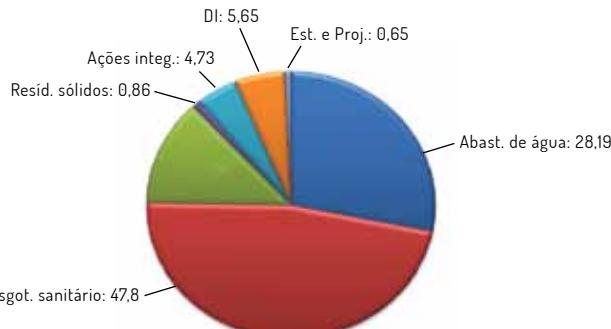
Dos R\$ 15 bilhões contratados pela Caixa, no Programa Saneamento Para Todos, a maior parte foi destinada para a componente esgotamento sanitário (R\$ 7,45 bilhões – 47%), seguida do abastecimento de água (R\$ 4,46 bilhões – 28%) e drenagem das águas pluviais (R\$ 2,03 bilhões – 13%). A menor parcela dos recursos foi dirigida para ações no campo dos resíduos sólidos (R\$ 136 milhões – 0,86%) e desenvolvimento institucional (R\$ 895 milhões – 5,7%). Assim, pode-se perceber que as ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário vêm sendo priorizadas pela Caixa Econômica Federal (Figuras 5.22 e 5.23).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

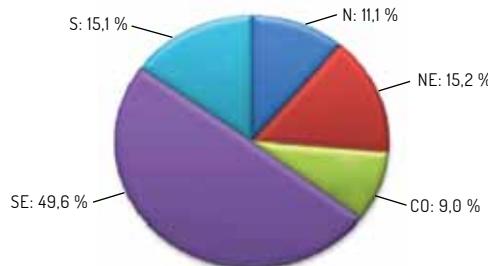
FIGURA 5.22 Valores contratados com recursos do FGTS. Saneamento para Todos, 2004 - 2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa.

FIGURA 5.23 Proporção dos valores contratados pela Caixa (FGTS), segundo os componentes do saneamento básico, 2004 – 2009

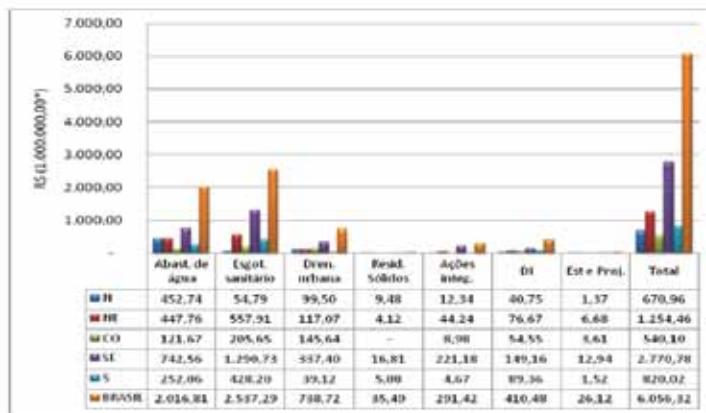
Avaliando a distribuição dos recursos no âmbito do Programa Saneamento para Todos, no período de 2004 a 2009, constata-se que os contratos da Macrorregião Sudeste representaram 49,6% do total (R\$ 7,86 bilhões), seguida das Regiões Nordeste (R\$ 2,40 bilhões - 15,2%) e Sul (R\$ 2,38 - 15,1%) (Figura 5.24).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa.

FIGURA 5.24 Proporção dos valores contratados pela Caixa (FGTS) do Programa Saneamento para Todos, por macroregião brasileira, 2004 – 2009

Dos R\$ 6,06 bilhões dos recursos desembolsados pela Caixa, no período de 2004 a 2009, R\$ 2,01 bilhões (33,3% do total) foram destinados para o abastecimento de água, R\$ 2,54 bilhões (41,89%) para o esgotamento sanitário, R\$ 738,73 milhões (12,2%) para drenagem urbana e R\$ 35,49 milhões (0,59%) para resíduos sólidos (Figuras 5.25 e 5.26).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

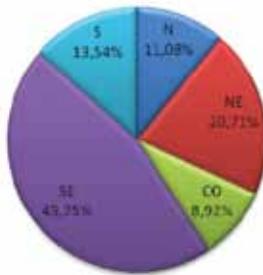
FIGURA 5.25 Desembolso com recursos da Caixa (FGTS), para saneamento básico, 2004 – 2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

FIGURA 5.26 Proporção dos valores desembolsados pela Caixa (FGTS), segundo os componentes do saneamento básico, 2004 – 2009

Cerca de 45,8% dos recursos desembolsados foram para a Macrorregião Sudeste (R\$ 2,8 bilhões), 20,7% para a Macrorregião Nordeste (R\$ 1,3 bilhões). Ver Figura 5.27.



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

FIGURA 5.27 Proporção dos valores desembolsados pela Caixa (FGTS) do programa Saneamento para Todos, por macrorregião brasileira, 2004 – 2009

Segundo dados da Caixa, dos contratos para investimento em abastecimento de água, vigentes no período de 2004 a 2009, 19,3% das obras tinham sido concluídas, 21,6% estavam atrasadas e 16,8% não tinham sido iniciadas. Vale observar que, no período, cerca de 40,2% dos contratos para o abastecimento de água iniciados estavam com mais de 80% das obras concluídas. Cerca de 45,9% dos contratos para esgotamento sanitário estavam com as obras atrasadas e paralisadas e 34,2% estavam com mais de 80% das obras concluídas. Dos contratos para drenagem urbana, cerca de 30% estavam com obras atrasadas ou paralisadas, sendo que cerca de 35,2% dos iniciados estavam com mais de 80% das obras concluídas. Dos contratos para investimentos em resíduos sólidos, em torno de 59,3% das obras não tinham sido iniciadas, sendo que 41,7% dos contratos iniciados estavam com mais de 80% das obras concluídas. Esses dados, fornecidos pela Caixa, evidenciam as dificuldades no processo de implementação das políticas públicas de saneamento básico, que têm vínculos com as exigências legais, com as condições contratuais e a capacidade gerencial dos prestadores dos serviços municipios.

Ao realizar essa análise para os recursos do FGTS, constata-se que 51,8% dos municípios contemplados¹⁷ possuíam população inferior a 50.000 habitantes e 29,3% possuíam população entre 50.000 a 150.000 habitantes (Tabela 5.21). Cerca de 74% dos municípios contemplados, no período de 2004 a 2009, tinham um IDH considerado médio e 26% alto (Figura 5.28). Assim, a faixa de menor IDH tem baixa proporção de atendimento. Cerca de 45% dos municípios tinham PIB *per capita* - 2006 menor que a média nacional (Figura 5.29).

¹⁷ Foram excluídas as informações que não tinham os nomes dos municípios contemplados, o que corresponde a 2,7% dos contratos assinados a partir de 2004.

TABELA 5.21 Distribuição de municípios atendidos com recursos da Caixa (FGTS), 2004 - 2009

Faixa populacional	N°	%	% (Acumulada)
< 30.000	216	37,89	37,89
30.000 |— 50.000	79	13,86	51,75
50.000 |— 100.000	122	21,40	73,16
100.000 |— 150.000	45	7,89	81,05
150.000 |— 250.000	35	6,14	87,19
250.000 |— 500.000	43	7,54	94,74
500.000 |— 1.000.000	17	2,98	97,72
1.000.000 |— 3.000.000	11	1,93	99,65
> 3.000.000	2	0,35	100,00
Total	570	100,00	

Fonte: IBGE, projeção de população e Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

Esse perfil de atendimento revela a necessidade de delimitar melhor os critérios de elegibilidade e priorização, à luz dos déficits dos serviços que se situam nos menores municípios, de menor renda *per capita* e IDH.

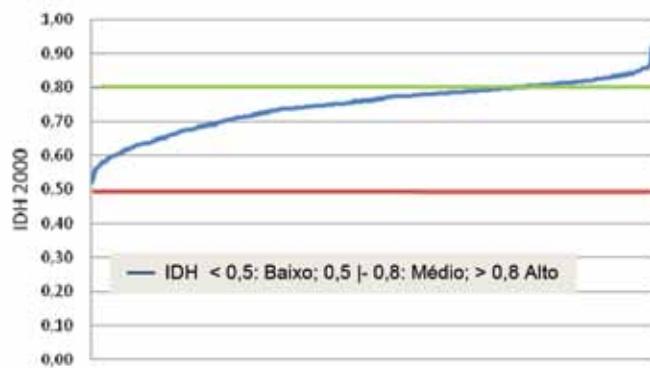


FIGURA 5.28 IDH dos municípios atendidos com recursos da Caixa (FGTS), para ações de saneamento básico, 2004 - 2009

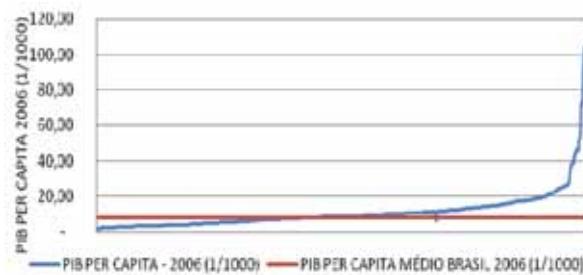


FIGURA 5.29 PIB 2006 dos municípios atendidos com recursos da Caixa (FGTS) para ações de saneamento básico, 2004 - 2009

As Figuras 5.30 e 5.31 apresentam os municípios contemplados com recursos do FGTS, no período estudado. Pode-se perceber a baixa abrangência territorial e a concentração do atendimento nas macrorregiões Sudeste e Sul, exceto para a componente abastecimento de água.

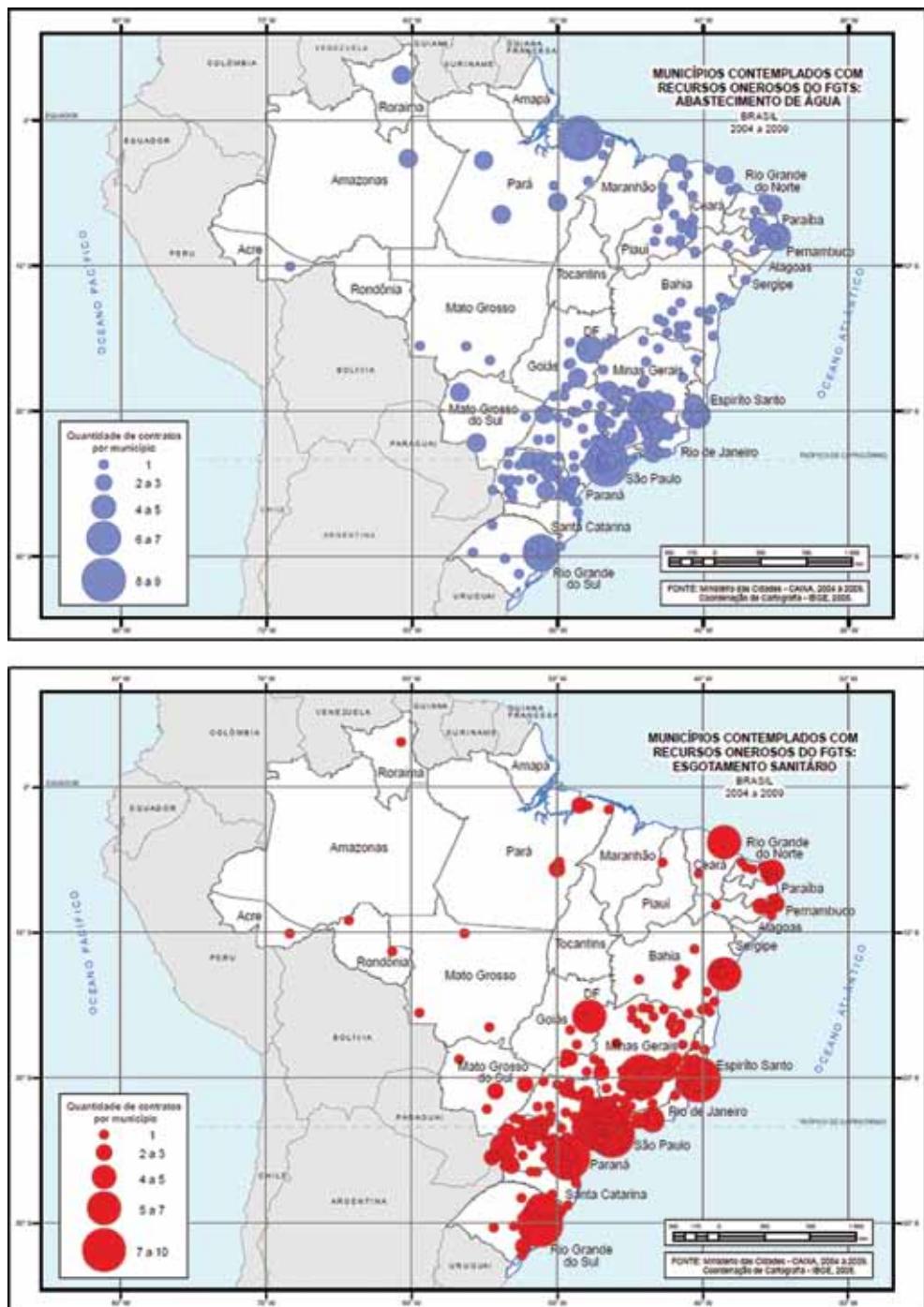


FIGURA 5.30 Municípios contemplados com recursos do FGTS para ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, 2004 – 2009

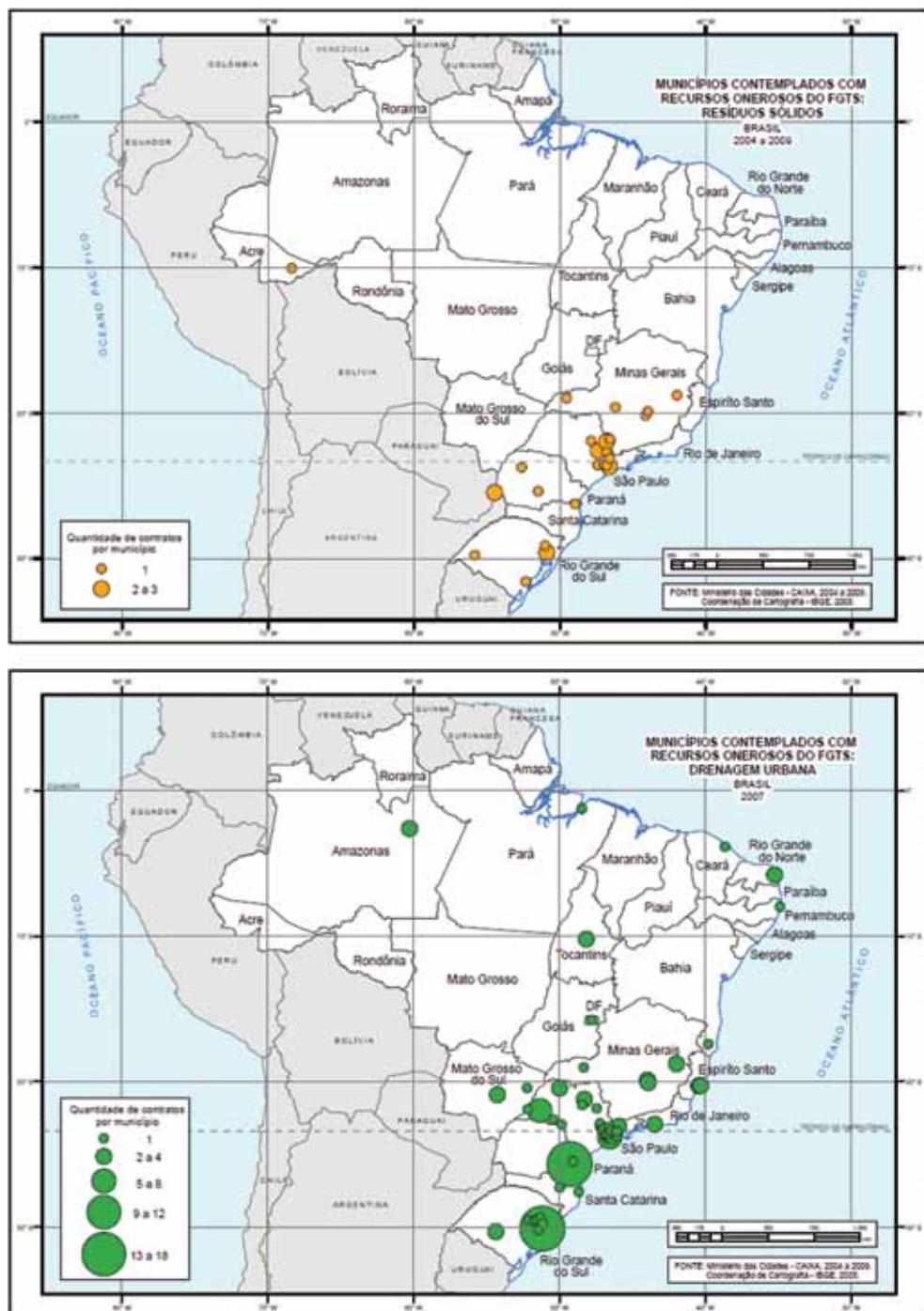
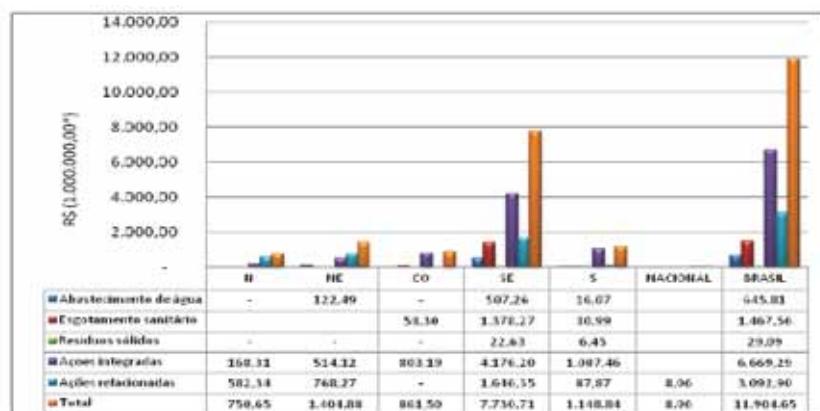


FIGURA 5.31 Municípios contemplados com recursos do FGTS para ações de resíduos sólidos e drenagem urbana, 2004 – 2009

O BNDES vem, ao longo do tempo, ampliando sua ação no campo do saneamento básico. Do total de R\$ 11,9 bilhões contratados pelo BNDES com recursos do FAT, R\$ 6,7 bilhões (56,0%) foram destinados para ações integradas de saneamento, principalmente as de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Um total de R\$ 1,47 bilhões (12,3%) foi destinado para o esgotamento sanitário, R\$ 645,8 milhões (5,4%) para abastecimento de água e R\$ 29,0 milhões (0,2%) para resíduos sólidos (Figuras 5.32 e 5.33).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações do BNDES.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

(**) Envolve ações de urbanização na componente "Ações relacionadas".

FIGURA 5.32 Recursos contratados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico**, por componente, 2004 – 2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações do BNDES.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

(**) Envolve ações de urbanização na componente "Ações relacionadas".

FIGURA 5.33 Proporção dos recursos contratados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico**, por componente, 2004 – 2009

Avaliando a distribuição dos recursos do BNDES-FAT, no período de 2004 a 2009, constata-se que os contratos da Macrorregião Sudeste representaram 64,9% do total (R\$ 7,7 bilhões), o da Macrorregião Nordeste atingiu 11,8% (R\$ 1,40 bilhões) e da Sul 9,7% (R\$ 1,15) (Figura 5.34).

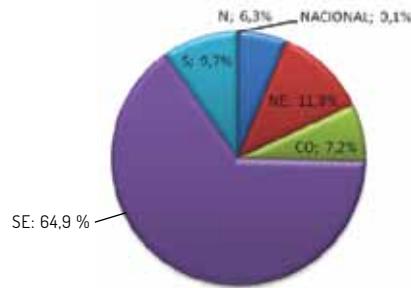
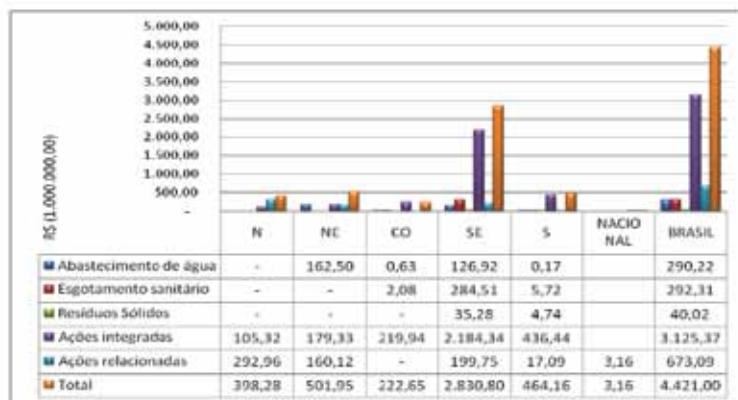


FIGURA 5.34 Proporção dos valores contratados pelo BNDES - FAT para saneamento básico, por macrorregião brasileira, 2004 – 2009

Dos R\$ 4,42 bilhões dos recursos desembolsados pelo BNDES-FAT, no período de 2004 a 2009, R\$ 3,12 bilhões (70,1% do total) foram destinados para ações integradas de saneamento, R\$ 292,3 milhões (6,6%) para o esgotamento sanitário, R\$ 290,2 milhões (6,6%) para abastecimento de água e R\$ 40,01 milhões (0,9%) para resíduos sólidos (Figuras 5.35 e 5.36).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações do BNDES.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 5.35 Recursos desembolsados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico, por componente e macrorregião, 2004 – 2009

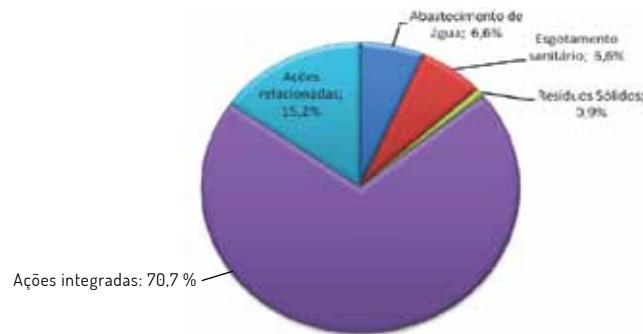


FIGURA 5.36 Proporção de recursos desembolsados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico por componente, 2004 – 2009

Cerca de 64% dos recursos desembolsados pelo BNDES-FAT foram para a Macrorregião Sudeste (R\$ 2,83 bilhões) e 11,4% para a Macrorregião Nordeste (R\$ 1,4 bilhões). Ver Figura 5.37.

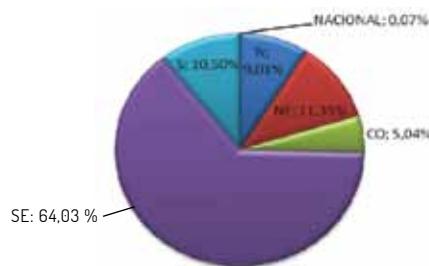
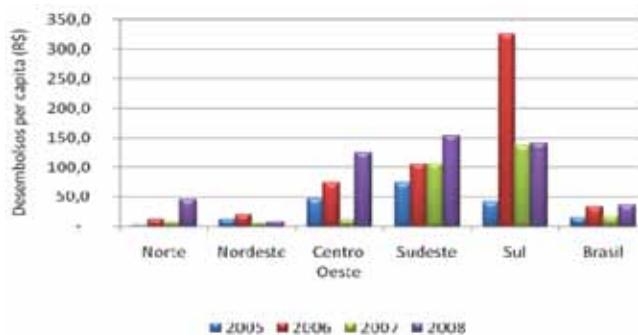


FIGURA 5.37 Proporção de recursos desembolsados pelo BNDES-FAT para ações de saneamento básico, segundo macrorregiões, 2004 – 2009

Segundo dados do BNDES, dos contratos vigentes no período de 2004 a 2009, cerca de 23,3% estavam com as obras atrasadas ou paralisadas, 59% estavam em andamento e 15% tinham sido concluídas. Aproximadamente, 49,6% dos contratos estavam vinculados ao PAC. Das obras do PAC, 78,3% estavam em andamento, sendo que as obras não-PAC chegavam a 40%.

A análise para os recursos onerosos permite inferências melhores quanto aos investimentos *per capita* que as análises processadas para recursos não onerosos. Avaliando o período de 2005 a 2008, pode-se perceber que os desembolsos *per capita* vêm aumentando. No caso do abastecimento de água, o desembolso variou de R\$ 15,10 a R\$ 37,50 por habitante excluído do acesso. As Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram os maiores desembolsos *per capita* e a Macrorregião Norte os menores. No entanto, nessa Macrorregião os desembolsos vêm aumentando, passando de R\$ 0,90 para R\$ 44,60, no período analisado. A Macrorregião Nordeste teve o menor desembolso *per capita* médio e, nos anos de 2007 e 2008, esse indicador foi de R\$ 4,80 e R\$ 6,60, respectivamente (Figura 5.38).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 5.38 Desembolsos *per capita*, com recursos onerosos, em abastecimento de água, considerando os excluídos do acesso por macrorregião do Brasil, 2005–2008

Os desembolsos de recursos onerosos *per capita* para esgotamento sanitário também aumentaram no período, passando de R\$ 3,82 para R\$ 12,91. Considerando os excluídos do acesso e os desembolsos nessa componente, os maiores *per capita* foram para a Macrorregião Sudeste e os menores para as Regiões Norte e Nordeste (Figura 5.39). Para a componente *resíduos sólidos*, os desembolsos *per capita* foram pequenos, variando de R\$ 0,13, em 2005, para R\$ 0,43, em 2009 (Figura 5.40). Enquanto a Macrorregião Centro-Oeste não recebeu investimentos, a Nordeste foi a única que teve desembolso contínuo.

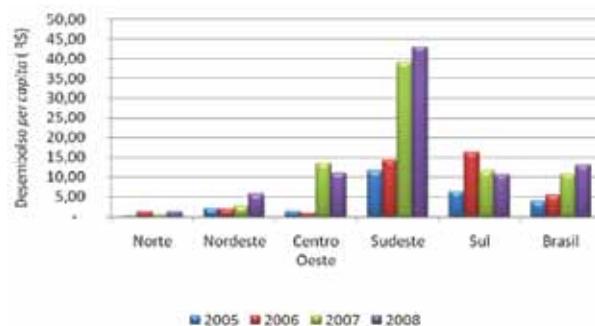


FIGURA 5.39 Desembolsos *per capita*, com recursos onerosos, em esgotamento sanitário por macrorregião do Brasil, 2005–2008

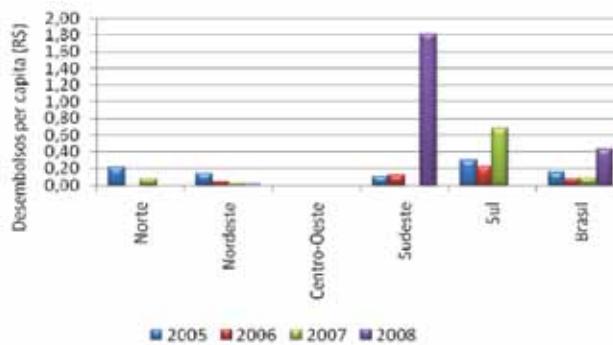


FIGURA 5.40 Desembolsos *per capita* em resíduos sólidos, com recursos oneroso, considerando os excluídos do acesso aos serviços por macrorregião do Brasil, 2005–2008

As dificuldades de acesso aos recursos onerosos, por parte de prefeituras e prestadores das Regiões Norte e Nordeste, tem vínculos com as diretrizes para a aplicação dos recursos do FGTS, que também são aplicadas para outras fontes de financiamento. Segundo a Resolução nº 460/2004, do Conselho Curador do FGTS, a distribuição dos recursos deve se dar por área de atuação. A Resolução estabelece que 30% dos recursos devem ser aplicados em saneamento básico. Também, a distribuição entre as unidades da federação deve atender a requisitos técnicos que, no caso do saneamento, relacionam-se com os déficits em abastecimento de água e esgotamento sanitário, com peso 45 como critério de ponderação; a população urbana, com peso 35; e a arrecadação bruta do FGTS, com peso 20. A partir desses critérios foram identificadas as unidades da federação onde seriam aplicados os recursos do FGTS. No entanto, a própria Resolução estabelece que “em função dos níveis de demanda e da capacidade de pagamento dos proponentes ao crédito, o Gestor da Aplicação poderá promover remanejamentos de recursos entre áreas de aplicação e entre Unidades da Federação, a partir de solicitação fundamentada do Agente Operador”¹⁸. Por outro lado, resoluções do Conselho Monetário Nacional também estabelecem critérios que apenas possibilitam as empresas públicas, financeiramente equilibradas, a acessarem os recursos.

Observando-se o Anexo III da Resolução nº 460/2004, do Conselho Curador do FGTS, constata-se que a maior parcela dos recursos, entre os anos de 2005 a 2008, foi alocada para o estado de São Paulo, cerca de 20% do total; seguido do Rio de Janeiro, com 9,1%; Minas Gerais, com 8,2%; e Bahia, com 6,9%. Observa-se, também, que os menores percentuais são dos estados da Macrorregião Norte, variando de 0,13% a 3,77%. Contudo, apesar dessas diretrizes, muitos tomadores não apresentam capacidade de pagamento, levando ao remanejamento da alocação dos recursos.

Analizando os dados da Caixa, no período de 2004 a 2009, observa-se que cerca de 36,8% dos contratos foram firmados com Companhias Estaduais, 31,62% com Prefeituras Municipais e 16,9% com Governos Estaduais (Tabela 5.22). A Sanepar-PR contratou, junto à Caixa, 154 empreendimentos (12,2% do total), a Sabesp-SP, 127 (10,1%), e a Copasa-MG, 85 (6,7%), o que soma 29% do total dos contratos. Essas empresas integram o grupo forte de concessionárias estaduais de água e esgoto, que prestam serviços a uma população que tem os maiores níveis de cobertura em relação ao restante do País.

TABELA 5.22 Tomadores de financiamento junto à Caixa, para empreendimentos de saneamento básico, 2004 - 2009

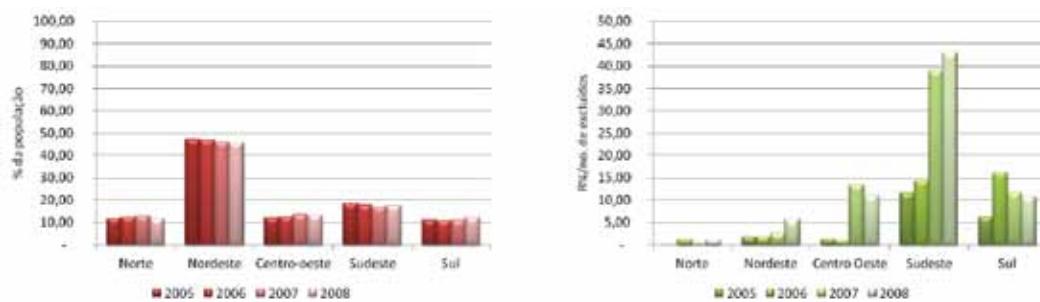
Tomador do financiamento	Quantidade de contratos	%	% Acumulado
Agência de fomento	120	9,51	9,51
Companhia estadual	464	36,77	46,28
Serviço autônomo/departamento/companhia municipal	6	0,48	46,75
Empresa privada	59	4,68	51,43
Governo estadual	214	16,96	68,38
Prefeitura	399	31,62	100,00
Total	1.262	100,00	

Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa.

¹⁸ Conselho Curador do FGTS. Resolução n. 460/2004, p. 4.

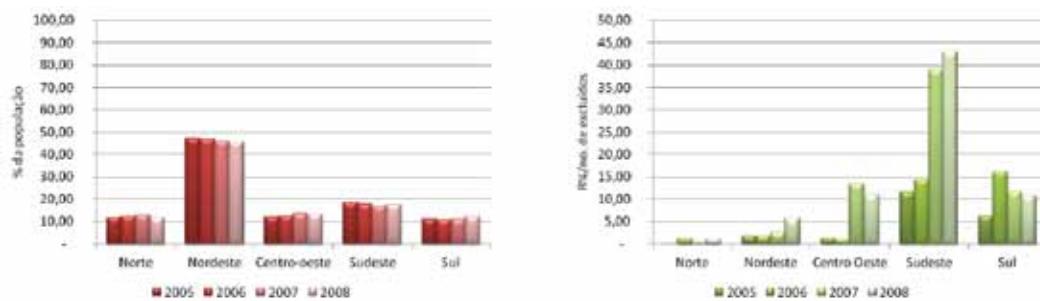
Do exposto, pode-se constatar que as diretrizes do Conselho Curador do FGTS não dialogam com as necessidades da área de saneamento básico, tanto em termos do público alvo, como na distribuição dos recursos, entre as componentes do saneamento básico. Embora o caráter dos recursos onerosos seja diferente dos não onerosos, já que sua aplicação deve buscar salvaguardar os interesses do trabalhador, a meta da universalização do saneamento básico de qualidade exige uma reflexão sobre os critérios de aplicação e de elegibilidade desses recursos.

Ao se avaliar a proporção de excluídos do acesso ao saneamento básico e o *per capita* de desembolso de recursos onerosos para o contingente de excluídos, os dados sugerem, mais uma vez, que os recursos não estão sendo direcionados para as macrorregiões com maior déficit. Considerando os indicadores das componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, as desigualdades de acesso aos recursos entre as Regiões Norte e Nordeste, em relação as Sudeste, Centro-Oeste e Sul, se mantêm (Figuras 5.41 e 5.42). No caso da componente dos resíduos sólidos, os desembolsos são tão pequenos que não permitem uma inferência (Figura 5.43).



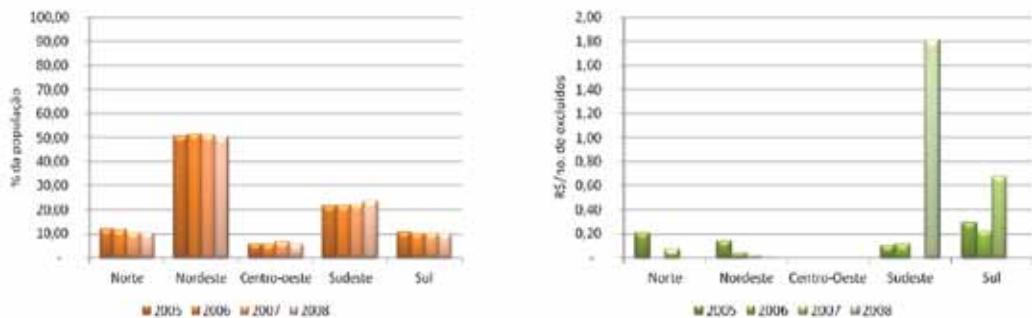
Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa e do BNDES.

FIGURA 5.41 Proporção da população excluída do acesso ao abastecimento de água e desembolsos de recursos onerosos, 2005 – 2008



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa e do BNDES.

FIGURA 5.42 Proporção da população excluída do acesso ao esgotamento sanitário e desembolsos de recursos onerosos, 2005 – 2008



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa e do BNDES.

FIGURA 5.43 Proporção da população excluída do acesso à coleta de lixo adequada e desembolsos de recursos onerosos, 2005 – 2008

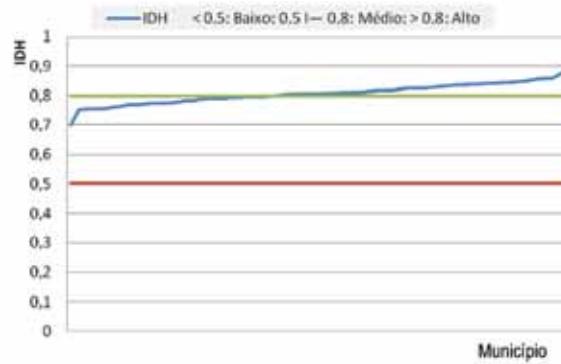
Aproximadamente 58,7% dos municípios financiados¹⁹ pelo BNDES tinham população entre 150.000 e 1.000.000 habitantes (Tabela 5.23), 58% tinham IDH 2000 alto ($> 0,8$) e 41% IDH médio ($>0,5$ e $<0,8$) (Figura 5.44). Cerca de 92% dos municípios tinham PIB *per capita* – 2006 maior que a média nacional (Figura 5.45).

TABELA 5.23 Distribuição de municípios atendidos com recursos do BNDES-FAT, 2004 - 2009

Faixa populacional	N	%	% (Acumulada)
< 30.000	6	9,5	9,5
30.000 |— 50.000	4	6,4	15,9
50.000 |— 100.000	4	6,4	22,2
100.000 |— 150.000	5	7,9	30,2
150.000 |— 250.000	14	22,2	52,4
250.000 |— 500.000	16	25,4	77,8
500.000 |— 1.000.000	7	11,1	88,9
1.000.000 |— 3.000.000	5	7,9	96,8
> 3.000.000	2	3,2	100,0
Total	63	100,0	-

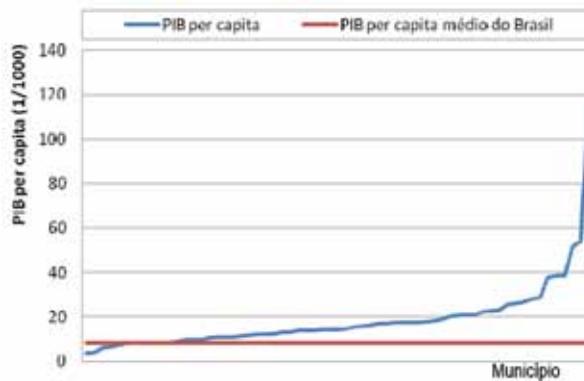
Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações do BNDES.

¹⁹ Foram excluídas as informações que não tinham os nomes dos municípios contemplados, já que envolviam diversas localidades.



Fonte: IBGE / PNUD; Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa.

FIGURA 5.44 IDH 2000 dos municípios atendidos com recursos do BNDES-FAT, para ações de saneamento básico, 2004 - 2009



Fonte: IBGE 2006; Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa.

FIGURA 5.45 PIB per capita 2006 dos municípios atendidos com recursos do BNDES-FAT para ações de saneamento básico, 2004 - 2009

A maior parte dos municípios atendidos com recursos onerosos tem como prestadores dos serviços de água e esgoto as companhias estaduais (78,7% - FGTS e 48,4% - FAT), seguidas das autarquias municipais (14,5% - FGTS e 27,4% - FAT). Ver Tabela 5.24.

TABELA 5.24 Tipo do prestador dos municípios atendidos com recursos onerosos, 2004 - 2009

Tipo do prestador	Caixa (FGTS)		BNDES (FAT)	
	Nº	(%)	Nº	(%)
Companhia estadual	413	78,67	30	48,39
Autorquia municipal	76	14,48	17	27,42
Dois prestadores	16	3,05	8	12,90
Empresa privada	6	1,14	5	8,06
Administração direta	6	1,14	2	3,23
Sem informações	8	1,52	0	0,00
Total	525	100,00	62	100,00

Fonte: SIGA Brasil, 2010; UFBA, 2010 e SNIS, 2007; Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa.

Da análise dos dados, pode-se perceber que os investimentos com recursos não onerosos e onerosos não estão sendo realizados para o perfil de municípios compatível com as características do déficit dos serviços no Brasil. Dentre os fatores que podem explicar esse comportamento, podem ser citados a falta de capacidade dos pequenos municípios de elaborar projetos e solicitações de financiamento, ou ainda, o não enquadramento nas regras de acesso aos recursos.

Embora os financiamentos do governo federal venham se ampliando, os dados sugerem que ainda persiste uma desigualdade do acesso aos recursos onerosos, entre as macrorregiões brasileiras. Também se mantém o predomínio do financiamento de ações relacionadas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os dados sugerem que os pequenos municípios e a macrorregião Norte, onde os déficits são maiores, continuam com dificuldades de acesso aos recursos. As ações de drenagem urbana e de resíduos sólidos, apesar dos avanços significativos, continuam à margem das prioridades de investimentos. Também são privilegiadas medidas estruturais (obras), em detrimento da ampliação das medidas estruturantes, que poderiam garantir maior sustentabilidade às ações implantadas.



6 Programas e ações de saneamento básico do governo federal

6.1 Abastecimento de água

6.1.1 Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto

O órgão gestor do Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto, que atualmente é intitulado Saneamento Ambiental Urbano, é o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, tendo, como co-participantes, o Ministério da Saúde (FUNASA) e o Ministério do Meio Ambiente (ANA).

Os recursos do Programa são oriundos do Orçamento Geral da União (fiscais e de agências multilaterais de crédito) e são repassados, de forma descentralizada, através de convênio com o beneficiário ou de contrato de repasse firmado entre o agente operador Caixa Econômica Federal (Caixa) e o beneficiário (estados, Distrito Federal, municípios e organizações do terceiro setor). Estão previstos também recursos do FGTS e do FAT, através de linhas de crédito, tendo como tomadores: estados, Distrito Federal, municípios, prestadoras de serviços públicos e privados e organizações do terceiro setor (SIGPLAN, 2010).

Vale observar que, segundo as normas vigentes, os recursos onerosos, são, via de regra, dirigidos a Estados e municípios de maior capacidade de pagamento e de endividamento, enquanto que os recursos orçamentários (não onerosos) devem privilegiar aqueles de pior perfil sócio-econômico, sem capacidade de endividamento, com dificuldades de acesso a outro tipo de recurso. Por isso, considera-se que é importante manter, em níveis satisfatórios, a disponibilidade de recursos não onerosos, para se alcançar a população de áreas economicamente menos dinâmicas (SIGPLAN, 2010). Os níveis de investimentos não onerosos, desde 2003, evidenciam, sem sombra de dúvida, uma prioridade do Estado Brasileiro no campo do saneamento básico, sem a qual haverá grandes limitações para a universalização dos serviços.

Identificação do problema

O problema que o Programa se propôs a enfrentar é o alto índice de insalubridade ambiental em áreas urbanas, decorrente de deficiência na prestação dos serviços de saneamento ambiental e a escassez de recursos para expansão da cobertura dos sistemas existentes, que atingem, de forma mais intensa, a população de menor nível socioeconômico, de acordo com os dados dos formulários UFBA-DEA/MCidades (UFBA; BRASIL, 2010).

São citadas como principais causas do problema, o desordenado crescimento das cidades brasileiras, a ausência de planejamento do território urbano, reduzidas intervenções públicas nos espaços

periféricos dos centros urbanos, o processo de aglomeração urbana, a proliferação de assentamentos precários e as péssimas condições de habitabilidade da população de baixa renda. Assim, é explicitado pelo Programa que “a precária situação sanitária resulta em externalidades negativas, que geram uma série de inconvenientes tanto para a saúde pública como para o meio ambiente, além de dificultarem o combate à pobreza e o desenvolvimento econômico” (UFBA; BRASIL, 2010).

A identificação do problema ocorreu a partir da análise dos reduzidos indicadores de acesso aos serviços de água e esgotos por rede geral em áreas urbanas, obtidos nos Censos Demográficos e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (UFBA; BRASIL, 2010).

Descrição do Programa

O Programa está inserido na política pública de saneamento básico do governo federal e, consequentemente, na missão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que é a de assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável, em qualidade e quantidade suficiente, e de uma vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade. O objetivo do Programa é ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SIGPLAN, 2010). O Programa tem como meta promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, gestão dos resíduos sólidos urbanos, além do adequado manejo das águas pluviais urbanas, com consequente controle de enchentes (UFBA; BRASIL, 2010).

O público alvo do programa é a população de menor nível socioeconômico e a residente em áreas de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte. Para o gerente do programa, não é possível estimar os beneficiários diretos das intervenções. Para ele:

no setor saneamento a ausência de informações dos beneficiários das intervenções é bastante significativa, e relaciona-se, de certa forma, à descentralização da política. O governo federal não tem mecanismos para induzir o fornecimento das informações pelos governos locais, bem como, até os anos recentes, não havia preocupação com a constituição de informações que permitissem estimar os beneficiários (UFBA; BRASIL, 2010).

Do conjunto de ações que compõe o Programa não há como detalhar os produtos esperados de cada uma, visto que, em uma mesma ação estão incluídos diversos contratos e, consequentemente, empreendimentos (UFBA; BRASIL, 2010).

A sistemática empregada para implementação das ações, no caso de recursos orçamentários, pauta-se pela transferência voluntária de recursos, por meio de contrato de repasse entre União, representada pela Caixa como sua mandatária, e o ente federativo beneficiado. O Poder Público local elabora a proposta e a documentação técnica. Os recursos podem ser pleiteados pelo Chefe do Poder Executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou por seu representante legal, atendendo ao seguinte público alvo:

- Municípios com população total superior a 50 mil habitantes²⁰;
- Municípios integrantes de Região Metropolitana ou de Regiões de Desenvolvimento Econômico;
- Municípios integrantes de Consórcios Públicos, com população total superior a 150 mil habitantes (BRASIL, 2009, p. 9).

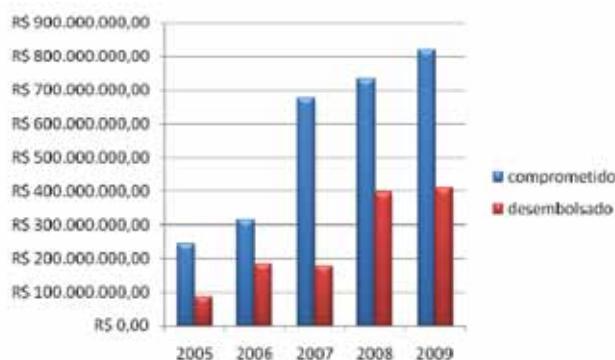
²⁰ Na aplicação deste limite populacional, o Ministério das Cidades considera a população total estimada do município definida pelo IBGE para 2007.

Segundo o Ministério das Cidades, as ações de apoio a Sistemas de Abastecimento de Água do Programa de Serviços Urbanos de Água têm por finalidade contemplar intervenções necessárias ao aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água nas áreas mais carentes do País (BRASIL, 2009). A meta do Programa é ampliar a Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Abastecimento de Água de 82,30% para 86% ao final do PPA 2008-2011. Em 2008, esse indicador chegou a 83,3% (BRASIL, 2010q).

O valor do investimento é representado por todas as parcelas de custos de obras e serviços necessários à execução da proposta, podendo ser composto por:

- Elaboração de projeto executivo.
- Serviços preliminares (placa de obra, cercamento da área e instalação de canteiros).
- Captação subterrânea ou superficial de água (obras civis e equipamentos).
- Elevatória de água (obras civis e equipamentos).
- Adução de água (obras civis, material hidráulico e dispositivos especiais).
- Tratamento de água (obras civis e equipamentos).
- Reservação de água (obras civis e equipamentos).
- Rede de distribuição de água (obras civis e material hidráulico).
- Ligações prediais de água (obras civis e material hidráulico).
- Itens especiais (admitidos somente como contrapartida) - subestação rebaixadora de tensão; travessias; estrada de acesso/serviço; recomposição do pavimento. microdrenagem; eletrificação; e ações de preservação ambiental;
- Sistema simplificado de abastecimento (poços, reservatórios e chafarizes).
- Trabalho sócio-ambiental (BRASIL, 2009, p. 13)

Os recursos não onerosos comprometidos e desembolsados em abastecimento de água do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.1 (BRASIL, 2010r). Pode-se observar a ampliação significativa dos recursos, principalmente a partir de 2007, com as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No período de 2005 a 2009, foram comprometidos R\$ 2,8 bilhões e desembolsados R\$ 1,3 bilhões. Ocorreram, no entanto, dificuldades para a execução orçamentária, com baixos níveis de desembolso, embora a partir de 2007 tenha havido uma ampliação desse nível.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.1 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Abastecimento de água, 2005 - 2009

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência, no período de 2004 a 2009, foi para a ação 5528 - Saneamento Básico Para Controle de Agravos* (19,2% do total) – Tabela 6.1.

TABELA 6.1 Ações de abastecimento de água do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, com maior proporção de ocorrência, 2004 – 2009

Código da ação	Descrição	% Do total das ações
5528	Saneamento básico para controle de agravos*	19,15
7652	Implantação de melhorias sanitárias domiciliares, para prevenção e controle de agravos*	17,83
3861	Implantação, ampliação ou melhoria de sistema público de abastecimento de água, para a prevenção e controle de agravos, em municípios de até 30.000 Habitantes	15,80

Fonte: Siga Brasil, 2010.

* Pode conter ações em esgotamento sanitário.

A Tabela 6.2 apresenta o conjunto de ações previstas em 2008 e suas metas físicas. Pode-se observar que algumas ações não chegaram a ter execução física. Possíveis causas desse fato podem ser vistas no item

TABELA 6.2 Ações de abastecimento de água previstas e realizadas em 2008 pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto

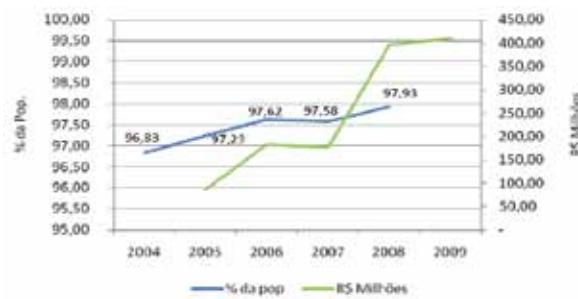
Ações (produto / unidade de medida)	Metas físicas	
	Previsto	Realizado
Apoio à conclusão do sistema de abastecimento de água de teotônio vilela - al - 7146 (família beneficiada/unidade)	9.600	0
Apoio à sistemas de abastecimento de água em boa vista - rr - 7148 (família beneficiada/unidade)	12.430	0
Apoio a sistemas de abastecimento de água em municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes - 10sc (família beneficiada/unidade)	275.140	282.438
Apoio ao controle de qualidade da água para consumo humano - 20af (sistema atendido/unidade)	1.200	1.277
Financiamento para implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água - 9562 (família beneficiada/unidade)	613.000	0
Implantação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água em municípios de até 50.000 Habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (ride) - 10gd (família beneficiada/unidade)	119.102	145.802

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Avaliando-se a cobertura da população urbana com abastecimento de água adequado²¹ entre os anos de 2004 e 2008, observa-se que houve um crescimento de apenas 1,1 pontos percentuais nesse período. O último valor (2008) está a 2,07 pontos percentuais da universalização. Verifica-se que os investimentos do Programa se ampliaram significativamente, no período estudado, e impactaram o indicador de cobertura, embora ainda em níveis discretos, revelando a necessidade da ampliação dos investimentos, para que seja garantido o acesso a todos ao abastecimento de água de qualidade

²¹ Considerando indicador descrito no Volume 2.

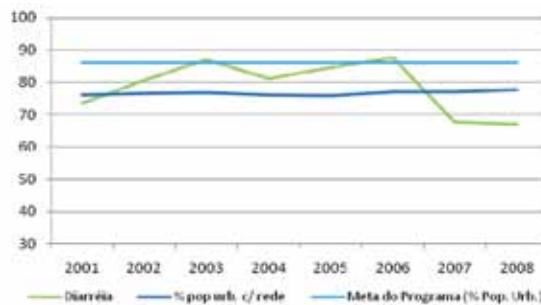
(Figura 6.2). É importante observar que a presente análise se dirige à área urbana e que os desafios de universalizar o abastecimento de água no Brasil passa por investimentos também significativos na área rural e nas pequenas localidades.



Fonte: Siga Brasil, 2010; PNAD/IBGE, 2004 – 2009.

FIGURA 6.2 Cobertura da população urbana com abastecimento de água adequado e recursos não onerosos desembolsados em abastecimento de água, do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Analizando-se a incidência de diarréia em crianças menores de 4 anos, indicador relacionado com deficiências no abastecimento de água, observa-se que no ano de 2006 a tendência de crescimento do indicador se alterou, havendo uma redução de 23,6% no período de 2006 a 2008. Por outro lado, a cobertura da população urbana com rede geral de água vem aumentando desde 2002, embora a baixas taxas, tendo um aumento de 1,47 pontos percentuais no período de 2003 a 2008. (Figura 6.3). Para que a meta do Programa seja atingida, será necessário elevar a cobertura da população em 8,3 pontos percentuais até 2011. Os dados sugerem que houve redução do indicador de diarréia, concomitante com o aumento da cobertura da população urbana com rede de água, embora esse aumento tenha sido baixo. É importante destacar, contudo, que essa análise deve ser considerada com cautela, já que a enfermidade analisada é multideterminada, não sendo explicada unicamente pelo incremento no abastecimento de água. Estudos epidemiológicos desenhados para avaliar o impacto de ações de saneamento na saúde seriam mais indicados para realizar uma análise mais detalhada, principalmente a partir do controle de outras variáveis que interferem na incidência de diarréia em crianças, como renda, educação da mãe, aleitamento materno, frequência no fornecimento de água, esgotamento sanitário, higiene, etc. Por outro lado, a sub-notificação nos sistemas de saúde, com diferentes graus em cada macrorregião, também interfere na apuração dos indicadores de saúde.



Fonte: DATASUS, 2001-2008; PNAD, 2001 a 2008.

FIGURA 6.3 Indicador de saúde²² e cobertura da população urbana com abastecimento de água

Em face dos investimentos realizados em abastecimento de água, era de se esperar que houvesse um maior impacto no índice de cobertura da população. Dois fatores merecem destaque quanto à essa questão. O primeiro relaciona-se às dificuldades de se elevar a cobertura da população, quando esse indicador já atingiu patamares acima de 85%, principalmente em áreas urbanas. Isso por que não se trata de implantar sistemas, pois uma grande parte já existe, e sim ampliá-los, fazer extensões de rede, ampliar capacidades de reservação e tratamento, enfim enfrentar a obsolescência dos sistemas. Assim, parte dos investimentos não se dirige para novos sistemas e sim para os existentes, não afetando, portanto, o indicador de cobertura. O segundo fator diz respeito ao incremento do número de domicílios, que tem sido mais elevado que o incremento do indicador de cobertura. A análise da Figura 6.4 permite perceber que, o incremento de domicílios urbanos é maior ano a ano que o incremento da cobertura urbana com água e que entre 2006 a 2008 o incremento de domicílios aumentou e o incremento com água diminuiu.



Fonte: PNAD, 2002 a 2008.

FIGURA 6.4 Cobertura e incremento da população urbana com rede de abastecimento de água e incremento do número de domicílios, 2002 a 2008

Esse comportamento dos indicadores analisados evidencia a necessidade de se ampliar os investimentos, com vistas à universalização e também a importância de se identificar indicadores mais sensíveis que o índice de cobertura para avaliar os impactos dos investimentos, como por exemplo, intermitência no fornecimento de água.

A avaliação sobre o desempenho do Programa como um todo pode ser vista no item 6.2.1.

²² Foi utilizado como indicador: (casos de diarréia em crianças menores de 4 anos/pop de crianças < 4 anos)*10.000.

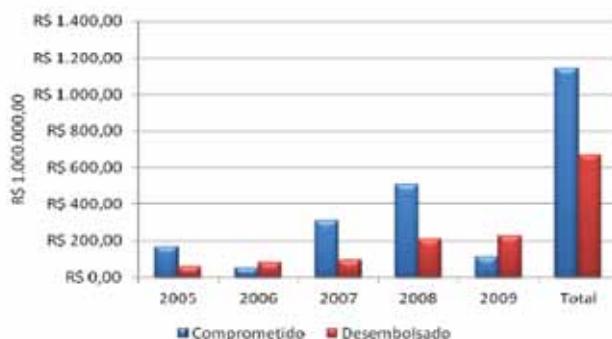
6.1.2 Programa de Infraestrutura Hídrica

O Programa de Infraestrutura Hídrica, da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, tem como objetivo desenvolver obras para o aumento da oferta de água, tendo como público alvo as populações de regiões com baixa disponibilidade de recursos hídricos, concessionárias de serviços de saneamento e produtores dos setores primário e secundário (BRASIL, 2010q).

Segundo o Ministério da Integração Nacional, as ações do Programa compreendem, fundamentalmente, recuperação e construção de barragens, açudes e adutoras, aquisição de equipamentos, tais como motobombas, comportas, válvulas, tubulações e acessórios. Ainda de acordo com o Ministério, a prioridade das ações é determinada segundo as necessidades das comunidades, os benefícios gerados, a relação benefício/custo e os prazos de execução.

Segundo o SIGPLAN, os recursos do Programa são oriundos do Orçamento Geral da União (fiscais e de Agências Multilaterais de Crédito), fornecidos através de convênio com o conveniente ou de contrato de repasse firmado entre o agente operador (Caixa) e o beneficiário (Estado, DF, Municípios ou Organizações do Terceiro Setor) (BRASIL, 2010q).

A Figura 6.5 abaixo apresenta os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa para abastecimento de água entre os anos de 2005 e 2009. No período foram comprometidos R\$ 1,14 bilhões e desembolsados R\$ 669,72 milhões. Nota-se um aumento dos recursos a partir de 2007, havendo uma diminuição significativa em 2009, ano em que o desembolso foi maior que o valor comprometido.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.5 Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Infraestrutura Hídrica para abastecimento de água, 2005 - 2009

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência no período de 2004 a 2009 foi para a ação 1851 - Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura hídrica (39,8% do total) – Tabela 6.3.

TABELA 6.3 Ações do programa Infraestrutura Hídrica maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição	% Do total das ações
1851	Construção e recuperação de obras de infraestrutura hídrica	39,78
109H	Construção de barragens	6,12
109Z	Perfuração e equipamento de poços públicos	5,53
2B90	Revitalização de infraestruturas de abastecimento de água	5,43
11Po	Implantação de sistemas de poços de água subterrânea	3,36

Um total de 62,1% dos projetos que receberam recursos do Programa pertenciam a Macrorregião Nordeste e 3,3% da Centro-Oeste (Tabela 6.4). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: Pernambuco (75,4%), Minas Gerais (46,6%), Ceará (28,9%) e Bahia (12,2%).

TABELA 6.4 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Infraestrutura Hídrica, 2004 – 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	75	7,4
Nordeste	629	62,09
Centro-oeste	33	3,26
Sudeste	155	15,3
Sul	53	5,23
Nacional e não informado	68	6,72
Total	1013	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

6.1.3 Programa Saneamento Para Todos

O Programa Saneamento para Todos é sucessor do Pró-saneamento. Por meio de empreendimentos financiados, com recursos onerosos, ao setor público e ao setor privado, o Programa tem como objetivo promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população urbana, por meio de ações de saneamento básico nas modalidades: abastecimento de água; esgotamento sanitário; saneamento integrado; desenvolvimento institucional; manejo de águas pluviais; manejo de resíduos sólidos; manejo de resíduos da construção e demolição; preservação e recuperação de mananciais; e estudos e projetos (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

No setor público, o Programa se destina aos Estados, municípios, Distrito Federal, consórcios públicos de direito público, ou concessionárias de serviços públicos de capital público, desde que sejam empresas estatais não dependentes. Já no setor privado, é destinado ao concessionários ou subconcessionários privados de serviços públicos de saneamento básico e organizados na forma de Sociedade de Propósito Específico – SPE para a prestação dos serviços, ou empresas privadas organizadas na forma de SPE, para o manejo de resíduos sólidos e manejo de resíduos da construção e demolição (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

No âmbito do Programa Saneamento para Todos, o Conselho Monetário Nacional, conforme disposto no Inciso IV, § 3º, artigo 1º, da Resolução nº 3.153 de 11/12/2003, resolveu que deve ser requisito para a contratação de operações de crédito, o estabelecimento de Acordo de Melhoria de Desempenho – AMD, entre o Prestador de Serviços e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, em conformidade com os termos de Instrução Normativa.

O AMD objetiva induzir o prestador de serviços de saneamento a melhorar seus indicadores institucionais, de forma a aumentar sua eficiência, eficácia e a qualidade na prestação dos serviços, bem como garantir o retorno dos empréstimos concedidos. O Acordo é formalizado mediante “Termo de Compromisso” assinado pelo Ministério das Cidades, prestador dos serviços e agente financeiro. Assim, são fixados o objeto, indicadores de desempenho operacionais e financeiros e penalidades pelo não cumprimento parcial ou total das metas pactuadas, incluindo impedimento de acesso a novos financiamentos, ou suspensão dos desembolsos.

São participantes do Programa Saneamento Para Todos:

- a. Ministério das Cidades, na qualidade de gestor da aplicação.
- b. Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador.
- c. Instituições financeiras habilitadas pelo agente operador, na forma da regulamentação em vigor, na qualidade de agente financeiro.
- d. Estados, Municípios, Distrito Federal e suas entidades da administração descentralizada, inclusive as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os consórcios públicos de direito público, na qualidade de mutuário e agente promotor.
- e. Estados, Municípios, Distrito Federal e as empresas públicas ou sociedades de economia mista, na qualidade de garantidor (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

No caso dos mutuários privados, além do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal e das instituições financeiras, participam na qualidade de mutuário e agente promotor:

- a. Empresas concessionárias ou sub-concessionárias privadas de serviços públicos de saneamento básico e organizadas na forma de Sociedade de Propósito Específico, para a prestação dos serviços públicos.
- b. Empresas privadas organizadas na forma de Sociedades de Propósito Específico, para o manejo de resíduos sólidos e manejo de resíduos da construção e demolição e legalmente autorizadas a executar ações financiáveis pelo Programa Saneamento Para Todos – Mutuários Privados, exclusivamente nas modalidades de manejo de resíduos sólidos e manejo de resíduos da construção e demolição (MATOSO, 2010).

São descritos abaixo os valores contratados no âmbito do Programa, com recursos do FGTS para abastecimento de água, considerando os contratos assinados entre 2004 a 2009, não sendo incluído, portanto, os contratos assinados nos anos anteriores, mas ainda vigentes.

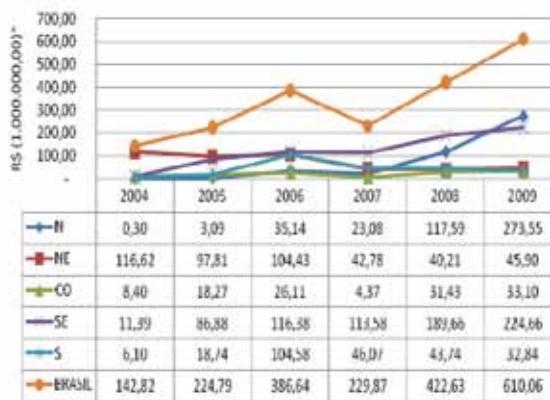
No período de 2004 a 2009 foram contratados R\$ 4,4 bilhões para ações de abastecimento de água e desembolsados R\$ 2,02 bilhões. Na análise das Figuras 6.6 e 6.7, pode-se observar que tanto os níveis de recursos contratados como desembolsados se ampliaram no período, sendo que a macrorregião que mais realizou contratos com desembolsos foi a Sudeste (36,8%), seguida das Norte e Nordeste (ambas com 22,0%).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*)Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.6 Valores contratados²³, com recursos do FGTS, para abastecimento de água, 2004-2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*)Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.7 Desembolsos, com recursos do FGTS, para abastecimento de água, 2004 – 2009

A Tabela 6.5 abaixo descreve a situação das obras de abastecimento de água do Programa, no período de 2006 a 2009. Pode-se perceber que 25,9% das obras estavam com andamento normal e 6,7% tinham sido concluídas.

²³ Foram considerados os contratos assinados entre 2004 a 2009, não sendo incluídos, portanto, os contratos assinados nos anos anteriores, mas ainda vigentes.

TABELA 6.5 Situação do andamento das obras de abastecimento de água do Programa Saneamento para Todos, 2006 – 2009

Situação	Nº	%
Adiantada	42	4,2
Concluída	67	6,7
Normal	259	25,9
Iniciada sem medição	13	1,3
Atrasada	275	27,5
Paralisada	86	8,6
Não iniciada	259	25,9
Total	1001	100,0

Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

6.2 Esgotamento sanitário

6.2.1 Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto

As ações de apoio aos sistemas de esgotamento sanitário, do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, têm como finalidade realizar intervenções necessárias ao aumento da cobertura dos serviços nas áreas mais carentes do País (BRASIL, 2010q). São duas as metas do Programa: 1) elevar a Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Coleta de Esgoto de 48,2% para 55% e 2) elevar o Índice de Esgoto Tratado referido à Água Consumida de 35,3% para 43,96% (Tabela 6.6). Em 2007, o primeiro indicador atingiu 51% e o segundo 32%, havendo, portanto, uma diminuição desse último indicador, o que evidencia as dificuldades para o atendimento das metas.

TABELA 6.6 Indicadores para esgotamento sanitário do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Indicador do programa	Índice referência		Índice Apurado em 2008		Índice previsto para o final do PPA (2011)
	Índice	Data de apuração	Índice	* Data de apuração (MM/AAAA)	
Taxa de cobertura dos serviços urbanos de coleta de esgoto (percentagem)	48,20	31/12/2005	51,00	11/2007	55,00
Índice de esgoto tratado referido à água consumida (percentagem)	35,30	31/12/2005	32,00	11/2007	43,96

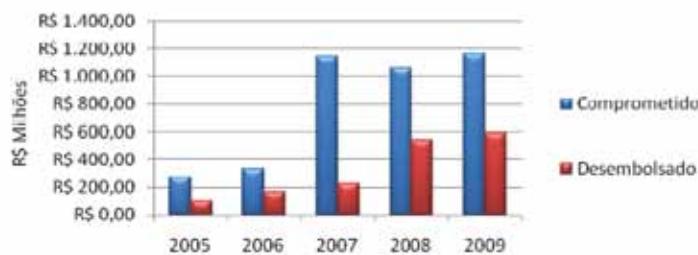
* Data de apuração: corresponde à data final do período de coleta de informações que subsidiaram o cálculo do índice do indicador. Observe que esta data pode ser distinta daquela relativa à publicação do índice.

Fonte: SIGPLAN, 2010.

O valor de investimento é representado por todas as parcelas de custos de obras e serviços necessários à execução da proposta, podendo ser composto por:

- a. Elaboração de projeto executivo.
- b. Serviços preliminares (placa da obra, cercamento da área e instalação de canteiros).
- c. Rede coletora e interceptora de esgotos sanitários (obras civis, material hidráulico e poços de visita).
- d. Elevatória de esgotos sanitários (obras civis e equipamentos).
- e. Emissário de esgotos sanitários (obras civis, material hidráulico e poços de visita).
- f. Tratamento de esgoto sanitário (obras civis e equipamentos).
- g. Ligações prediais de esgoto (obras civis e materiais).
- h. Itens especiais (admitidos somente como contrapartida) - subestação rebaixadora de tensão; travessias; estrada de acesso/serviço; recomposição do pavimento; microdrenagem; eletrificação; e ações de preservação ambiental).
- i. Instalações hidráulico-sanitárias domiciliares de esgoto.
- j. Trabalho social (BRASIL, 2009, p. 19).

Os recursos não onerosos comprometidos e desembolsados para ações em esgotamento sanitário, pelo Programa, no período de 2005-2009, estão apresentados na Figura 6.8. Nota-se uma ampliação significativa dos recursos a partir de 2007, com a inclusão das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No período foram comprometidos R\$ 3,94 bilhões e desembolsados R\$ 1,62 bilhões. A análise da Figura permite perceber também a ocorrência de dificuldades na execução orçamentária, em função dos níveis de desembolso, que, por outro lado, vêm se ampliando desde 2007.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.8 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Esgotamento Sanitário, 2005-2009

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência no período de 2004 a 2009 foi para a ação 7654 - Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário para a Prevenção e Controle de Agravos, em Municípios de até 30.000 Habitantes (12,2% do total) – Tabela 6.7.

TABELA 6.7 Ações de esgotamento sanitário do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, com maior proporção de ocorrência, 2004 – 2009

Código da ação	Descrição	% Do total de ações
7654	Implantação, ampliação ou melhoria de sistema público de esgotamento sanitário para a prevenção e controle de agravos, em municípios de até 30.000 Habitantes.	12,20
002L	Apoio à implantação e ampliação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários em municípios com população superior a 30.000 Hab.	7,42
654	Apoio a implantação e ampliação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários em municípios com população superior a 15.000 Hab.	4,04
10GE	Implantação e melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios de até 50.000 Habitantes, exclusive de regiões.	3,11

Fonte: Siga Brasil, 2010.

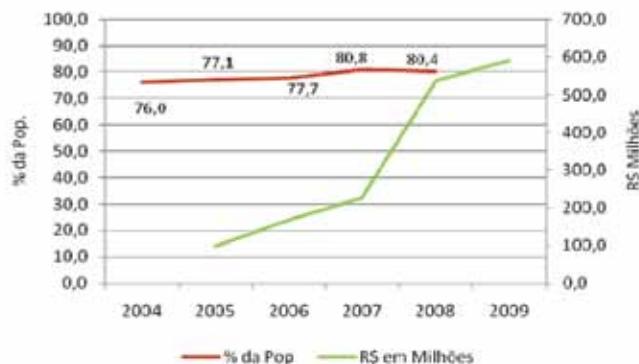
A Tabela 6.8 apresenta o conjunto de ações previstas em 2008 e suas metas físicas. Pode-se observar que muitas ações não chegaram a ter execução física, evidenciando problemas na eficácia das ações. Embora o ciclo de um empreendimento dure em média dois anos, era de se esperar que alguma execução física já aparecesse em 2008.

TABELA 6.8 Ações de esgotamento sanitário realizadas, em 2008, pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Ações (produto/unidade de medida)	Metas físicas	
	Previsto	Realizado
Apoio à Implantação de Sistema de Esgotamento Sanitário no Município de Várzea Grande - MT - 7H43 (Família beneficiada/Unid)	8.460	0
Apoio à Implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Barra dos Coqueiros - SE - 7L67 (Família beneficiada/Unid)	1.543	0
Apoio à Implantação de Sistemas de Esgotamento Sanitário na Bacia Hidrográfica do Complexo Estuariano Lagunar Mundaú-Manguaba - al - 7K04 (Família beneficiada/Unid)	4.200	0
Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Ariquemes - RO - 7L75 (Família beneficiada/Unid)	1.184	0
Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Boa Vista - RR - 7L49 (Família beneficiada/Unid)	5.900	0
Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Ji-Paraná - RO - 7L76 (Família beneficiada/Unid)	400	0
Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Manaus - AM - 7L47 (Família beneficiada/Unid)	8.560	0
Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, em Municípios com mais de 50 mil habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes - 006F	0	0
Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, em Municípios com mais de 50 mil habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes - 1N08 (Família beneficiada/ Unid)	250.685	244.841
Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário na Área da Cidade Baixa em Maceió - AL - 7L45 (Família beneficiada/Unid)	7.400	0
Financiamento para Implantação e Ampliação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários - 9563 (Família beneficiada/Unid)	450.000	0
Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) - 10GE (Família beneficiada/Unid)	99.429	97.753
Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas - PRODES - 2905 (Carga poluidora abatida / kg de DBO/dia)	553.261.718	339.709.687

Fonte: SIGPLAN, 2010.

Avaliando-se a cobertura da população urbana com esgotamento sanitário²⁴ adequado, entre os anos de 2004 a 2008, observa-se que houve um crescimento de 4,4 pontos no período, com uma pequena queda em 2008 (80,8% para 80,4%). Esse último valor está há 19,6 pontos percentuais abaixo da meta da universalização, revelando o grande desafio de governos e da sociedade, nesse setor. Observa-se que os investimentos do Programa cresceram de forma significativa e impactaram o indicador de cobertura, embora de forma ainda discreta, revelando a necessidade de ampliá-los ainda mais (Figura 6.9).

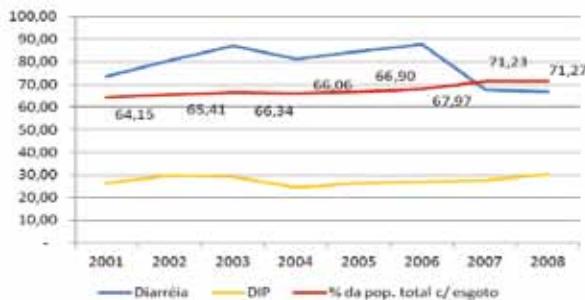


Fonte: Siga Brasil, 2010; IBGE, 2004 – 2009.

FIGURA 6.9 Cobertura da população urbana com esgotamento sanitário adequado e recursos não onerosos desembolsados em esgotamento sanitário do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Analizando-se a incidência de diarréia em menores de 4 anos e algumas Doenças Parasitárias Intestinais em crianças de 10 a 14 anos, enfermidades relacionadas com o esgotamento sanitário, observa-se que houve uma redução da incidência de diarréia a partir de 2006 e as DIP oscilaram pouco entre os anos de 2001 a 2008, havendo um pequeno aumento (12,5%) entre os 2006 a 2008 (Figura 6.10). O aumento da cobertura da população total com esgotamento sanitário pode explicar em parte a diminuição da diarréia. O comportamento das DIP pode estar relacionado ao fato de que os parasitas são mais persistentes no ambiente, mantendo-se nele, mesmo após a implantação da infraestrutura sanitária. No entanto, é importante destacar, mais uma vez, que esta análise deve ser considerada com cautela, já que as enfermidades analisadas são multideterminadas, não sendo explicadas unicamente pela existência ou não de esgotamento sanitário, e, além disso essa análise é afetada pela sub-notificação das enfermidades no sistema de saúde.

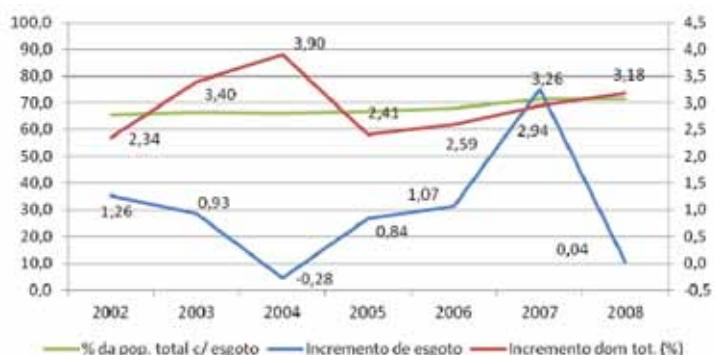
²⁴ Conforme indicador descrito no Volume II.



Fonte: DATASUS, 2001-2008; PNAD, 2001 a 2008.

FIGURA 6.10 Indicadores de saúde²⁵ e cobertura da população urbana com esgotamento sanitário, 2001 – 2008

Pelo volume de investimentos em esgotamento sanitário, era de se esperar que os incrementos na cobertura da população fossem maiores. Pode-se observar, entre os anos de 2004 a 2008, que esse indicador cresceu 3,54 pontos percentuais, enquanto que, no período de 2002 a 2004, decresceu 1,49. Esse indicador tem sido afetado pelo incremento do número de domicílios e a análise da Figura 6.11 permite perceber essa interferência. Nos dois anos que houve um pico no incremento do número de domicílios a cobertura com esgotamento sanitário diminuiu. Assim, fica evidente de que os níveis de investimentos devem buscar enfrentar o déficit e o incremento na demanda.



Fonte: PNAD, 2001 a 2008.

FIGURA 6.11 Cobertura e incremento da população total com esgotamento sanitário adequado e incremento do número de domicílios, 2002 a 2008

Segundo o Ministério das Cidades, ocorreu uma ampliação substancial dos recursos para a contratação do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, a partir de 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente de recursos não onerosos, tornando as metas mais factíveis (SIGPLAN, 2010). No entanto, a avaliação registrada no Sigplan ressalta que:

Para que a meta seja atingida é imprescindível: a) manter em patamares elevados as contratações de novos investimentos nos próximos anos; b) melhorar a gestão dos convênios e contratos firmados, de forma a agilizar a execução das obras,

²⁵ Foram utilizados como indicadores: (casos de diarreia em crianças menores de 4 anos)*10.000 e (casos de Doenças Infecciosa e Parasitária/pop. total)*10.000.

especialmente nas Regiões Nordeste e Sudeste; c) melhorar o gerenciamento financeiro dos convênios e contratos com recursos não onerosos, de maneira a minimizar problemas de interrupção de obras provocadas por atrasos nos repasses de recursos e d) continuar contando com uma conjuntura favorável aos operadores de serviços de saneamento, de forma a possibilitar o incremento dos investimentos em saneamento com recursos próprios (BRASIL, 2010q, p.7).

Outro fator colocado como preocupação para o atendimento das metas diz respeito aos níveis muito elevados da taxa de crescimento de novos domicílios. Avalia-se que, com taxas de crescimento de domicílios dessa magnitude, o denominador do indicador de cobertura é afetado, com viés de baixa. Com o aporte de recursos para contratações em 2007, em virtude do PAC, a expectativa é de que haja uma melhoria significativa nos índices de cobertura do serviço (BRASIL, 2010q). No entanto, os níveis de desembolsos têm sido um fator limitador para esse desempenho.

A avaliação do Programa, no que diz respeito à cobertura do público-alvo, revela os seus limites em face do “universo muito amplo e heterogêneo, cuja demanda por recursos (orçamentários, humanos e logísticos) é muito superior ao disponível no Programa e na estrutura da União” (BRASIL, 2010q, p.8).

Foram consideradas como restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto (BRASIL, 2010q, p.8-10):

- **Orçamentárias:** atraso na aprovação da LOA; competição por recursos por parte de vários órgãos que executam uma mesma política; contingenciamento orçamentário; demora na tramitação de crédito adicional; insuficiência de recursos alocados na LOA.
- **Financeiras:** Não houve disponibilização de recursos financeiros; problemas financeiros de outros entes envolvidos na execução; problemas relativos ao fluxo de liberação dos recursos; recursos financeiros comprometidos com restos a pagar.
- **Judiciais:** ações judiciais; legislação eleitoral.
- **Administrativas:** atividades dependentes de articulação com outras unidades administrativas; atraso na prestação de contas; insuficiência de recursos humanos; dificuldade para celebrar contrato/convênio; entraves nos procedimentos burocráticos; insuficiência/inadequação de infraestrutura física e de equipamentos. O Ministério das Cidades, até pouco tempo, não dispunha de pessoal técnico para acompanhar a execução das obras, tarefa que é delegada à Caixa Econômica Federal. Também, não havia disponibilidade de recursos humanos para supervisionar o trabalho desenvolvido pela Caixa, comprometendo o gerenciamento do Programa. A realização de concurso público em 2008 supriu apenas, em parte, a carência de pessoal do Ministério, e, por outro lado, foi necessário certo tempo para ambientação para que os novos funcionários conhecessem os processos de trabalho, avaliados como “confusos, mal definidos e complexos” (SIGPLAN, 2010, p. 9).
- **Ambientais:** desconhecimento da política ambiental; objeção do Ministério Público ou organizações ambientais; dificuldades na obtenção de licença ambiental.
- **Gerenciais:** dificuldade de controle sobre a execução dos contratos; ausência de instrumentos e de procedimentos técnico-operacionais de monitoramento; insuficiência de cargos gerenciais e mudanças na equipe existente; inexistência, no Ministério das Cidades, de esquema gerencial articulado com estados e municípios, para o monitoramento da execução física dos contratos. Existe, por outro lado, a necessidade de uma maior articulação entre o Ministério e seu parceiro operacional, a Caixa, objetivando incrementar o fluxo de informações e melhor qualificar o processo de implementação (contratação, acompanhamento e supervisão da execução).

- **Políticas:** inexistência/alteração/adequação de legislação regulamentadora; conflitos com outras políticas setoriais; desinteresse político de entes federados em aderir à determinada política.
- **Institucionais:** ausência de critérios de priorização, respaldados em processo de planejamento; inadequação organizacional; dificuldade no relacionamento interinstitucional; deficiências na gestão da informação; e problemas de comunicação com o público externo. Diferentemente de outros ministérios e instituições, a SNSA transfere os respectivos recursos a estados e municípios, os quais, por intermédio de seus prestadores de serviços, licitam e contratam as obras e serviços. Assim, a efetividade das ações está atrelada ao desempenho dos tomadores de recursos e tem vínculo com: uma maior ou menor agilidade na elaboração ou revisão de projetos básicos e executivos de engenharia; as providências quanto à regularização fundiária das áreas objeto de intervenção; os procedimentos necessários à obtenção de licenciamentos ambientais; o ritmo de execução das respectivas obras. Em muitos casos, a fragilidade institucional ou a pouca capacidade operativa do prestador dos serviços prejudica o bom andamento das intervenções, comprometendo o resultado final das ações.
- **Tecnológicas:** ausência de integração entre sistemas; obsolescência e/ou escassez de equipamento/ ferramentas tecnológicas; Outros. Além disso, há carência de equipamentos de informática e equipes técnicas, no espaço físico disponível nos *softwares* de gerenciamento. Tendo em vista o recente sistema de georeferenciado, é esperado que haja uma incorporação da dimensão territorial e espacial, de forma a subsidiar a definição da política pública e a gestão dos contratos.
- **Licitações:** apresentação de recurso ou impugnação do certame; atraso na entrega de documentação; ausência de licitantes; procedimento licitatório burocrático; processo licitatório condicionado a limites orçamentários.
- **Auditória:** recomendações e instruções da Auditoria interna; recomendações e instruções da CGU e do TCU.

Outro ponto apontado pelo Ministério das Cidades refere-se às dificuldades para a implementação de mecanismos de participação social. “O principal entrave identificado é a ausência de instrumentos que permitam a participação local, como comitês, conselhos ou outras entidades de representação da sociedade civil” (SIGPLAN, 2010, p.11).

Os dados evidenciam que, embora tenha havido a ampliação significativa dos recursos para o Programa, ainda existem importantes medidas de ordem política, institucional, legal, gerencial, tanto no âmbito do governo federal como dos estados e municípios, com vistas a garantir a eficácia, eficiência e efetividade das ações.

6.2.2 Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES – MMA)

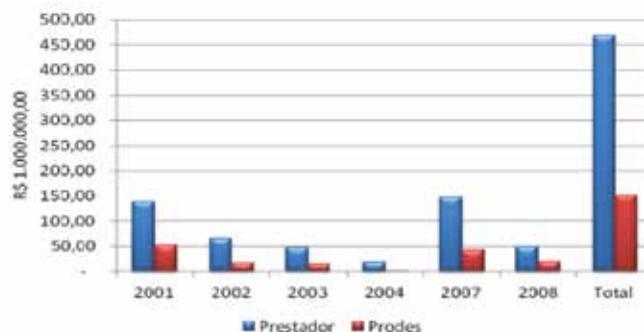
O Prodes, de responsabilidade da Agencia Nacional de Águas (ANA), e lançado em 2001, atualmente é um dos programas do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), com prazo de execução até 2020. Contudo, em termos de execução orçamentária, o Prodes é uma ação continuada, Ação 2905 – Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas, no âmbito do Programa “Serviços Urbanos de Água e Esgoto” (BRASIL, 2009i; UFBA; BRASIL, 2010).

Além da ANA esse Programa tem como participantes os prestadores de serviços de saneamento, os Comitês de Bacias Hidrográficas, o Poder Público Municipal e a Caixa Econômica Federal (Caixa) (BRASIL, 2009c).

O Prodes tem como objetivo reduzir a descarga de esgotos, para recuperação da qualidade dos corpos d'água, contribuindo para o fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e para a implementação dos instrumentos de gestão das águas (BRASIL, 2009c).

Os recursos do Programa são oriundos do Orçamento Geral da União e de recursos administrados pelos Comitês de Bacia provenientes, por exemplo, da cobrança pelo uso da água (BRASIL, 2009i; UFBA; BRASIL, 2010).

Inicialmente, foram previstos investimentos da ordem de R\$ 300 milhões/ano e, posteriormente, quando da inclusão no Programa no PNRH definir, passou-se para R\$ 100 milhões/ano. Considerando os valores históricos, no período de 2001 a 2008, foram investidos R\$ R\$ 619,52 milhões na implantação de Estações de Tratamento de Esgotos, sendo, R\$ 467,29 milhões, provenientes dos beneficiários/prestadores dos serviços e, R\$ 152,2 milhões, do Orçamento Geral da União (Formulário MMA 1, 2010 e banco de dados da ANA, 2010 – Figura 6.12). Em média, os recursos da União totalizaram 35% do total do investimento. A concepção do Programa se pauta no pagamento, por parte da União, da diminuição do lançamento de carga poluidora nos recursos hídricos, medida pelos parâmetros: Demanda Bioquímica de Oxigênio, Sólidos em Suspensão, Fósforo e Coliformes Termotolerantes. De acordo com os contratos firmados, espera-se reduzir 77.563 T.DBO/ano lançadas nos corpos d'água.



Fonte: Banco de dados da PRODES/ANA, 2010.

FIGURA 6.12 Investimentos com recursos não onerosos do Prodes, entre os anos 2001 a 2008, em valores históricos

Identificação do problema

O problema que o Programa se propôs enfrentar foi a poluição das águas superficiais, em decorrência do déficit de tratamento dos esgotos sanitários, identificado por meio da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Apontou-se, como principal consequência do problema, a degradação da qualidade das águas naturais, especialmente em regiões densamente ocupadas e próximas aos centros urbanos (BRASIL, 2009i; UFBA; BRASIL, 2010).

Os atores que participaram da identificação do problema e da formulação do Programa foram os servidores da própria Agência, que integravam a equipe inicial do Prodes, não havendo, portanto, um esforço de incorporação de outros atores sociais na estruturação do Programa (BRASIL, 2009i; UFBA; BRASIL, 2010).

Descrição do Programa

As metas do Programa envolvem a contratação anual de investimentos, que resultem em uma ampliação gradativa do atendimento à população, pelos serviços de tratamento de esgotos no País. O Prodes visa atingir uma população igual ou superior a 2.500.000 habitantes/ano, com um acréscimo de abatimento de poluição orgânica igual ou superior a 100.000 kg DBO/dia. Considera-se, valor de referência de custo *per capita* do Prodes, a eficiência de remoção de 80% de DBO (BRASIL, 2009i; UFBA; BRASIL, 2010).

A área de abrangência do Prodes é todo território nacional, não tendo, portanto, um público alvo, mas sim, regiões prioritárias de atuação. Na seleção dos empreendimentos elegíveis, busca-se priorizar aqueles situados em bacias hidrográficas com maiores problemas de poluição hídrica, pelo despejo de esgotos sanitários sem tratamento adequado (BRASIL, 2009i; UFBA; BRASIL, 2010).

Considera-se que o Prodes possa gerar benefícios diretos e indiretos, que são de difícil quantificação: os benefícios diretos estão relacionados à melhoria qualitativa dos corpos hídricos, com todas as repercussões sobre a salubridade ambiental e o aproveitamento hídrico. Os benefícios indiretos, por sua vez, são os avanços e incentivos à institucionalização do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh, dos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Segrhs e de seus respectivos instrumentos de gestão. Contudo, de forma simplificada, pode-se considerar que os beneficiários do Prodes correspondem à população atendida pelo conjunto de sistemas de tratamento contratados, o que corresponde a, aproximadamente, 5,1 milhões de habitantes (BRASIL, 2009i; UFBA; BRASIL, 2010).

Cerca de 54,8% dos municípios beneficiados pelo Prodes localizam-se na bacia hidrográfica do Paraná e 35,7% na Atlântico Sudeste. Do total de 12 bacias hidrográficas existentes no Brasil, o Prodes atingiu apenas 4 (Tabela 6.9). Cerca de 52,4% dos beneficiários eram Autarquias Municipais de Água e Esgoto e 42,9% Companhias Estaduais (Tabela 6.10). Cerca de 90,5% dos municípios eram da Macrorregião Sudeste, 69,1% do estado de São Paulo e 19,1% de Minas Gerais (Tabelas 6.11 e 6.12). Um total de 35,7% dos municípios tinha, no período de 2004-2009, população menor que 100.000 habitantes (Tabela 6.13) e 66,7% tinham IDH – 2000 alto ($>0,8$) e 85,7% tinham PIB *per capita* – 2006 maior que a média nacional. A Figura 6.13 apresenta a distribuição espacial dos municípios contemplados pelo Prodes. Considerando como beneficiária do Programa a população total do município, entre 2001 e 2008, o Prodes atendeu 10.932.741 habitantes (5,8% da população brasileira), atingindo uma média anual de 1.822.124 habitantes, representando 73% da meta prevista. Entre os anos de 2001 a 2008 a população atendida vem diminuindo de forma significativa (Figura 6.14).

TABELA 6.9 Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo bacias hidrográficas, 2004 - 2009

Bacia hidrográfica	Municípios beneficiados	%	% Acumulado
Paraná	23	54,76	54,76
Atlântico sudeste	15	35,71	90,47
São francisco	3	7,14	97,61
Atlântico leste	1	2,38	100,00
Total	42	100,00	

Fonte: Banco de dados do Prodes/MMA, 2010.

TABELA 6.10 Municípios Beneficiados pelo Prodes, segundo Tipo de Prestador dos Serviços de Água e Esgoto, 2004 - 2009

Beneficiário	Nº	%	% Acumulado
Autarquia municipal	22	52,38	52,38
Companhia estadual	18	42,86	95,24
Prefeitura municipal	2	4,76	100,00
Total	42	100	

Fonte: Banco de dados do Prodes/MMA, 2010; UFBA, 2010 e SNIS, 2007.

TABELA 6.11 Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo macrorregião, 2004 - 2009

Macrorregião	Quantidade de municípios	%
NE	1	2,38
SE	38	90,48
S	3	7,14
Total	42	100,00

Fonte: Banco de dados do Prodes/MMA, 2010,

TABELA 6.12 Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo estados brasileiros, 2004 - 2009

Estado	Quantidade de municípios	%
São Paulo	29	69,05
Minas Gerais	8	19,05
Paraná	3	7,14
Bahia	1	2,38
Rio de Janeiro	1	2,38
Total	42	100,00

Fonte: Banco de dados do Prodes/MMA, 2010,

TABELA 6.13 Municípios beneficiados pelo Prodes, segundo faixa populacional, 2004 - 2009

Faixa populacional	Nº	%	% (Acumulada)
< 30.000	6	14,29	14,29
30.000 — 50.000	2	4,76	19,05
50.000 — 100.000	7	16,67	35,71
100.000 — 150.000	4	9,52	45,24
150.000 — 250.000	9	21,43	66,67
250.000 — 500.000	5	11,9	78,57
500.000 — 1.000.000	3	7,14	85,71
1.000.000 — 3.000.000	6	14,29	100
Total	42	100,00	

Fonte: Banco de dados do Prodes/MMA, 2010,

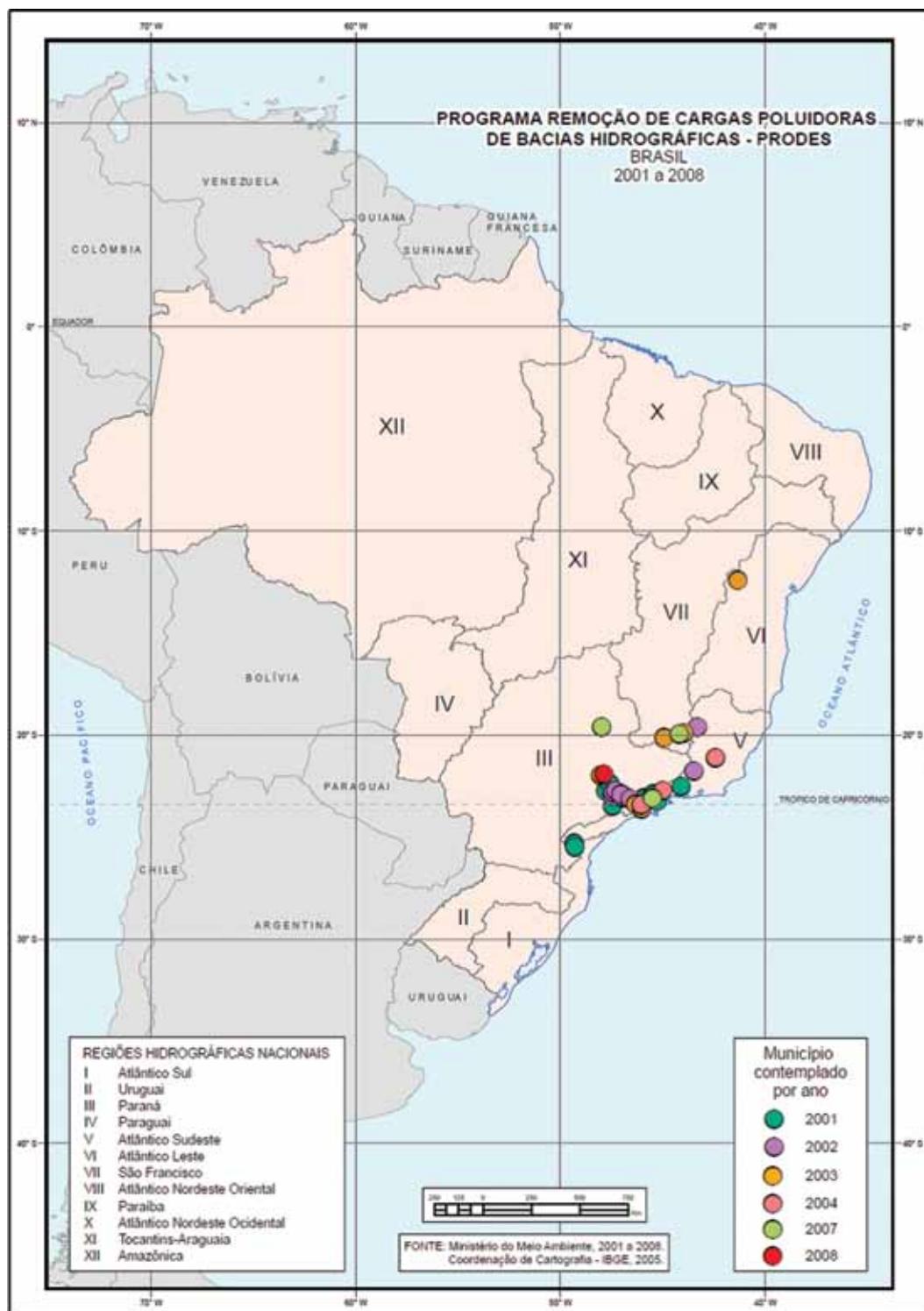
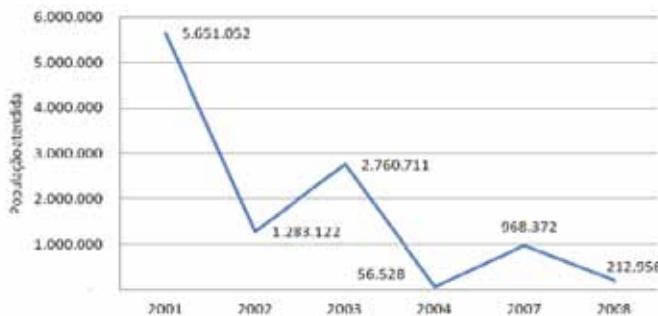


FIGURA 6.13 Municípios contemplados pelo Programa de Remoção de Cargas Poluidora (Prodes), 2001 – 2008



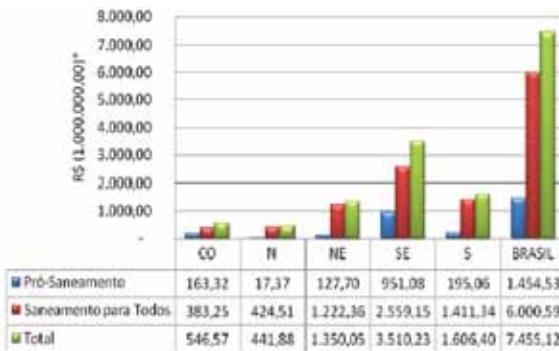
Fonte: Banco de dados da PRODES/ANA, 2010.

FIGURA 6.14 População dos municípios atendidos pelo Prodes, 2001 – 2008

O perfil de municípios atendidos pelo Prodes indica que seu alcance foi limitado em relação aos desafios de elevar os níveis de tratamento de esgotos domésticos no País. Sua atuação se concentrou em municípios da Macrorregião Sudeste, no Estado de São Paulo e em municípios de população maior que 100.000 habitantes e de maior renda e IDH. Esses dados evidenciam a necessidade de rever a concepção do Programa, que se pauta na atenção a uma unidade do sistema de esgotamento sanitário (focalização) e no pagamento de carga poluidora reduzida. Também, faz-se necessário reavaliar os critérios de priorização dos beneficiários, de forma a alinhá-los ao perfil do déficit em tratamento de esgotos, de forma a garantir que os objetivos do Programa sejam atendidos.

6.2.3 Programa Saneamento para Todos

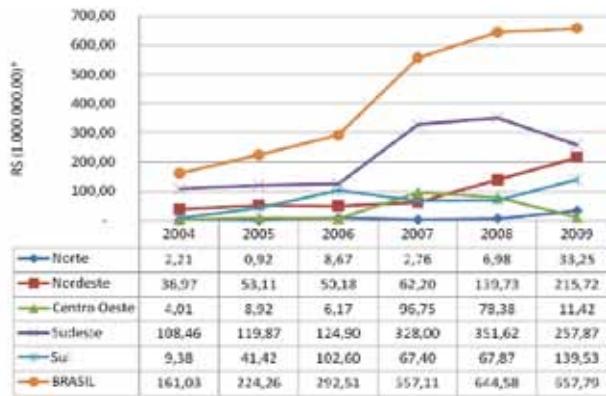
No âmbito do Programa Saneamento Para Todos, a Caixa Econômica Federal, no período de 2004 a 2009, contratou, com recursos do FGTS – onerosos, R\$ 7,46 bilhões para ações de esgotamento sanitário e desembolsou R\$ 2,54 bilhões. Na análise das Figuras 6.15 e 6.16, pode-se observar que tanto os níveis de recursos contratados como desembolsados se ampliaram no período, sendo que a macrorregião que mais realizou contratos com desembolsos foi a Sudeste (50,9%), seguida das Nordeste (22,0%) e Sul (16,9%).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.15 ²⁶ Valores contratados ²⁶, com recursos do FGTS, para esgotamento sanitário, 2004-2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.16 Desembolsos com recursos do FGTS para esgotamento sanitário, 2004 – 2009

A Tabela 6.14, a seguir, descreve a situação das obras de esgotamento sanitário do Programa, no período de 2006 a 2009. Pode-se perceber que 22,5% das obras estavam com andamento normal, 30,3% encontravam-se atrasadas e 5,0% tinham sido concluídas.

²⁶ Foram considerados os contratos assinados entre 2004 a 2009, não sendo incluído, portanto, os contratos assinados nos anos anteriores, mas ainda vigentes.

TABELA 6.14 Situação do andamento das obras de esgotamento sanitário do Programa Saneamento Para Todos, 2006 - 2009

Situação	Nº	%
Adiantada	21	5,5
Concluída	19	5,0
Normal	86	22,5
Iniciada sem medição	2	-
Atrasada	116	30,3
Paralisada	46	12,0
Não iniciada	93	24,3
Total	383	100,0

Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

6.3 Manejo dos resíduos sólidos e limpeza pública

6.3.1 Programa de Resíduos Sólidos Urbanos

Dados básicos do Programa

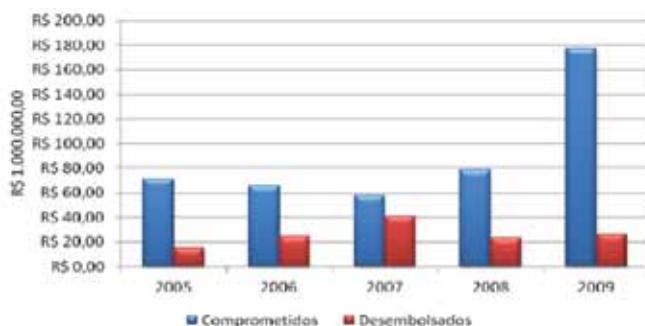
O órgão gestor responsável pelo Programa Resíduos Sólidos Urbanos é a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), do Ministério do Meio Ambiente, tendo como instituições/órgãos co-participantes: a Fundação Nacional de Saúde; o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA); o Ministério do Trabalho e Emprego; o Banco do Brasil; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes). São parceiros do Programa a Caixa_Econômica Federal (CEF) e o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Em nível estadual e municipal, a coordenação das operações se dá pela cooperação técnica e financeira e pela implementação de mecanismos capazes de promover o atendimento das metas do Programa. O período de execução previsto para o Programa é de quatro anos – 01/01/2008 à 31/12/2011 (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

O Programa surgiu pela unificação e substituição dos antigos Programas Brasil Joga Limpo, do Ministério do Meio Ambiente, Programa Resíduos Sólidos Urbanos, do Ministério das Cidades, e Saneamento Básico – Ação Resíduos Sólidos, da Funasa (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Os recursos do Programa são oriundos do Orçamento Geral da União (fiscais e de agências multilaterais de crédito), obtidos por meio de convênio com o beneficiário ou de contrato de repasse firmado entre o Agente Operador (Caixa) e o Beneficiário (Estados, DF, Municípios e Organizações do Terceiro Setor). Também os recursos são provenientes do FGTS/Caixa e FAT/Bndes, por meio de linhas de crédito, tendo como tomadores: Estados, DF, Municípios, Prestadoras de Serviços, Públicas e Privadas, e Organizações do Terceiro Setor (BRASIL, 2010p; BRASIL, 2010q; UFBA; BRASIL, 2010).

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.17. Foi comprometido um total de R\$ 450,96 milhões em recursos não onerosos, sendo que, nesse período, foram desembolsados R\$ 130,08 milhões

(29,0%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Nota-se, no entanto, que houve uma ampliação significativa dos recursos entre os anos de 2005 a 2009, embora os níveis de desembolsos sejam baixos, o que afeta a eficiência, a eficácia e a efetividades das ações.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.17 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, 2005 - 2009

Identificação do problema

O Programa se propõe a enfrentar as deficiências de cobertura e de qualidade dos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos; a baixa capacitação institucional e técnica dos municípios; a disposição inadequada dos resíduos em lixões e curso d'água; a escassez de recursos para expansão da cobertura dos sistemas existentes; o trabalho de adultos e de crianças em condições degradantes nos lixões e na coleta seletiva informal; e a ausência de mecanismos de controle social na prestação dos serviços (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Para a identificação do problema, foram considerados os dados de déficit de cobertura dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana do Sistema Nacional de Informação em Saneamento (SNIS), da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD) (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Na compreensão do MMA, os problemas existem porque:

os municípios, titulares da gestão dos resíduos sólidos urbanos, em geral, atuam de forma isolada, com baixa capacidade institucional de planejamento e gerenciamento. Além disso, a grande maioria dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana não apresentam sustentabilidade econômica. Por outro lado, tão somente a construção de instalações de tratamento e disposição de resíduos sólidos não tem garantido o manejo adequado e a continuidade dos serviços. Comparados com os investimentos iniciais, os custos operacionais dessas instalações são relativamente elevados, o que, de certo modo, resulta no abandono de muitos aterros após a implantação (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Assim, a “baixa capacidade institucional e técnica dos municípios compromete a qualidade e a sustentabilidade dos serviços prestados. A disposição inadequada dos resíduos em lixões e cursos d'água traz consequências negativas para a qualidade das águas, solo e ar e sobre a vazão dos cursos d'água e dos sistemas de drenagem [devido à diminuição da capacidade de escoamento, em face ao assoreamento]” (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Descrição do Programa

No âmbito do PPA, o Programa está inserido no objetivo do governo federal, que visa reduzir as desigualdades regionais, a partir das potencialidades locais do território nacional. No âmbito federal, o Programa se insere nas diretrizes da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

O público alvo é a população localizada em áreas de maior concentração de pobreza do País ou de vulnerabilidade ambiental, municípios de pequeno e médio porte e periferias de grandes centros e de regiões metropolitanas (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

O Programa tem por objetivo a ampliação da área de cobertura e da eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores, tendo como público alvo a população localizada em áreas de maior concentração de pobreza do País e/ou de fragilidade físico-ambiental e em municípios de pequeno e médio portes, nas periferias de grandes centros e de regiões metropolitanas (BRASIL, 2010q).

As metas do Programa são: atingir o índice de 94,02% ao final do PPA, para a Taxa de Cobertura de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD; e atingir o índice de 47% ao final do PPA, para a Taxa de Municípios com Destino Final Adequado de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Os Ministérios do Meio Ambiente, das Cidades e da Saúde lançaram, em 2009, o “Compromisso pelo Saneamento Básico, Meio Ambiente e Saúde”, no qual foram pactuadas ações que contribuem para atingir as metas do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, a saber: apoiar a implantação de 20 consórcios intermunicipais ou interfederativos até dezembro de 2010; promover para a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, já aprovada; incentivar o aumento para 25% da reciclagem de resíduos sólidos urbanos, até dezembro de 2020; estimular a redução das emissões de gases de efeito estufa dos processos de tratamento e disposição final de resíduos sólidos em aterros sanitários, até 2020; fomentar o fortalecimento de sistemas de tratamento e disposição final de resíduos sólidos das prefeituras, 30% via OSCIPs²⁷ e o restante por seleção em chamada pública, até 2010, voltados para apoio às cooperativas e associações dos catadores de materiais recicláveis (BRASIL, 2009j).

Nos municípios prioritários do Programa Fome Zero que possuem lixão, as ações serão executadas através de Grupo de Trabalho Interministerial, visando: erradicação dos lixões; implantação de aterros sanitários; implementação de um plano de gestão integrada de resíduos sólidos; apoio à inserção social e à organização dos catadores; e estímulo à implantação da coleta seletiva. Para isso, na implementação do Programa deve-se constituir um Comitê Gestor Local, como mecanismo de controle social e de integração das ações nas localidades contempladas. O Comitê tem a função de elaborar, previamente, um diagnóstico e um plano de ação, de forma a orientar a implementação integrada destas ações (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Um dos pressupostos da concepção do Programa é a promoção da gestão associada. O MMA, considera como

Uma das alternativas para equacionar o problema da deficiência de cobertura dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana e a falta de sustentabilidade econômica do setor é a adesão a modelos de atuação associada entre os Municípios, o que permite ganhos de escala aos empreendimentos, bem como o compartilhamento de recursos humanos, materiais e financeiros entre os associados.

²⁷ OSCIP – Organizações da Sociedade de Interesse Público.

O surgimento da Lei nº 11.107, de 2005, gerou estabilidade à atuação cooperada entre os entes da federação, ao disciplinar as normas gerais de contratação de consórcios públicos. Também favoreceu a participação dos Estados no processo de gestão de resíduos sólidos, com o aporte de conhecimento técnico mais diversificado. Além disso, a presença do Estado permite que esse processo se dê de maneira ordenada, articulado com o planejamento do desenvolvimento regional, e evita a pulverização de recursos (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Segundo o MMA, a gestão associada de resíduos sólidos pode beneficiar municípios de pequeno e médio porte, por representar um ganho de escala para determinadas atividades, como a disposição final adequada em aterros sanitários. A formação de consórcios intermunicipais é também considerada importante, pois, segundo o gerente executivo, eles permitem a superação de deficiências de planejamento e o assessoramento técnico para implantação e operacionalização do sistema, com capacidade de gestão e gerenciamento dos serviços prestados (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010). Embora a Parceria Público-Público, via gestão associada, prevista na Constituição e regulamentada pela Lei nº 11.107/2005, seja uma alternativa promissora que deve ser explorada pelos entes da federação, a sua utilização e implementação não é algo simples e corriqueiro, já que depende de acordo de vontades voluntárias entre entes da federação, dependendo das diferentes capacidades políticas, institucionais, legais e econômico-financeiras e, ainda, do estudo das alternativas para o gerenciamento dos resíduos sólidos que considere as peculiaridades locais, devendo, portanto, superar o uso da solução única de aterro sanitário.

No que se refere à participação e controle social no desenvolvimento do Programa, a sua gerência considera que a mesma ocorreu por meio de ações de fomento ao desenvolvimento de atividades de reciclagem de resíduos sólidos e de financiamento à estruturação de cooperativas de catadores de lixo, por meio de reuniões com lideranças das associações de catadores. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente participa do Comitê de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades; do Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social; e, desde 2009, na condição de membro do Grupo de Trabalho Interministerial, constituído para elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico, a Secretaria tem apresentado as informações solicitadas pelos diversos segmentos sociais envolvidos (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Com relação aos esforços intersetoriais, segundo a gerência do Programa, as ações vêm sendo executadas em estreita articulação com o Ministério das Cidades e outras instituições vêm participando, por meio de parcerias, com a celebração de acordos de cooperação ou pela atuação em grupos de trabalho e em comitês e câmaras técnicas de fóruns deliberativos e consultivos (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Considerando o conjunto de ações do Programa a maior proporção de ocorrência, no período de 2004 a 2009, foi para a ação 11KO - Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30.000 habitantes ou com risco (31,78% do total) – Tabela 6.15.

TABELA 6.15 Ações do Programa Resíduos Sólidos Urbano com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição	% Em relação ao total
11KO	Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30.000 habitantes ou com risco.	31,78
3984	Implantação, ampliação ou melhoria do sistema público de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para a prevenção e controle de agravos em municípios de até 30.000 habitantes ou com elevado risco.	21,14
002N	Apoio à implantação, ampliação ou melhoria do sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para prevenção e controle de agravos em municípios com população acima de 250.000 habitantes.	17,54
10GG	Implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE).	7,80
004B	Apoio a projetos de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos em municípios com população entre 30.000 e 250.000 habitantes.	7,05

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Resultados esperados e obtidos pelo Programa

É esperado como resultado do Programa a ampliação da área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010). A Tabela 6.16 apresenta as metas previstas e realizadas do Programa.

TABELA 6.16 Metas previstas e realizadas do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, 2008 - 2011

Ano	Taxa de cobertura prevista	Taxa de cobertura realizada (2008)
2008	Beneficiar 177.585 famílias, com a implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos, em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).	173.887 famílias foram beneficiadas com a implantação e melhoria de sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos, em municípios de até 50.000 habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).
2008	Beneficiar 58.000 famílias, com apoio a sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos, em municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas.	112.500 famílias foram beneficiadas pelo apoio a sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos, em municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas.
2008	Apoiar 42 unidades na implementação de projetos de coleta e reciclagem de materiais.	Não houve execução física
2008	Apoiar 7 projetos de gerenciamento e disposição de resíduos, em municípios de médio porte.	7 projetos de gerenciamento e disposição de resíduos, em municípios de médio porte, foram apoiados.
2008	Apoiar 27 cooperativas atuantes com resíduos sólidos.	Não houve execução física.
2008	Apoiar 20 projetos de desenvolvimento institucional, para a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.	25 projetos de desenvolvimento institucional, para a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, foram apoiados.

Ano	Taxa de cobertura prevista	Taxa de cobertura realizada (2008)
2008	Implantar 1 rede de fomento ao desenvolvimento de atividades de reciclagem de resíduos sólidos.	1 rede de fomento ao desenvolvimento de atividades de reciclagem de resíduos sólidos foi implantada.
2008	Beneficiar 800.000 pessoas na estruturação de cooperativas de catadores de lixo.	1.948 pessoas foram beneficiadas na estruturação de cooperativas de catadores de lixo.
2008	Beneficiar 500.000 pessoas em projetos de implantação e ampliação de sistemas de limpeza pública.	7.640.492 pessoas foram beneficiadas em projetos de implantação e ampliação de sistemas de limpeza pública.
2008	Beneficiar 337.499 famílias, com a implantação e ampliação de sistema de limpeza pública, para o acondicionamento, coleta, separação, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.	Não houve execução física

Fonte: BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010.

As ações e produtos que contribuíram para alcançar os resultados do Programa estão expostos na Tabela 6.17.

TABELA 6.17 Ações e produtos que contribuíram para alcançar os resultados do Programa Resíduos Sólidos Urbanos

Ação	Como contribuiu para o resultado	Justificativa
FUNASA/MS – Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos, em Municípios de até 50.000 Habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Aumento da cobertura de coleta de resíduos sólidos urbanos e ampliação de sua destinação final adequada.	Apoio técnico e financeiro, aos estados e municípios, na melhoria dos sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, para prevenção e controle de agravos nas áreas mais carentes do país, preferencialmente, nos municípios acometidos de incidência da dengue.
MCidades – Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas	Aumento da cobertura de coleta de resíduos sólidos urbanos e ampliação de sua destinação final adequada.	Apoio técnico e financeiro, aos estados e municípios, na melhoria dos sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos.
FNMA/MMA – Fomento a Projetos de Gerenciamento e Disposição de Resíduos em Municípios de Médio Porte	Ampliação da destinação final adequada de resíduos.	Identificação, caracterização, quantificação, redução da geração, aumento da reciclagem e do reaproveitamento de resíduos e garantia de meio de tratamento e disposição final ambientalmente adequados em Municípios.
SRHU/MMA – Desenvolvimento Institucional para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos	Aumento da cobertura de coleta de resíduos sólidos urbanos e ampliação de sua destinação final adequada.	Promoção da modernização e da organização dos sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos, com vistas a elevar a capacidade técnica, administrativa e gerencial do prestador de serviços e a qualidade dos serviços prestados à população.
BB – Fomento ao Desenvolvimento de Atividades de Reciclagem de Resíduos Sólidos	Diminuição de rejeitos e aumento da vida útil das unidades de disposição final de resíduos sólidos.	Promoção da inclusão social de catadores de resíduos sólidos, levando-os a uma inserção mais digna e autônoma na produção dos recicláveis.
BNDES – Financiamento à Estruturação de Cooperativas de Catadores de Lixo	Diminuição de rejeitos e aumento da vida útil das unidades de disposição final de resíduos sólidos.	Estímulo à geração de trabalho e renda de pessoas que vivem em regiões de baixa renda, produzindo impactos positivos no meio ambiente.
BNDES – Financiamento à Projetos de Implantação e Ampliação de Sistemas de Limpeza Pública	Aumento da cobertura de coleta de resíduos sólidos urbanos e ampliação de sua destinação final adequada.	Melhoria dos sistemas de limpeza pública.

Fonte: BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010.

Na perspectiva do gerente executivo do Programa, as ações propostas devem reduzir significativamente o déficit existente no manejo de resíduos sólidos e na limpeza urbana. Essa avaliação respalda-se nas quatorze parcerias firmadas, em 2008, com estados e municípios, para a elaboração do estudo de regionalização e elaboração de planos de gestão integrada e associada de resíduos sólidos urbanos; no incentivo à estruturação de consórcios municipais; no apoio ao fortalecimento institucional dos consórcios públicos; no aumento do número de associações de catadores e na ampliação dos serviços de coleta seletiva nos municípios. Esses dados, segundo o gerente, demonstram a ampliação gradual da mobilização, em prol da sustentabilidade dos investimentos na área de resíduos sólidos (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

No entanto, avaliando-se a cobertura da população urbana com coleta direta de resíduos sólidos²⁸, entre os anos de 2004 a 2008 observa-se que houve um crescimento de apenas 1,4 pontos percentuais entre 2004 a 2005 e a partir daí esse indicador teve pouca variação, com uma pequena queda em 2008 (89,9% para 89,3%). Esse último valor está há 4,5 pontos percentuais abaixo a meta do Programa. Observa-se que os investimentos do Programa pouco impactaram esse indicador (Figura 6.18).

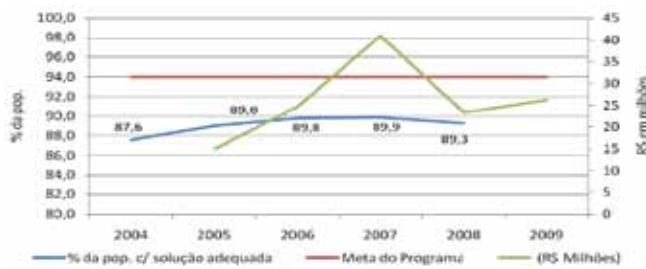


FIGURA 6.18 Proporção da população urbana com coleta de lixo direta, meta do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos e recursos não onerosos desembolsados, 2004 – 2009

Os pontos identificados como limitadores da execução do Programa e que influenciaram em seu êxito foi o desconhecimento da legislação aplicável à área de saneamento básico (Lei nº 11.445/07, Lei nº 11.107/05, Lei nº 9.433/97, Resoluções Conama e CNRH, dentre outras); a inadimplência de estados e municípios no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo (CAUC), tornando-os impossibilitados de receber recursos, por meio de convênios; a baixa capacidade institucional para execução dos convênios e desarticulação entre municípios e estados para o gerenciamento; a carência de estudos e projetos adequadamente formulados, para definição das soluções dos problemas; ausência de um sistema de informações, com dados consistentes, alimentado em rede pelos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como empresas prestadoras e organizações não-governamentais que atuam direta ou indiretamente no campo dos resíduos sólidos; contingenciamento dos recursos, que tem prejudicado a execução das metas previstas nas ações do Programa, visto que a definição dos limites orçamentários dos órgãos tem se tornado um dificultador para o planejamento das ações e, em consequência, do alcance dos objetivos previstos (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Os pontos considerados facilitadores da execução do Programa e que influenciaram em seu êxito foram: a reestruturação institucional do governo federal, para atender aos desafios do saneamento básico no ambiente urbano; o engajamento e a maior articulação entre os órgãos da administração direta e

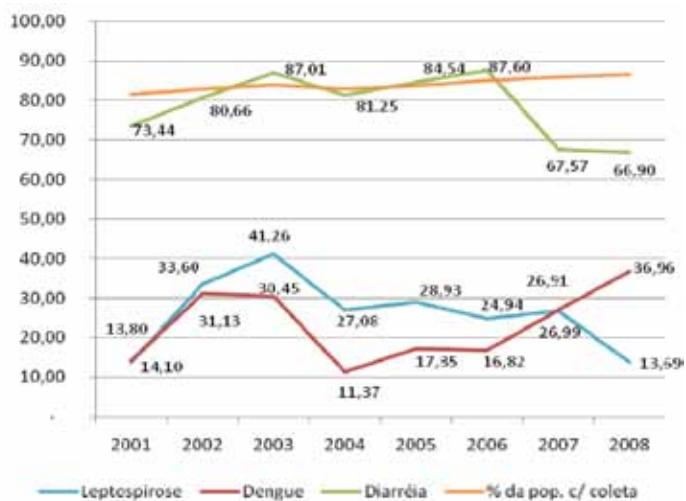
²⁸ Indicador conforme descrito no Volume II.

indireta do governo federal, no encaminhamento de soluções; a crescente conscientização da sociedade pela gestão responsável dos recursos naturais; o aumento expressivo do volume de recursos financeiros disponíveis por intermédio do PAC (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

O fator considerado negativo e que afetou o desempenho do Programa foi a baixa capacidade técnica e operacional dos proponentes e o fator positivo foi o apoio do governo federal na busca de soluções para o setor de resíduos sólidos (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010). Mesmo sem a conclusão, a avaliação é de que o Programa

Trata de proposta de mudança no foco da aplicação dos recursos públicos, exigindo dos estados, municípios e consórcios a produção de resultados que demonstrem aumento da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. Além disso, o aperfeiçoamento dos indicadores e do seu processo de apuração/avaliação pode contribuir para o aumento da efetividade do Programa (BRASIL, 2010p; UFBA; BRASIL, 2010).

Analizando-se dados de enfermidades relacionadas com os resíduos sólidos, observa-se que a incidência de diarréia em crianças menores de quatro anos passou a redimir a partir de 2006 e a leptospirose a partir de 2003. No entanto, a incidência de dengue cresceu no período de 2004 a 2008. Cabe observar mais uma vez que esta análise deve ser considerada com cautela, já que as enfermidades analisadas são multideterminadas, não sendo explicadas unicamente pela existência ou não de coleta de lixo e, como já citado essas análise sobre influência da sub-notificação de enfermidades nos sistemas de saúde (Figura 6.19).



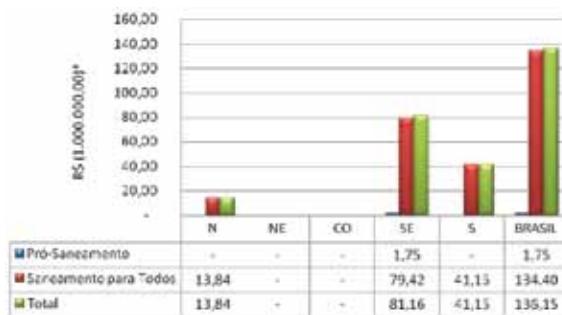
Fonte: DATASUS, 2001-2008; PNAD, 2001 a 2008.

FIGURA 6.19 Indicadores de saúde²⁹ e cobertura da população urbana com coleta de resíduos sólidos

²⁹ Foram utilizados como indicadores: (casos de leptospirose/população total)*1.000.000; (casos de diarréia em crianças menores de 4 anos)*10.000; (casos de dengue/pop. total)*100.000.

6.3.2 Programa Saneamento para Todos

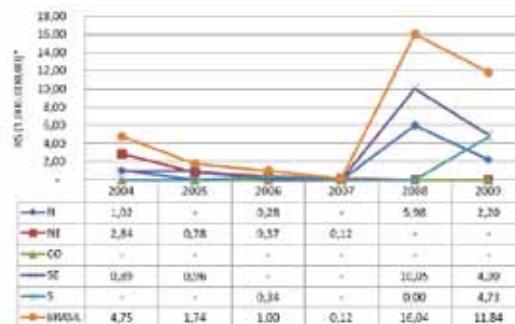
No âmbito do Programa Saneamento para Todos, a Caixa Econômica Federal, no período de 2004 a 2009, contratou, com recursos onerosos do FGTS, — R\$ 136,2 milhões para ações de resíduos sólidos e desembolsou R\$ 35,49 milhões. Na análise das Figuras 6.20 e 6.21 pode-se observar que algumas macrorregiões não foram contemplados com contratos (Centro-Oeste e Nordeste) e que os desembolsos decresceram entre os anos de 2004 a 2007, voltando a crescer a partir daí. A macrorregião que mais realizou contratos com desembolsos foi a Sudeste (47,4%), seguida da Norte (26,7).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos, a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.20 ³⁰ Valores contratados, com recursos do FGTS para resíduos sólidos, 2004-2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.21 Desembolsos, com recursos do FGTS, para resíduos sólidos, 2004 – 2009

A Tabela 6.18 abaixo descreve a situação das obras do Programa, no período de 2006 a 2009. Pode-se perceber que 13,3% das obras estavam com andamento normal, 20,0% encontravam-se atrasadas e nenhuma tinha sido concluída.

³⁰ Foram considerados os contratos assinados entre 2004 a 2009, não sendo incluído, portanto os contratos assinados nos anos anteriores, mas ainda vigentes.

TABELA 6.18 Situação do andamento das obras de resíduos sólidos do Programa Saneamento Para Todos, 2006 – 2009

Situação	Nº	%
Adiantada	0	0,0
Concluída	0	0,0
Normal	4	13,3
Iniciada sem medição	1	3,3
Atrasada	6	20,0
Paralisada	0	0,0
Não iniciada	19	63,3
Total	30	100,0

Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

6.4 Manejo das águas pluviais e drenagem urbana

6.4.1 Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial

O órgão responsável pelo Programa é o Ministério da Integração Nacional, com a participação da Fundação Nacional de Saúde e do Ministério das Cidades. Os recursos do Programa são oriundos do Orçamento Geral da União (BRASIL, ???[MIN 1]; UFBA; BRASIL, 2010).

O objetivo do Programa é desenvolver obras de drenagem urbana, em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo, tendo como público alvo as populações urbanas e litorâneas residentes em municípios com áreas sujeitas à inundação periódica ou erosão marítima (BRASIL, 2010q).

Identificação do problema

Os problemas que o Programa se propôs a enfrentar estão ligados aos prejuízos ocasionados pelas águas que atingem com mais severidade e mais duramente as populações localizadas, por força de sua condição econômica, em áreas de risco, dos municípios brasileiros. Foram indicados como causas desses problemas: o crescimento demográfico acelerado; a ocupação desordenada das áreas urbanas; as pressões do mercado imobiliário nas metrópoles brasileiras; a baixa capacitação institucional e técnica dos municípios; e a inadequação e ausência de estudos/projetos iniciais de um modelo de operação e manutenção apropriado para garantir a sustentabilidade das ações (BRASIL, ???[MIN 1]; UFBA; BRASIL, 2010).

A identificação do problema foi feita a partir da constatação de que, durante as estações de chuvas intensas nas áreas metropolitanas de cidades de grande e médio porte e também nas de menor porte, há elevação dos níveis dos rios e a ocorrência de enchentes. Para o coordenador de Ação do Programa, as causas desse problema são reflexos das dificuldades de outras políticas com as quais a atividade se relaciona, tais como: áreas indevidamente ocupadas e áreas desmatadas, esgoto e lixo lançados nas áreas de drenagem de corpos hídricos, nas áreas de preservação permanente, nas encostas e margens de cursos d'água. As principais consequências identificadas referem-se às perdas materiais, doenças, mortes e

desvio de recursos, que seriam destinados à educação, saúde e segurança para recuperação das perdas causadas pelas cheias, e também redução de investimentos produtivos para atender a questões emergenciais (BRASIL, ???[MIN 1]; UFBA; BRASIL, 2010).

Na identificação do problema e na formulação do Programa participaram o Secretário de Infraestrutura Hídrica e o Diretor do Departamento de Obras Hídricas, sob a supervisão técnica da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (BRASIL, ???[MIN 1]; UFBA; BRASIL, 2010). Não houve, portanto, processos participativos mais amplos para a estruturação do Programa.

O Programa pretende suprir uma necessidade de infraestrutura, de forma a propiciar a melhoria de qualidade de vida, proteção da população e do meio ambiente, desenvolvimento social e econômico (BRASIL, ???[MIN 1]; UFBA; BRASIL, 2010).

Descrição do Programa

O Programa está inserido na política pública do governo federal de inclusão social e redução das desigualdades sociais e o seu público alvo envolve as populações urbanas e litorâneas residentes em municípios com áreas sujeitas à inundação periódica ou erosão marítima (BRASIL, ???[MIN 1]; UFBA; BRASIL, 2010).

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência, no período de 2004 a 2009, foi para a ação 578 - Apoio à implantação e ampliação de sistemas de drenagem urbana sustentáveis (47,40% do total) – Tabela 6.19.

TABELA 6.19 Ações do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição	% Do total de ações
578	Apoio à implantação e ampliação de sistemas de drenagem urbana sustentáveis	47,40
105G	Apoio a sistemas de drenagem urbana sustentáveis e de manejo de águas pluviais	6,51
1662	Obras de macrodrenagem	21,38
3883	Implantação e melhoria de serviços de drenagem e manejo ambiental, para prevenção e controle da malária	7,06
8084	Obras de pequeno vulto de macrodrenagem	8,18

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Cerca de 31,3% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Sudeste, 19,9% da Nordeste e 19,3% da Centro-Oeste (Tabela 6.20). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: São Paulo (12,45%), Rio de Janeiro (11,9%) e Mato Grosso do Sul (10,04%).

TABELA 6.20 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, 2004 – 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	67	12,45
Nordeste	107	19,89
Centro-Oeste	104	19,33
Sudeste	168	31,23
Sul	56	10,41
Nacional e Não informado	36	6,69
Total	538	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados Figura 6.22. Foi comprometido um total de R\$ 1,32 bilhões em recursos não onerosos, sendo que, destes, foram desembolsados R\$ 517,3 milhões (39,2%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Nota-se, no entanto, que houve uma ampliação significativa dos recursos, principalmente em 2009, embora os desembolsos tenham se mantido nos mesmos patamares. Os baixos níveis de desembolsos afetam a eficiência, a eficácia e efetividades das ações.

Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

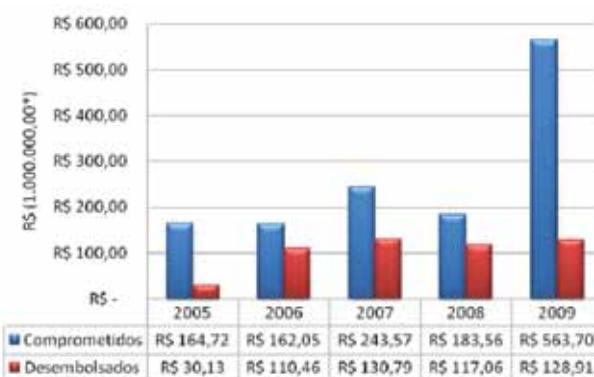


FIGURA 6.22 Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, 2005 – 2009

6.4.2 Programa Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres

O Programa tem como órgão responsável o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil, tendo como objetivo prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos.

Segundo informações do SIGPLAN, o Programa é implantado através da articulação com os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil (órgãos estaduais e municipais de defesa civil, órgãos setoriais e da sociedade civil), especialmente os órgãos e entidades vinculados a este Ministério (BRASIL, 2010q).

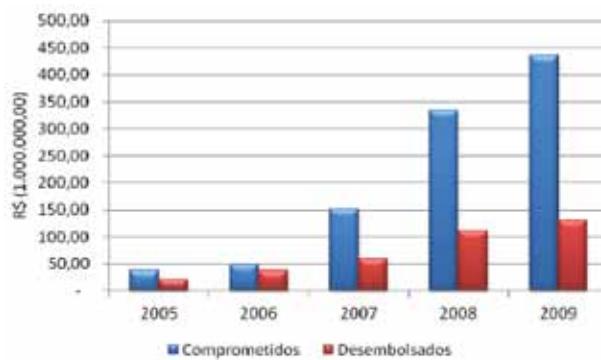
O Programa é estabelecido pela Política Nacional de Defesa Civil e previsto no Orçamento Geral da União. Tem os seguintes objetivos gerais:

- Incrementar o nível de segurança intrínseca e reduzir a vulnerabilidade dos cenários dos desastres e das comunidades em risco.
- Otimizar o funcionamento do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), em todo o território nacional.
- Minimizar as influências negativas, relacionadas com as variáveis tempo e recursos, sobre o desempenho do SINDEC.
- Facilitar uma rápida e eficiente mobilização dos recursos necessários ao restabelecimento da situação de normalidade, em circunstâncias de desastres (BRASIL, 2010q).

O Programa tem como ações:

- Fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais de defesa civil, com reaparelhamento dos órgãos diretamente responsáveis por esse trabalho.
- Apoio, com aporte de recursos, a obras preventivas de desastres, que visam reduzir as perdas e danos resultantes dos processos erosivos, dos deslizamentos e das inundações.
- Realização de publicidade de utilidade pública, a fim de informar a população sobre a necessidade da adoção de comportamentos que melhorem a qualidade de vida.
- Capacitação de Agentes de Defesa Civil com novas técnicas e atualização dos corpos técnicos dos órgãos que integram o SINDEC, em parcerias com as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (BRASIL, 2010a).

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.23. Foi comprometido um total de R\$ 1,01 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 360,6 milhões (35,8%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Nota-se, no entanto, que houve uma ampliação significativa dos recursos comprometidos, principalmente em 2007, e os níveis de desembolsos decresceram no período, embora em termos de montante tenha havido uma ampliação. Os baixos níveis de desembolsos afetam a eficiência, a eficácia e a efetividades das ações.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo, o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.23 Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres, 2005 - 2009

Cerca de 96,68% das ações do Programa envolvem apoio a obras preventivas de desastre. Um total de 35,8% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Sudeste, 24,7% da Nordeste e 13,3% da Norte (Tabela 6.21). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: São Paulo (14,76%), Rio de Janeiro (11,8%) e Pernambuco (9,3%).

TABELA 6.21 Número de contratos por macrorregiões do Programa Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres, 2004 – 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	36	13,28
Nordeste	67	24,72
Centro-Oeste	31	11,44
Sudeste	97	35,79
Sul	25	9,23
Nacional e Não Informado	15	5,54
Total	271	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Os dois Programas que tratam da drenagem das águas pluviais, ainda respondem por uma pequena parcela do montante de recursos destinados ao saneamento básico. Em contrapartida, o aumento da taxa de urbanização, aliado aos processos de desmatamento, impermeabilização do solo e uso de área de fundo de vale têm determinado situações dramáticas de alagamento e inundações nas grandes cidades brasileiras, não só com perdas materiais, mas também de vidas humanas. Os Programas não têm tido o alcance necessário, tanto em termos de recursos, como também em sua abrangência no território nacional. Por outro lado, as ações dos programas têm forte enfoque em obras estruturais, indo na contra-mão das novas concepções para o manejo das águas pluviais urbanas, respaldadas na drenagem sustentável, embora o nome do Programa ostente uma referência à sustentabilidade. Segundo essa abordagem, em vez dos projetos buscarem transportar as águas superficiais ao longo das calhas das vias, das galerias e de canais, deve-se buscar reter, armazenar as águas e aproveitar para outros usos, com a utilização de medidas não estruturais. Algumas cidades brasileiras já começam a desenvolver projetos dessa natureza, como Belo Horizonte e Curitiba, também algumas cidades têm editado legislação para a instalação de reservatórios prediais para amortecimento de cheias. Assim, faz-se necessário rever o desenho dos programas, de forma a contemplar os novos paradigmas da drenagem das águas de chuva.

6.4.3 Programa Saneamento para Todos

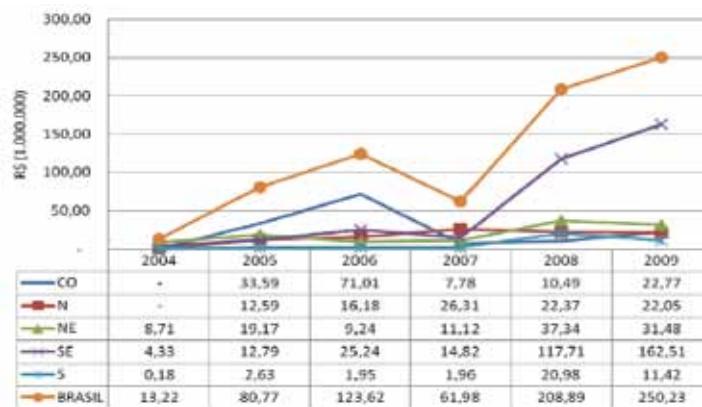
No âmbito do Programa Saneamento para Todos, a Caixa Econômica Federal, no período de 2004 a 2009, contratou, com recursos onerosos do FGTS, — R\$ 2,03 bilhões para ações de drenagem das águas pluviais e desembolsou R\$ 738,5 milhões. Na análise das Figuras 6.24 e 6.25 pode-se observar que, tanto os níveis de recursos contratados como desembolsados se ampliaram no período, sendo que a macrorregião que mais realizou contratos com desembolsos foi a Sudeste (46,0%), seguida das Centro-Oeste (20,0%) e Nordeste (16,0%).



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP - DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.24 ³¹ Valores contratados³¹, com recursos do FGTS, para drenagem das águas pluviais, 2004 - 2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos, a partir do IGP - DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.25 Desembolsos, com recursos do FGTS, para drenagem das águas pluviais, 2004 – 2009

A Tabela 6.22 abaixo descreve a situação das obras do Programa, no período de 2006 a 2009. Pode-se perceber que 27,0% das obras estavam com andamento normal, 22,5% encontravam-se atrasadas e 10,8% tinham sido concluídas.

³¹ Foram considerados os contratos assinados entre 2004 a 2009, não sendo incluídos, portanto os contratos assinados nos anos anteriores, mas ainda vigentes.

TABELA 6.22 Situação do andamento das obras de drenagem das águas pluviais do Programa Saneamento Para Todos, 2006 – 2009

Situação	Nº	%
Adiantada	5	4,5
Concluída	12	10,8
Normal	30	27,0
Iniciada sem medição	0	0,0
Atrasada	25	22,5
Paralisada	10	9,0
Não iniciada	29	26,1
Total	111	100,0

Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

6.5 Desenvolvimento urbano, urbanização e saneamento integrado

6.5.1 Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Dentre as ações de apoio ao Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto, relacionadas ao desenvolvimento urbano, urbanização e saneamento integrado, está a ação Apoio a Projetos de Ação Social em Saneamento (PASS/BID), também intitulada de *Programa de Ação Social em Saneamento – PASS-BID*.

Essa ação, que tem *status* de programa, é originária do Contrato de Empréstimo nº 1356/OC-BR, celebrado em 08/09/2004, entre o Governo Brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com um custo estimado em US\$ 95.479 milhões, dos quais US\$ 57.287 milhões (60%) são financiados pelo BID e US\$ 38.192 milhões (40%) pela contrapartida nacional – União, estados e municípios (BRASIL, 2010f).

Segundo o Ministério das Cidades, o Programa PASS/BID visa universalizar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nas áreas urbanas de maior concentração de pobreza, melhorando o quadro de saúde da população e as condições ambientais nas localidades beneficiadas. O PASS/BID restringe sua atuação aos municípios de pequeno e médio porte, com maiores déficits de cobertura desses serviços. A atuação do programa se dá nas macrorregiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, no Estado do Espírito Santo e no norte do Estado de Minas Gerais (BRASIL, 2010j).

Por meio do PASS/BID, se dão as ações de implantação, ampliação e/ou melhoria de serviços de abastecimento de água e serviços de esgotamento sanitário, sendo ainda contempladas outras ações tais como:

- melhoria da gestão empresarial dos prestadores de serviços integrantes do programa;
- educação sanitária e ambiental;
- capacitação de entidades ambientais;
- apoio à realização de estudos para o desenvolvimento de políticas para o setor de saneamento (BRASIL, 2010j).

Segundo o Ministério das Cidades, a ação/programa previa o desenvolvimento de iniciativas de saneamento segundo os seguintes componentes (BRASIL, 2010j):

- Execução de obras de saneamento básico;
- Educação Sanitária e Ambiental e Mobilização e Comunicação Social – EDAMB;
- Gestão Empresarial;
- Estudos para o Desenvolvimento de Políticas Nacionais do Setor Saneamento;
- Fortalecimento de Entidades Ambientais, CESBs E SAAEs.

A implementação das ações ocorreram por meio de convênios celebrados entre o Ministério das Cidades e as prefeituras e estados beneficiários. Em março de 2009, o governo federal optou por não dar continuidade à execução do contrato de empréstimo para o PASS-BID, sendo que os objetivos da ação/programa deveriam ser, a partir de então, alcançados com a utilização de recursos nacionais. Os convênios já pactuados foram assumidos pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Saneamento (BRASIL, 2010j).

Um total de 36,4% dos projetos que receberam recursos do Programa era da Macrorregião Nordeste, 30,3% da Centro-Oeste e 12,12% Norte (Tabela 6.23). Observa-se que essa ação/programa possui um perfil de atendimento mais compatível com as características dos déficits de saneamento no Brasil.

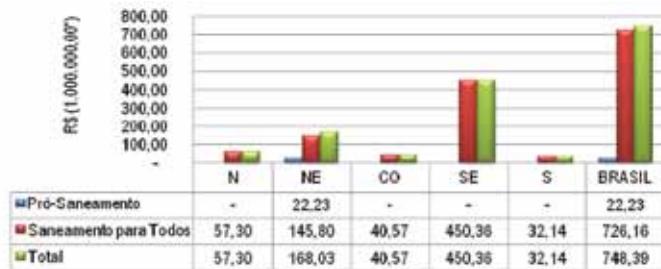
TABELA 6.23 Número de contratos / convênios por macrorregiões da ação / Programa de Ação Social em Saneamento – PASS e PASS-BID, 2004 – 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	4	12,12
Nordeste	12	36,36
Centro-Oeste	10	30,30
Sudeste	6	18,18
Não informado	1	3,03
Total	33	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

6.5.2 Programa Saneamento para Todos

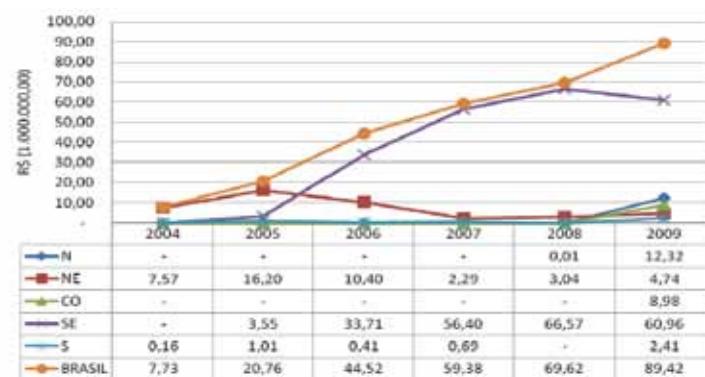
No âmbito do Programa Saneamento para Todos, a Caixa Econômica Federal, no período de 2004 a 2009, contratou, com recursos onerosos do FGTS –, R\$ 748,39 milhões para ações integradas de saneamento, na sua maioria em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e desembolsou R\$ 291,42 milhões. Na análise das Figuras 6.26 e 6.27 pode-se observar que o acesso aos recursos do FGTS ocorreu de forma desigual entre as macrorregiões. A macrorregião Sudeste foi responsável pelo maior nível de desembolso (79,9%), sendo que, enquanto que os desembolsos decresceram de forma significativa no Nordeste, no Sudeste houve um crescimento importante.



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos, a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.26 ³² Valores contratados³², com recursos do FGTS, para Ações Integradas de Saneamento, 2004 - 2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos, a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.27 Desembolsos, com recursos do FGTS, para ações integradas de saneamento, 2004 - 2009

A Tabela 6.24 abaixo descreve a situação das obras do Programa, no período de 2006 a 2009. Pode-se perceber que 20,0% das obras estavam com andamento normal, 36,7% encontravam-se atrasadas e nenhuma tinha sido concluída.

³² Foram considerados os contratos assinados entre 2004 a 2009, não sendo incluídos, portanto os contratos assinados nos anos anteriores, mas ainda vigentes.

TABELA 6.24 Situação do andamento das obras de Ações Integradas de Saneamento do Programa Saneamento para Todos, 2006 – 2009

Situação	Nº	%
Adiantada	1	3,3
Concluída	0	0,0
Normal	6	20,0
Iniciada sem medição	1	3,3
Atrasada	11	36,7
Paralisada	0	0,0
Não iniciada	11	36,7
Total	30	100,0

Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

6.5.3 Pró-Municípios

O Programa Pró-Municípios é composto pelos Programas de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte e Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte.

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte tem como objetivo apoiar ações de infraestrutura urbana, em municípios com população igual ou inferior a 100 mil habitantes, de forma a contribuir para a qualidade de vida da população. Dentre as intervenções previstas estão incluídas as de saneamento básico e de adequação de vias para sistemas motorizados e não-motorizados. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte tem como objetivo apoiar a implantação e/ou adequação de infraestrutura urbana, em municípios com população superior a 100 mil habitantes, também contemplando ações em saneamento básico (BRASIL, 2008d).

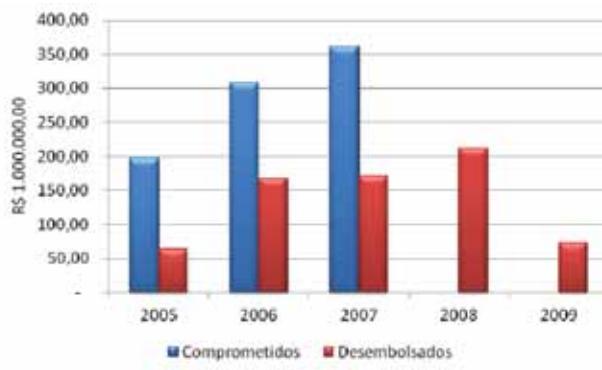
Os recursos para o Programa são oriundos da Lei Orçamentária Anual (LOA), da contrapartida dos estados, Distrito Federal e municípios, e outras fontes que vierem a ser definidas.

Segundo o Ministério das Cidades, dentre outras, são modalidades dos Programas (BRASIL, 2008d):

- Resíduos Sólidos Urbanos - modalidade voltada a promover o desenvolvimento de ações integradas de limpeza pública, acondicionamento, coleta e transporte, disposição final e tratamento de resíduos sólidos urbanos.
- Abastecimento de Água - modalidade voltada a contribuir para a universalização dos serviços de Saneamento Básico nas áreas mais carentes dos municípios com população igual ou superior a 30 mil habitantes, observadas as diretrizes previstas no respectivo Manual do Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgotos.
- Esgotamento Sanitário - modalidade voltada a contribuir para a universalização dos serviços de Saneamento Básico nas áreas mais carentes dos municípios com população total igual ou superior a 30 mil habitantes, observadas as diretrizes previstas no respectivo Manual do Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgotos.

- Drenagem Urbana - modalidade voltada a promover o desenvolvimento de ações necessárias para a implantação de infra-estrutura de Drenagem Urbana em municípios, incluindo obras de canalização de cursos de água, redes de galerias pluviais, obras complementares de pavimentação e outros serviços de urbanização, observadas as diretrizes previstas no respectivo Manual do Programa de Drenagem Urbana.
- Elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) - modalidade voltada a fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros para o planejamento e gestão do desenvolvimento urbano, por intermédio do apoio à elaboração de planos diretores e à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa Pró-Municípios para População de Médio Porte, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.28. Foi comprometido um total de R\$ 865,9 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 684,3 milhões (79,0%), embora esse nível de desembolso tenha ocorrido em face da não contratação a partir de 2008. Vale observar que, no período de 2005 a 2007 todas as emendas parlamentares foram abrigadas nesse Programa, o que corresponde a R\$ 400,9 milhões, 58,6% do total desembolsado.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.28 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados do Programa Pró-Municípios de População de Médio Porte, 2005 - 2009

O Programa em questão tem uma única ação que envolve obras de infraestrutura urbana. Um total de 37,6% dos projetos que receberam recursos eram da Macrorregião Sudeste, 26,0% da Macrorregião Nordeste e 17,5% da Macrorregião Centro-Oeste (Tabela 6.25). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: São Paulo (17,4%), Rio de Janeiro (13,2%) e Mato Grosso do Sul (9,7%).

TABELA 6.25 Número de contratos por macrorregiões do Programa Pró-Municípios de População de Médio Porte, 2004 – 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	56	9,35
Nordeste	156	26,04
Centro-Oeste	105	17,53
Sudeste	225	37,56
Sul	54	9,02
Nacional	3	0,50
Total	599	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa Pró-Municípios, para população de pequeno porte, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.29. Foi comprometido um total de R\$ 2,34 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 1,69 bilhões (72,0%), embora esse nível de desembolsos tenha ocorrido em face da baixa contratação em 2008 e a nenhuma em 2009. Vale observar que, no período de 2005 a 2007, as emendas parlamentares foram abrigadas na ação 109A desse Programa.

Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

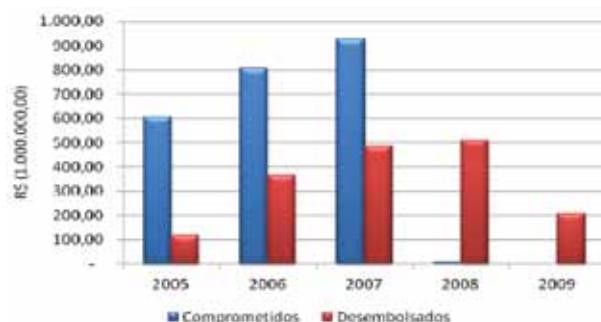


FIGURA 6.29 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados, do Programa Pró-Municípios de População de Pequeno Porte, 2005 – 2009

Cerca de 81,3% das ações do Programa envolve a *Implantação ou Melhoria de Obras de Infraestrutura Urbana* (109A), para onde foram dirigidos os contratos firmados via emendas parlamentares. Um total de 30,6% dos projetos que receberam recursos eram da Macrorregião Sudeste, 34,8% da Nordeste e 13,5% da Centro-Oeste (Tabela 6.26). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: São Paulo (14,7%), Mato Grosso do Sul (8,6%) e Pernambuco, Minas Gerais e Bahia, aproximadamente 8,0%.

TABELA 6.26 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Pró-Municípios de Pequeno Porte, 2004 - 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	269	9,52
Nordeste	984	34,83
Centro-Oeste	382	13,52
Sudeste	863	30,55
Sul	312	11,04
Nacional e não informado	15	0,53
Total	2.825	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

6.5.4 Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Segundo o SIGPLAN, o objetivo do Projeto de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários é melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade. O público alvo são famílias de baixa renda, moradoras de assentamentos humanos precários.

O Programa se constitui em uma ação de apoio a estados, Distrito Federal e municípios, mediante concessão de financiamentos ou transferência voluntária de recursos, por intermédio da assinatura de contratos de empréstimo ou repasse, conforme o caso, com a Caixa Econômica Federal, que atua como agente operador e financeiro dos recursos do FGTS e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Fnhis) e é mandatária da União, nos recursos do OGU. Podem participar do Programa o chefe do poder executivo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou seu representante legal, e os dirigentes máximos de órgãos da administração indireta dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2010q).

Segundo informações do Ministério das Cidades, os recursos do Programa podem ser acessados de duas formas: por meio de emenda parlamentar à Lei Orçamentária Anual (LOA) ou por seleção pública de propostas, realizada periodicamente pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2010i).

Segundo o Ministério das Cidades, os participantes e as atribuições de cada um são as relacionadas a seguir (BRASIL, 2006a, p. 9-10):

Ministério das Cidades: Como Gestor do Programa é responsável por: realizar a gestão, a coordenação geral, a gerência, o acompanhamento e a avaliação da execução e dos resultados das ações; estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais, para a implantação das ações; consignar recursos no FNHIS, para execução das ações; realizar a análise e seleção das propostas apresentadas pelos Proponentes/Agentes Executores, com vistas à celebração dos contratos de repasse; descentralizar os créditos orçamentários e financeiros junto à Caixa; e manter o Conselho Gestor do FNHIS, informando da execução e acompanhamento das ações.

Caixa Econômica Federal (CAIXA): Como Agente Operador é responsável por: celebrar os contratos de repasse, após análise e seleção pelo Ministério das Cidades, realizando sua execução orçamentário-financeira; acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas; verificar o

cumprimento, por parte dos Proponentes/Agentes Executores, da exigência de preenchimento do cadastro sócio-econômico dos beneficiários do Programa, por meio do Cadastro Único (CadÚnico), em conformidade com as diretrizes contidas no Manual do Programa; manter o Gestor informado sobre o andamento dos projetos e encaminhar documentos necessários ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações; e observar as disposições da Lei nº 11.124/2005, bem como do Decreto nº 5.796/2006.

Administração Pública do Estado, do Distrito Federal ou Município, direta ou indireta: Como Proponentes/Agentes Executores devem: encaminhar, ao Ministério das Cidades, suas propostas para fins de seleção, sob forma de consulta prévia; executar os trabalhos necessários à consecução do objeto contratado, observando critérios de qualidade técnica, os prazos e os custos previstos; selecionar os beneficiários, em conformidade com as diretrizes contidas no Manual do Programa; cadastrar os beneficiários no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); estimular a participação dos beneficiários em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao Programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos; prestar contas dos recursos transferidos pela União; manter/utilizar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos; e, fornecer ao MCIDADES, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e a avaliação do processo.

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência, no período de 2004 a 2009, foi para a ação 634 - Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários (48,7% do total) – Tabela 6.27.

TABELA 6.27 Ações do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com maior proporção de ocorrência, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição	% do total de ações
634	Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários.	48,71
644	Apoio à urbanização de assentamentos precários (Habitar-Brasil).	10,29
646	Apoio a projetos de saneamento ambiental, em assentamentos precários (PAT/Prosanear).	7,03
1053	Apoio a urbanização de assentamentos precários	11,32
1055	Apoio a empreendimentos de saneamento integrado, em assentamentos precários em municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico ou municípios com mais de 150 mil habitantes.	8,23
1056*	Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários.	6,52

(*) Observa-se mesmo título da ação 634. No geral, elas se diferem em função da localidade a que se destinam.
Fonte: Siga Brasil, 2010.

Cerca de 38,7% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Nordeste, 22,8% da Sudeste e 14,6% da Norte (Tabela 6.28). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: Sergipe (7,55%), Alagoas (7,03%), Rio de Janeiro (6,86%) São Paulo (6,69%).

TABELA 6.28 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	85	14,58
Nordeste	226	38,77
Centro-Oeste	50	8,58
Sudeste	133	22,81
Sul	59	10,12
Nacional e não informado	30	5,15
Total	583	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.30. Foi comprometido um total de R\$ 6,57 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 4,33 bilhões. Nota-se que houve uma ampliação significativa dos recursos comprometidos, principalmente em 2007, e os níveis desembolsados em 2008 chegaram a ser maiores que os valores comprometidos (novos contratos), voltando a decrescer em 2009, embora mantendo-se em um nível alto (78% em relação ao comprometido).

Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP-DI da FGV para o ano de 2009.

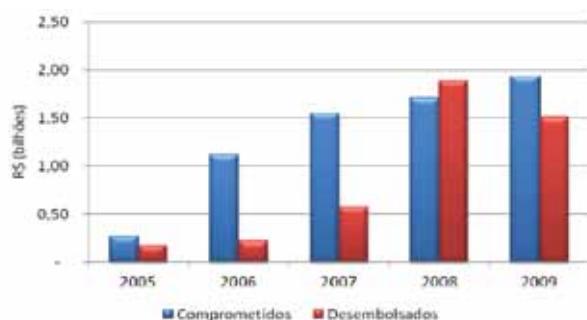


FIGURA 6.30 Recursos, não onerosos comprometidos, desembolsados do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, 2005 - 2009

6.5.5 Programa de Habitação de Interesse Social

O Programa de Habitação de Interesse Social tem como objetivo ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover a melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural, tendo como público alvo famílias com renda familiar, de até 5 salários mínimos. O órgão responsável por esse Programa é o Ministério das Cidades (BRASIL, 2010q).

O Programa atua nos seguintes financiamentos: pessoas físicas para aquisição de imóvel novo ou usado; construção em terreno próprio; reforma de unidade habitacional; construção na forma associativa; financiamento a pessoas jurídicas, para construção de moradias; aluguel social;

apoio a estados, Distrito Federal e municípios, para produção de lotes urbanizados, construção e melhoria habitacional (com soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica) (BRASIL, 2010q).

Dentre as ações consideradas como *relacionadas com o saneamento básico*, no Programa, identificou-se a ação 648 - Apoio ao Poder Público, para construção habitacional para famílias de baixa renda. Considerando essa ação, cerca de 41,9% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Nordeste, 20,9% da Sudeste e 16,2% da Sul (Tabela 6.29). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: Alagoas (8,37%), Rio Grande do Sul (7,95%), Espírito Santos (6,97%), Sergipe (6,83%) e Ceará (6,69%).

TABELA 6.29 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa de Habitação de Interesse Social – Ação 648, 2004 – 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	73	10,18
Nordeste	301	41,98
Centro-Oeste	61	8,51
Sudeste	150	20,92
Sul	116	16,18
Nacional e não informado	16	2,23
Total	717	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.31. Foi comprometido um total de R\$ 413,7 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 290,9 milhões. Nota-se que, a partir de 2007, não foram contratados novos projetos para a ação em análise.

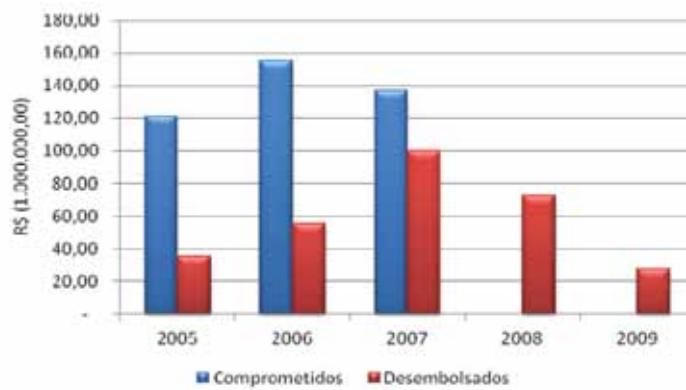


FIGURA 6.31 Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa de Habitação de Interesse Social – Ação 648, 2005 – 2009

6.5.6 Programa Calha Norte

O Programa Calha Norte tem como órgão responsável o Ministério da Defesa e tem o objetivo de aumentar a presença do Poder Público na região ao norte do rio Solimões/Amazonas, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na região. O público alvo do Programa é a população dos estados do Amapá, Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e os municípios da calha norte do Rio Amazonas no Estado do Pará e a Ilha de Marajó (BRASIL, 2010q).

As ações são implementadas pelo Ministério da Defesa, por meio de órgãos e instituições governamentais, de forma direta, e complementadas mediante parcerias com a iniciativa privada e/ou órgãos governamentais nos três níveis (Federal, Estadual e Municipal). Busca-se a integração de ações e a convergência de esforços direcionados, principalmente, para os setores de saneamento básico, educação, saúde, energia, transporte, comunicação e defesa, contribuindo para a melhoria da defesa da faixa de fronteira e da qualidade de vida das comunidades da região abrangida pelo Programa (BRASIL, 2010q).

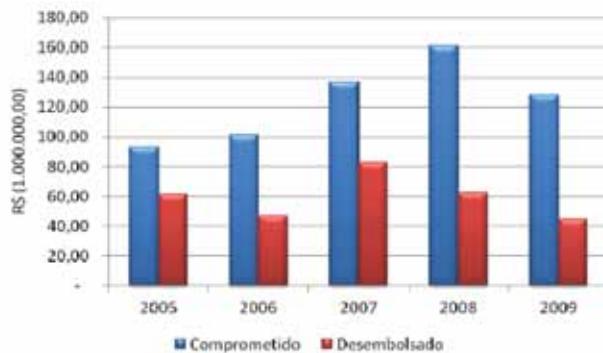
Dentre as ações consideradas como *relacionadas com o saneamento básico* no Programa identificou-se a ação 1211 - Implantação da infraestrutura básica nos municípios mais carentes da região da Calha Norte, na qual estão inseridas as de saneamento básico. Considerando essa ação, cerca de 30,9% dos projetos que receberam recursos do Programa eram do estado do Amapá, 20,6% do Amazonas e 16,4% de Roraima (Tabela 6.30). Os estados que foram beneficiados com maior número de contratos foram: Alagoas (8,37%), Rio Grande do Sul (7,95), Espírito Santos (6,97%), Sergipe (6,83%) e Ceará (6,69%).

TABELA 6.30 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Calha Norte

Estados	Número de contratos	%
Acre	15	5,34
Amazonas	58	20,64
Amapá	87	30,96
Região Norte	17	6,05
Pará	21	7,47
Rondônia	37	13,17
Roraima	46	16,37
Total	281	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.32. Foi comprometido um total de R\$ 620,4 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 298,0 milhões (48%), ou seja, com baixa execução orçamentária.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.32 Recursos, não onerosos comprometidos, desembolsados do Programa Calha Norte, 2005 - 2009

6.6 Saneamento rural e de áreas especiais

6.6.1 Programas e Ações da FUNASA

Características gerais

Na esfera federal, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) tem alocado recursos não onerosos para sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, melhorias sanitárias domiciliares e melhoria habitacional para controle da doença de Chagas, dos municípios com população inferior a 50.000 habitantes, bem como das áreas com populações vulneráveis. É também objetivo da Funasa a promoção e proteção da saúde dos povos indígenas e a prevenção e controle de doenças e agravos ocasionados pela falta ou inadequação das condições de saneamento básico nas áreas de remanescentes de quilombos, de assentamentos e de reservas extrativistas. A Fundação também tem realizado ações de cooperação técnica, estudos e pesquisa e apoio à gestão com dotação de recursos, mais recentemente, para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico.

Na organização da área do saneamento no governo federal, a partir de 2003 (PPA 2004-2007), coube ao Ministério da Saúde, por meio da FUNASA, a responsabilidade por quatro grandes programas: Saneamento Rural, Saneamento Ambiental Urbano, Drenagem Urbana Sustentável e Resíduos Sólidos, esses últimos em municípios com população menor que 50.000 habitantes (BRASIL, 2007d).

Para o período de 2007 a 2010, a Funasa, no âmbito da componente de infraestrutura social e urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PAC-MAIS SAÚDE, priorizou cinco eixos de atuação:

- **Saneamento em municípios com população total de até 50.000 habitantes**

Diz respeito a ações que visam à implantação e/ou ampliação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e de saneamento domiciliar, em municípios com maiores taxas de mortalidade infantil, com potenciais riscos à saúde, devido a fatores sanitários e ambientais, e aqueles localizados na bacia do rio São Francisco.

- **Saneamento em áreas especiais**

Esse Programa, na verdade uma ação do Programa Saneamento Rural, está relacionado ao atendimento de ações de saneamento em áreas indígenas e em comunidades remanescentes de quilombos, reservas extrativistas e assentamentos da reforma agrária.

Os serviços de saneamento em áreas indígenas têm um caráter básico nas atividades sanitárias e na melhoria da qualidade de vida dessas comunidades. Para a FUNASA, as doenças recorrentes nas aldeias podem ser prevenidas através da adoção de ações de saneamento e incorporação de hábitos de higiene, ou seja: implantação de serviços de abastecimento da água potável e destinação adequada dos dejetos (BRASIL, 2009c).

A Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas integra a Política Nacional de Saúde, compatibilizando as determinações da Lei Orgânica da Saúde com as da Constituição Federal, que reconhece aos povos indígenas suas especificidades étnicas e culturais, bem como estabelece seus direitos sociais.

- **Saneamento em áreas de relevante interesse epidemiológico**

São ações de Melhoria Habitacional para o Controle da doença de Chagas nos municípios pertencentes à área endêmica da doença e de drenagem nos municípios com alta incidência da malária.

O PAC Funasa previu investimentos totais de R\$ 3,97 bilhões e segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2008d):

Nas comunidades indígenas o PAC pretende elevar a cobertura dos serviços de abastecimento de água de 34% para 70% das aldeias e aumentar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário dos atuais 30% para 50% dos habitantes.

Nas comunidades quilombolas a meta é garantir o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para 45 mil famílias.

No componente melhoria habitacional para controle da doença de Chagas, a prioridade é atender a 400 municípios pertencentes à área endêmica da doença.

As ações de manejo ambiental e drenagem urbana foram focadas nas Unidades da Federação, que concentram 97% dos casos de malária registrados no Brasil (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima) (BRASIL, 2008d, p.18).

Analizando os dados da Funasa, observa-se que cerca de 81,6% dos 15.015 convênios firmados pela Fundação, no período de 2003 a 2009, foram com Prefeituras Municipais, 9,8% com governos estaduais e 0,03% com consórcio públicos. Aproximadamente, 35,7% desses convênios foram provenientes de emendas parlamentares, 92,2% destes realizados com prefeituras municipais. Um total de 26,1% dos convênios foi proveniente da programação da Funasa. Os convênios sob a rubrica do PAC somaram 35,7% do total, sendo que 54,1% destes foram firmados com prefeituras (Tabela 6.31).

TABELA 6.31 Convênios firmados, proponentes e tipo de fonte dos recursos dos convênios da Funasa, 2003-2009

Proponente	Número de convênios firmados / Tipo de recurso não oneroso (Fonte)									
	Ministério das Cidades	Emenda Parlamentar	Funasa / Programação	PAC	Total					
Consórcio público	0	-	1	0,02	2	0,05	1	0,02	4	0,03
Exército brasileiro	0	-	0	-	0	-	4	0,07	4	0,03
Funasa	0	-	0	-	3	0,08	1.466	27,38	1.469	9,78
Governo estadual	107	27,86	146	2,72	43	1,10	982	18,34	1.278	8,51
ONG	0	-	2	0,04	0	-	0	-	2	0,01
OSCIPI	0	-	0	-	0	-	7	0,13	7	0,05
Prefeitura municipal	277	72,14	5.211	97,22	3.868	98,77	2.895	54,06	12.251	81,59
Total	384	100,00	5.360	100,00	3.916	100,00	5.355	100,00	15.015	100,00
%	2,56		35,70		26,08		35,66		100,00	

Fonte: Banco de dados do MS/Funasa, 2010.

Do total dos convênios firmados entre 2003 e 2009, 4.265 (28,4%) foram para abastecimento de água, 3.267 (21,8%) para melhorias sanitárias domiciliares, 2.191 (14,59%) para esgotamento sanitário e 1.526 (10,16%) para saneamento em área indígena (Tabela 6.32). Os dados revelam a prioridade dada pela Funasa para ações estruturais e relacionadas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. As ações voltadas ao fortalecimento da gestão, à cooperação técnica e apoio à elaboração de planos municipais ainda foram pouco priorizadas.

No período estudado, foram conveniados R\$ 7,6 bilhões, empenhados R\$ 6,9 bilhões e pagos R\$ 2,4 bilhões, o que revela baixa execução orçamentária (31,4%). Existiam ainda, segundo dados da Funasa, R\$ 667,2 milhões a empenhar. Do total, cerca de R\$ 2,7 bilhões envolviam projetos de esgotamento sanitário (33,0%), R\$ 2,2 bilhões de abastecimento de água (29,43%) e R\$ 1,48 bilhões de melhorias habitacionais e sanitárias domiciliares (20,08%). A menor execução orçamentária envolve ações em áreas especiais, como as indígenas, quilombolas e de assentamentos, e as de drenagem e de resíduos sólidos, o que revela grande dificuldade para se atingir as metas do PAC para essas áreas. (Tabela 6.33 e Figura 6.33).

TABELA 6.32 Ações apoiadas pelos convênios firmados pela Funasa no período de 2003 a 2009

Ação	Número de convênios	%
Abastecimento de água	4.265	28,40
Melhorias sanitárias domiciliares	3.267	21,76
Esgotamento sanitário	2.191	14,59
Saneamento em área indígena	1.526	10,16
Melhoria habitacional	1.195	7,96
Resíduos sólidos	1.057	7,04
Água na Escola	528	3,52
Saneamento rural	258	1,72

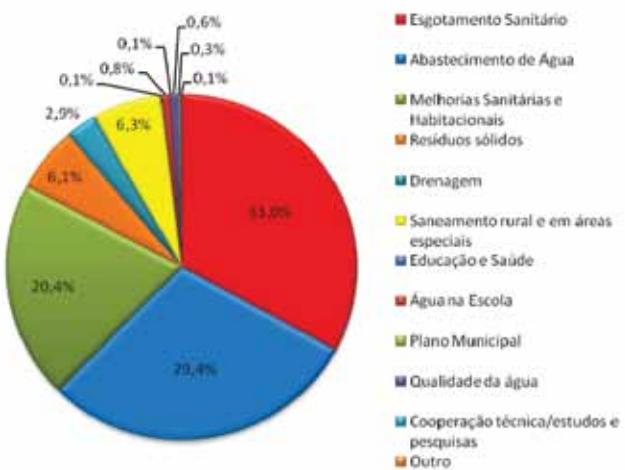
Ação	Número de convênios	%
Saneamento em áreas quilombolas	229	1,53
Saneamento em assentamentos rurais- Incra	157	1,05
Drenagem	106	0,71
Plano municipal (sendo um regional)	60	0,40
Cooperação técnica	51	0,34
Qualidade da água	36	0,24
Apoio a catadores	28	0,19
Melhorias habitacionais – Doença de Chagas	23	0,15
Áreas especiais	11	0,07
Estudos e pesquisas	7	0,05
Fluoretação	5	0,03
Saneamento básico e ações de controle de saneamento ambiente	5	0,04
Educação saúde	3	0,02
Gestão dos sistemas	3	0,02
Saneamento em reservas extrativistas	3	0,02
Funasa	1	0,01
Total	15.015	100,00

Fonte: Banco de dados do MS/Funasa, 2010.

TABELA 6.33 Valores contratados, empenhados e pagos, de convênios da Funasa no período de 2003 a 2009

Ação	Convênio (R\$)	Empenhado (R\$)	A Empenhar (R\$)	Pago (R\$)
Esgotamento sanitário	2.666.688.437,10	2.290.822.782,90	392.783.038,47	725.811.813,76
Abastecimento de água	2.210.859.002,41	2.044.002.235,96	169.917.828,49	749.965.348,73
Água na escola	56.878.212,39	54.027.006,50	2.851.205,94	11.949.322,95
Melhorias habitacionais e sanitárias domiciliares	1.477.162.110,06	1.414.670.919,70	63.173.238,49	651.831.091,71
Saneamento em áreas especiais	497.750.849,59	438.399.128,85	23.996.306,21	47.772.755,56
Resíduos sólidos	428.382.202,92	424.035.167,25	4.616.913,08	123.282.498,98
Drenagem	206.058.135,56	198.174.612,93	7.941.960,31	62.758.341,73
Cooperação técnica/estudos e pesquisas	22.548.234,39	20.798.375,50	1.151.116,85	9.265.231,46
Plano Municipal	9.965.246,23	5.805.477,29	-	-
Educação em saúde	3.946.412,59	3.946.412,59	-	2.754.374,07
Qualidade da água	42.545.429,49	41.680.497,52	864.931,98	9.375.842,17
Outros	8.740.897,71	8.604.871,11	-	4.678.297,69
Total	7.631.525.170,44	6.944.967.488,10	667.296.539,82	2.399.444.918,80

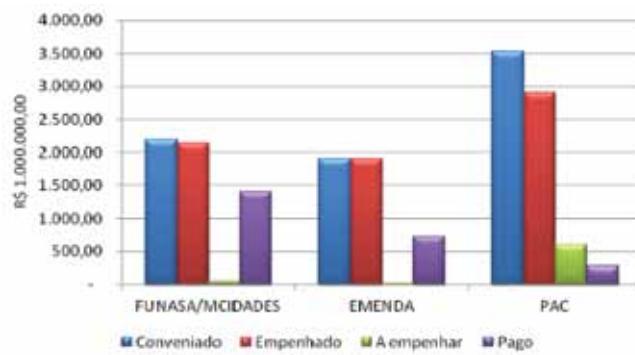
Fonte: Banco de dados do MS/Funasa, 2010. Valores corrigidos pelo IGP-DI da FGV para o ano de 2009.



Fonte: Banco de dados do MS/Funasa, 2010.

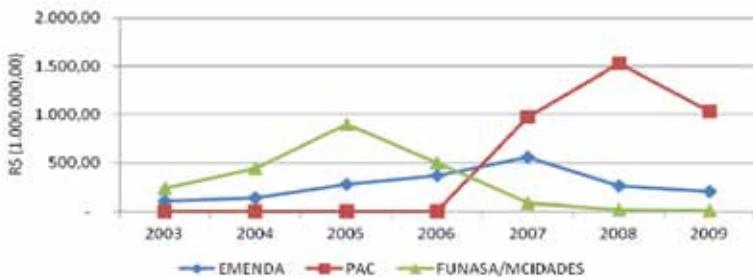
FIGURA 6.33 Proporção de valores conveniados pela Funasa entre as ações, 2003 – 2009

Do total conveniado no período de 2003 a 2009, R\$ 3,53 bilhões (46,3%) eram recursos orçamentários do PAC, R\$ 1,91 bilhões (25,0%) de emendas parlamentares e R\$ 2,19 (28,8%) bilhões eram recursos programados no âmbito da Funasa e Ministério das Cidades (Figura 6.34). No período estudado, os recursos programados via emendas cresceram de forma significativa entre os anos de 2003 a 2007, quando houve um decréscimo importante, justamente quando o PAC foi iniciado. Entre 2005 a 2006, ocorre um aumento da programação para as emendas parlamentares, enquanto decresce a programação da Funasa e do Ministério das Cidades. A programação dessas instituições, a partir de 2007, passou a ser quase que completamente vinculada ao PAC (Figura 6.35). Esses dados revelam dificuldades para empreender uma política pública mais coesa e de mais longo prazo para a Funasa, no campo do saneamento básico. As emendas parlamentares passaram a ter um caráter orientador da ação da Funasa, dado seu peso em termos de investimentos, fragilizando a adoção dos critérios de elegibilidade e priorização. Por outro lado, o PAC imprime uma ação voltada para ações estruturais de água e esgoto, consolidando o tratamento desigual entre as componentes do saneamento básico e outras ações relevantes, como o saneamento rural e em áreas especiais (índigenas, de quilombolas, com endemias, etc.).



Fonte: Banco de dados do MS/Fundação Nacional de Saúde, 2010.

FIGURA 6.34 Valores contratados, empenhados, a empenhar e pagos, segundo tipo de recursos, para convênio da Funasa, em valores históricos 2003 – 2009



Fonte: Banco de dados do MS/Fundação Nacional de Saúde, 2010.

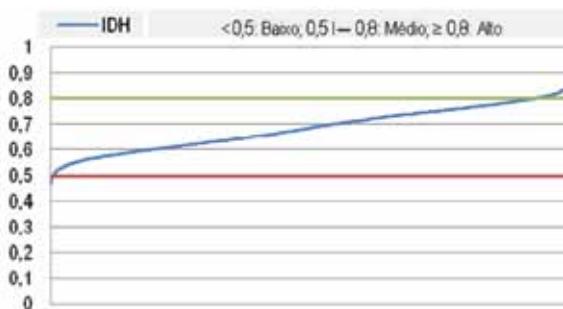
FIGURA 6.35 Valores contratados, segundo tipo de recursos, para convênio da Funasa, em valores históricos, 2003 - 2009

Aproximadamente, 90,7% dos municípios que foram objeto de convênio com a Funasa, no período de 2003 a 2009, tinham população menor que 50.000 habitantes (Tabela 6.34), 92,2% tinham IDH médio (0,5 – 0,8) e 71,8 tinham PIB *per capita* – 2006 menor que a média nacional (Figuras 6.36 e 6.37).

TABELA 6.34 Distribuição de municípios atendidos com recursos não onerosos pela Funasa, 2004 - 2009

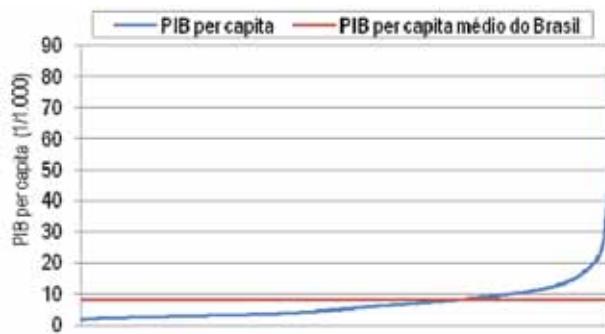
Faixa populacional	Nº	%	% (Acumulada)
< 30.000	3405	82,55	82,55
30.000 |— 50.000	338	8,19	90,74
50.000 |— 100.000	214	5,19	95,93
100.000 |— 150.000	57	1,38	97,31
150.000 |— 250.000	41	0,99	98,30
250.000 |— 500.000	40	0,97	99,27
500.000 |— 1.000.000	16	0,39	99,66
1.000.000 |— 3.000.000	12	0,29	99,95
> 3.000.000	2	0,05	100,00
Total	4.125	100,00	—

Fonte: Banco de dados do MS/Fundação Nacional de Saúde, 2010.



Fonte: IBGE/PNUD.

FIGURA 6.36 IDH 2000 dos municípios atendidos com recursos não onerosos para ações de saneamento básico da Funasa, 2003 - 2009



Fonte: IBGE, 2010.

FIGURA 6.37 PIB per capita 2006 dos municípios atendidos com recursos não onerosos, para ações de saneamento básico da Funasa³³, 2003 - 2009

A maior parte dos municípios atendidos com recursos vinculados à FUNASA – não onerosos, tinha como prestadores dos serviços de água e esgoto as companhias estaduais (69,96%), seguidas das autarquias municipais (9,60%) e administração direta (6,79%). Observa-se que 2,91% tinham, como prestadores, empresas privadas (Tabela 6.35).

TABELA 6.35 Tipo do prestador dos municípios atendidos com recursos não onerosos, 2004 - 2009

Tipo do prestador	Nº	(%)
Companhia estadual	2.886	69,96
Autarquia municipal	396	9,60
Administração direta	280	6,79
Empresa privada	120	2,91
Dois prestadores	20	0,48
Sem informações	423	10,25
Total	4.125	100,00

Fonte: Banco de dados do MS/Fundação Nacional de Saúde, 2010; UFBA, 2010; e SNIS, 2007.

Cerca de 44,0% dos convênios firmados pela Funasa foram com a macrorregião Nordeste, 19,9% da Norte e 11,54% da Sul (Tabela 6.36). A dotação orçamentária da Funasa teve uma abrangência territorial ampla, atingindo 4.215 municípios brasileiros, entre os anos 2003 a 2009, sendo que os estados que foram beneficiados com maior número de convênios foram: Ceará (9,90%), Paraíba (8,6%), Minas Gerais (7,9%) e Maranhão (6,5%).

³³ Foram retirados da base de dados os municípios de Confins-MG, Porto Real-RJ, Loveira-SP, Quissana-RJ, São Francisco do Conde-BA, por apresentarem valores bem acima do conjunto de dados.

TABELA 6.36 Número de projetos por macrorregiões apoiados pela Funasa, 2003 - 2009

Macrorregião	Número de convênios	%
Norte	2.991	19,92
Nordeste	6.609	44,02
Centro-Oeste	1.416	9,43
Sudeste	2.267	15,10
Sul	1.732	11,54
Total	15.015	100,00

Fonte: Banco de dados do MS/Fundação Nacional de Saúde, 2010.

Na Figura 6.38 podem ser observados os municípios contemplados com convênios da Funasa, no período de 2003 a 2009, para a componente abastecimento de água. Analisando-se os dados, constata-se que a ação da Fundação tem abrangência nacional, atingindo municípios em todas as macrorregiões. A maior parte dos municípios contemplados está localizada na macrorregião Nordeste, tendo sido muitos deles atendidos mais de uma vez.

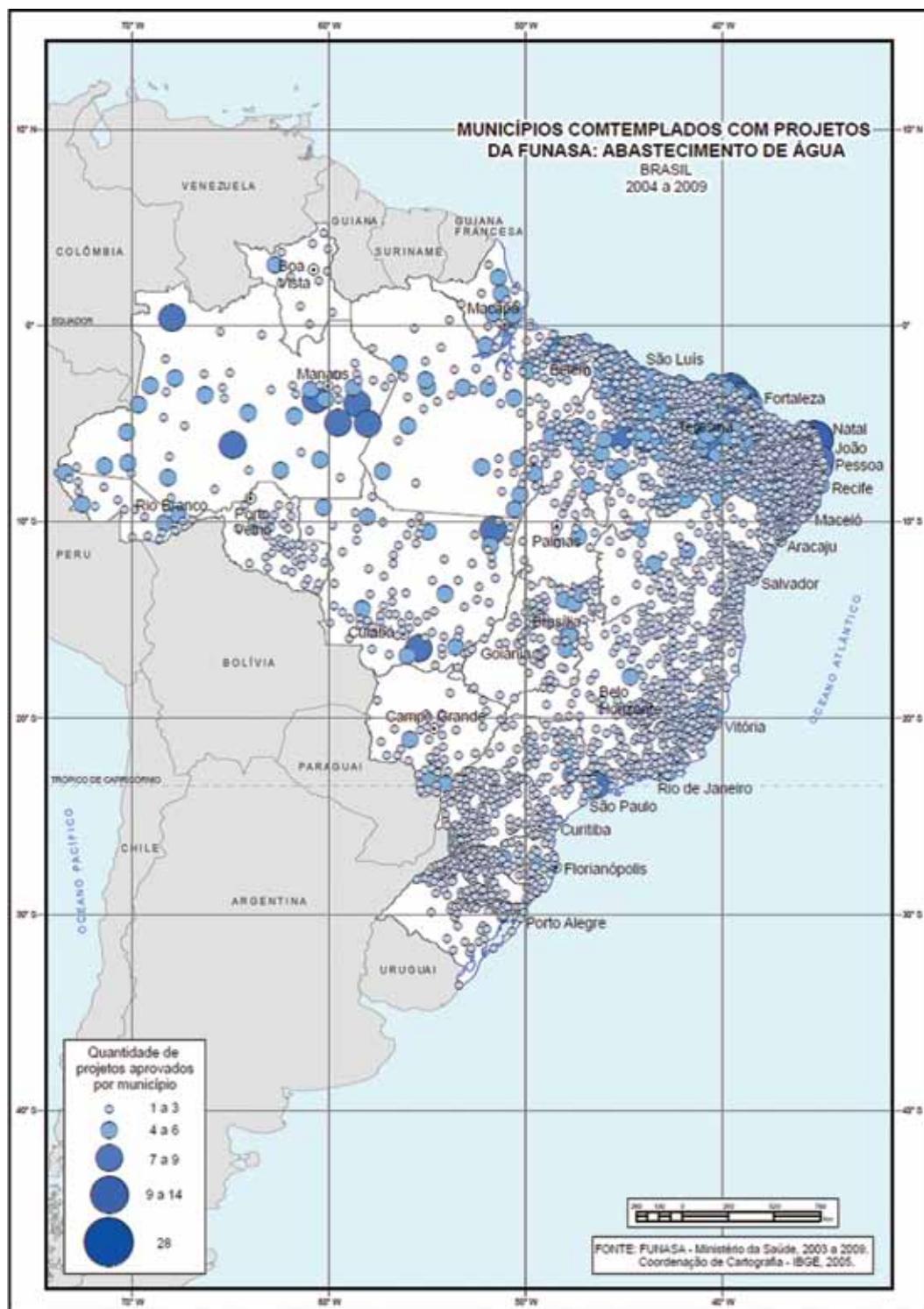
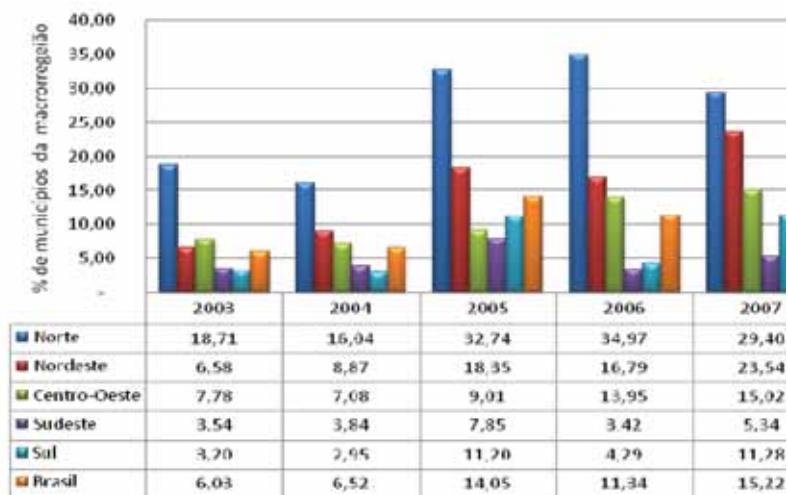


FIGURA 6.38 Municípios contemplados pela Funasa com projetos em abastecimento de água, 2003 a 2009

No entanto, em termos da proporção de municípios em relação ao total de cada região, as macrorregiões mais atendidas foram a Norte e Nordeste. A proporção de municípios beneficiados no Brasil para essa componente do saneamento básico, em relação ao total, vem se ampliando, sendo, no entanto, ainda baixa: passou de 6,0% em 2003 para 15,2% em 2007 (Figura 6.39), embora ao longo do período tenha atingido quase 50% dos municípios brasileiros.



Fonte: Banco de dados da Fundação Nacional de Saúde, 2010

FIGURA 6.39 Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em abastecimento de água, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião³⁴, no período de 2003 a 2007

Os dados da componente esgotamento sanitário revelam uma abrangência territorial menor, em relação ao abastecimento de água. As macrorregiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste foram as que tiveram maior número de municípios contemplados. As macrorregiões Nordeste e Sudeste tiveram municípios que receberam recursos mais de uma vez (Figura 6.40). Em termos da proporção de municípios contemplados em relação ao total de cada região, as Macrorregiões que foram mais atendidas foram a Nordeste, Norte e Sudeste. A proporção de municípios atendidos no Brasil, em relação ao total, tem se ampliado, sendo, no entanto, ainda baixa: passou de 2,4%, em 2003, para 7,2%, em 2007 (Figura 6.41).

³⁴ Em relação ao total de municípios da macrorregião.

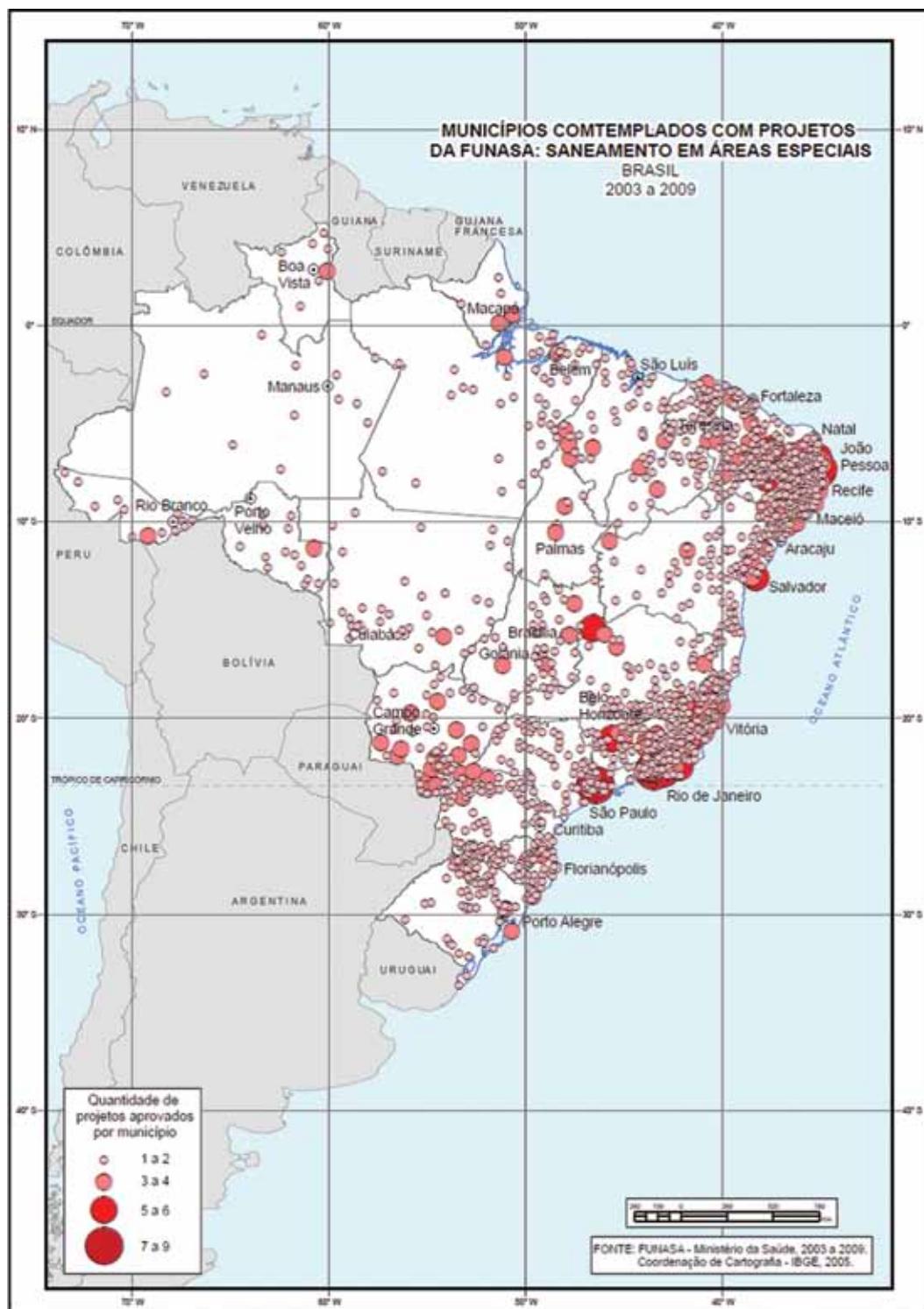
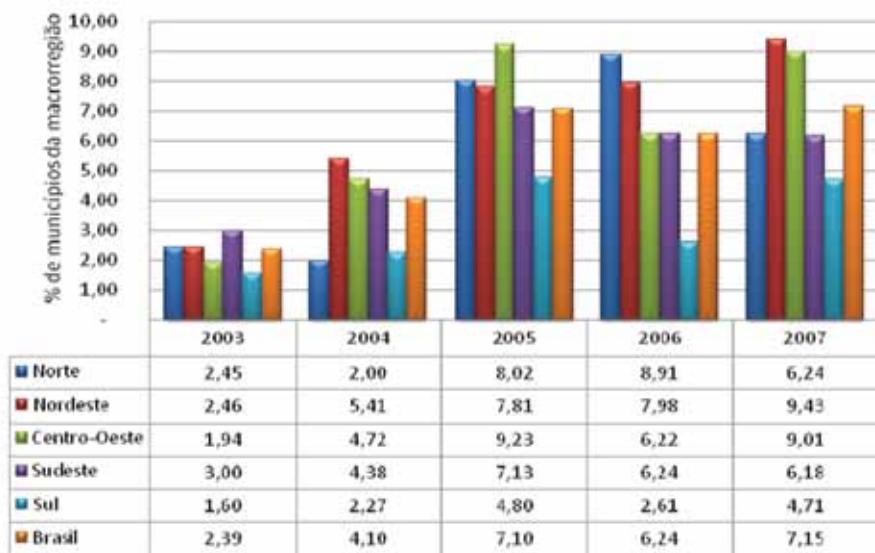


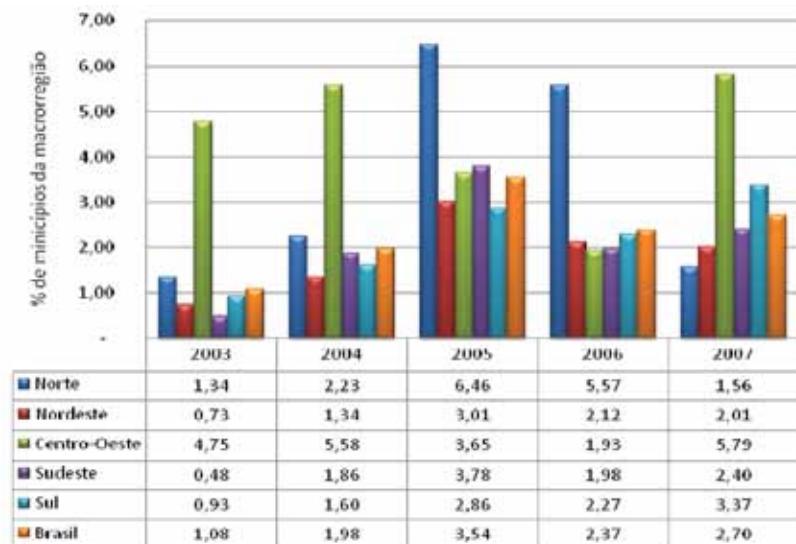
FIGURA 6.40 Municípios contemplados pela Funasa com projetos em esgotamento sanitário, 2003 - 2009



Fonte: Banco de dados da Fundação Nacional de Saúde, 2010.

FIGURA 6.41 Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em esgotamento sanitário, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007

Os dados da componente resíduos sólidos revelam uma abrangência territorial ainda menor, em relação as outras duas componentes analisadas anteriormente, tendo a macrorregião Norte o menor número de municípios beneficiados (Figura 6.42). Em termos da proporção de municípios contemplados em relação ao total de cada região, as macrorregiões que foram mais atendidas foram a Nordeste, Norte e Sudeste. A proporção de municípios atendidos no Brasil em relação ao total é baixa, embora tenha se ampliado um pouco, passando de 1,1% em 2003 para 2,7% em 2007 (Figuras 6.42 e 6.43).



Fonte: Banco de dados da Fundação Nacional de Saúde, 2010.

FIGURA 6.42 Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em resíduos sólidos, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007

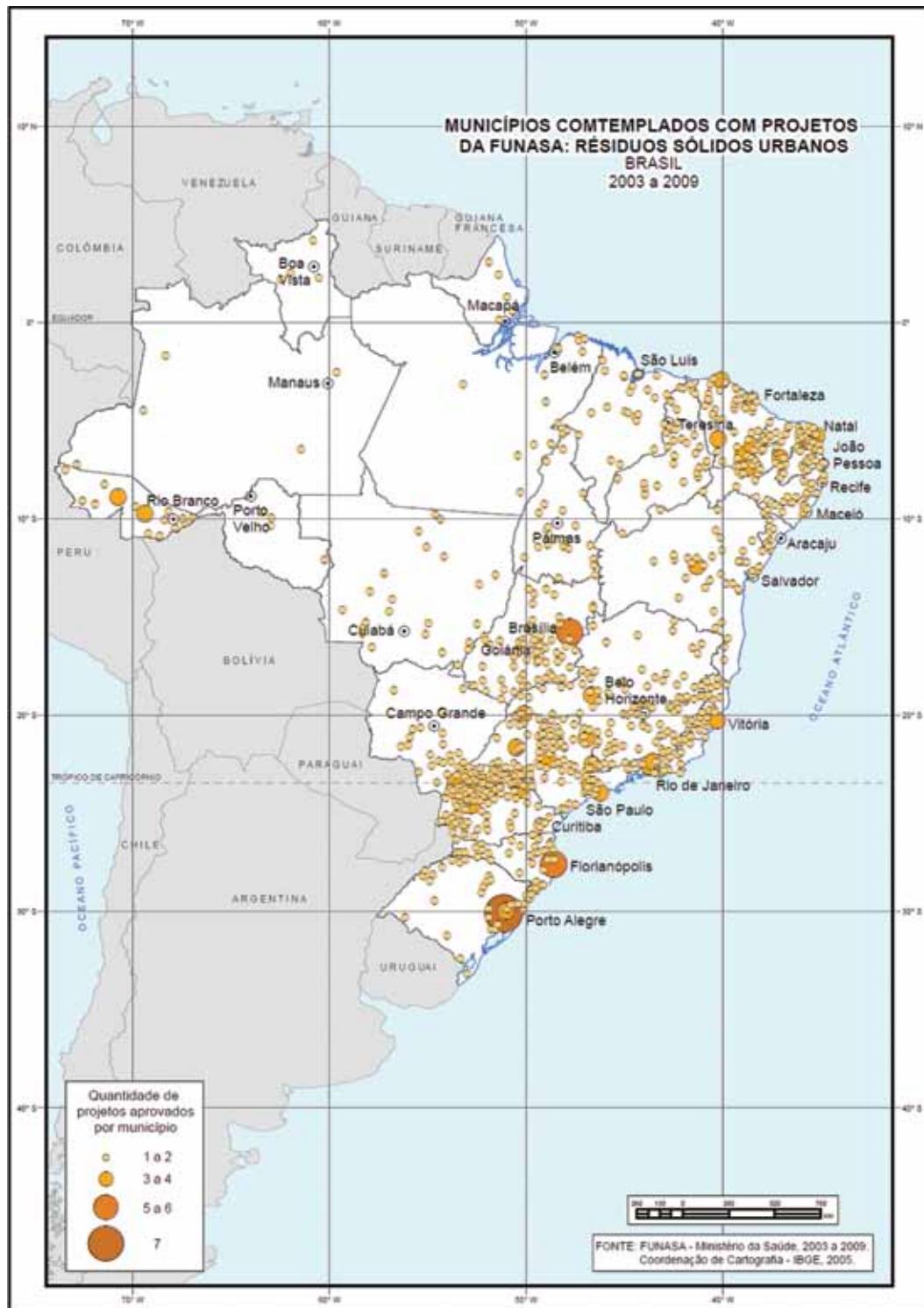
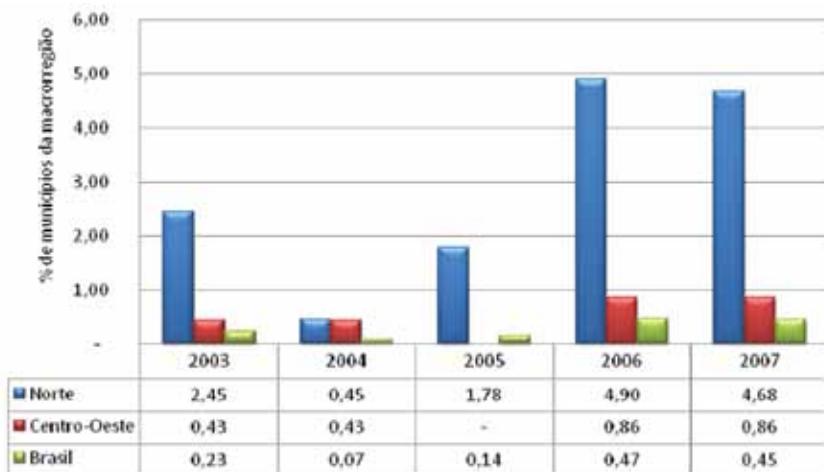


FIGURA 6.43 Municípios contemplados pela Funasa com projetos de resíduos sólidos, 2003 – 2009

Os dados da componente drenagem das águas pluviais revelam que os municípios alvo de convênios com a Funasa, no período de 2003 a 2007, estão situados nas macrorregiões Norte e Centro-Oeste, com maior número de contemplados na primeira (Figura 6.44). Em termos da proporção de municípios contemplados em relação ao total de cada região, as macrorregiões que foram mais atendidas foram a Nordeste, Norte e Sudeste. A proporção de municípios atendidos no Brasil em relação ao total é baixa, embora tenha se ampliado um pouco, passando de 0,23% em 2003 para 0,45% em 2007 (Figura 6.44 e 6.45).



Fonte: Banco de dados da Fundação Nacional de Saúde, 2010.

FIGURA 6.44 Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em drenagem das águas pluviais, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007

Os dados das ações de melhorias sanitárias domiciliares (MSD) revelam que os municípios alvo da Funasa, no período de 2003 a 2007, estão situados nas macrorregiões Nordeste, Sudeste e Sul, sendo que a primeira teve a maior quantidade de municípios atendidos mais de uma vez (Figura 6.46). Em termos da proporção de municípios contemplados em relação ao total de cada região, as macrorregiões que foram mais atendidas foram a Norte e Nordeste. A proporção de municípios atendidos no Brasil em relação ao total vem se ampliando, embora ainda seja baixa, tendo passado de 5,9% em 2003 para 10,7% em 2007 (Figuras 6.46 e 6.47)

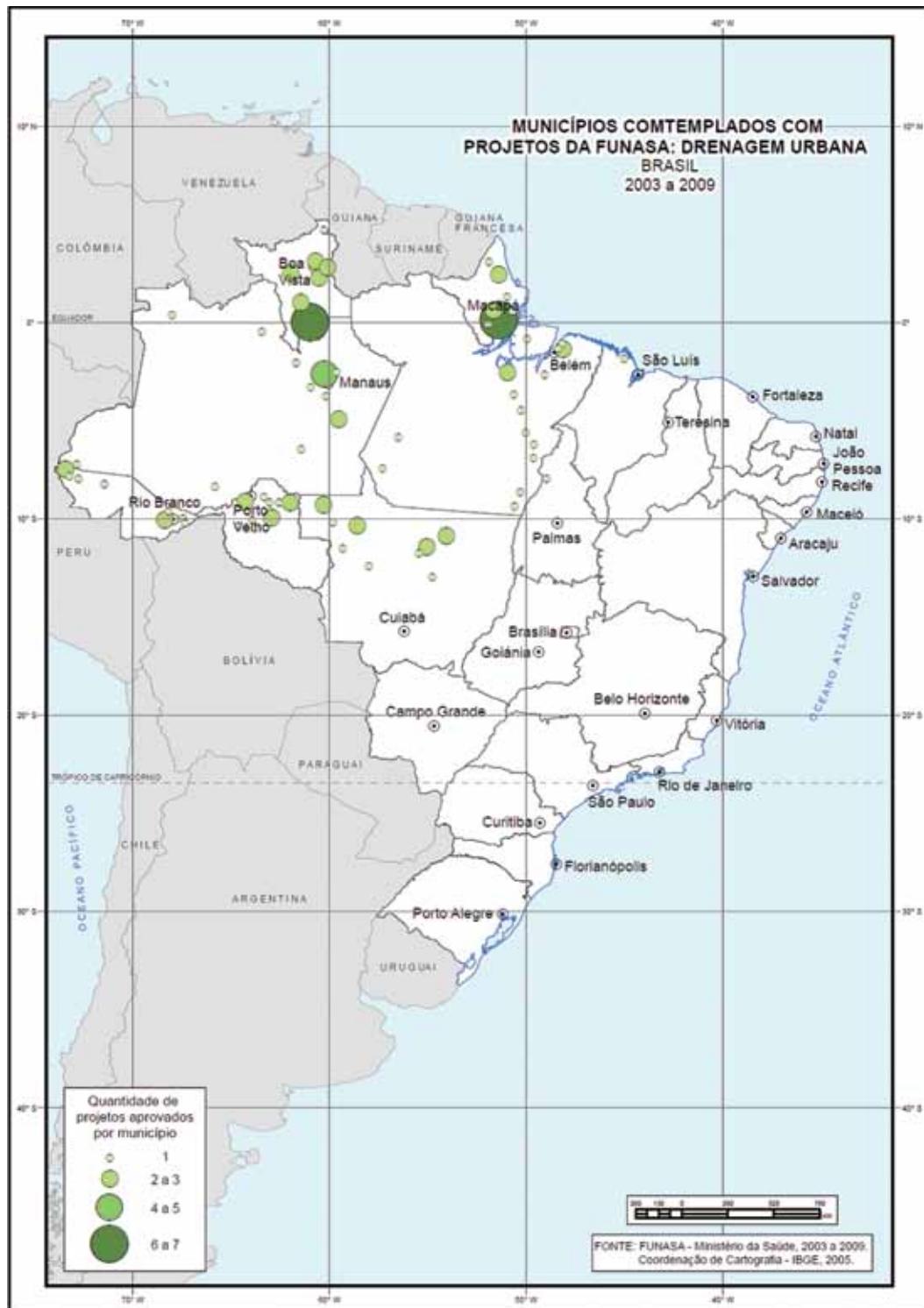


FIGURA 6.45 Municípios contemplados pela Funasa com Projetos de Drenagem das Águas Pluviais, 2003 - 2009

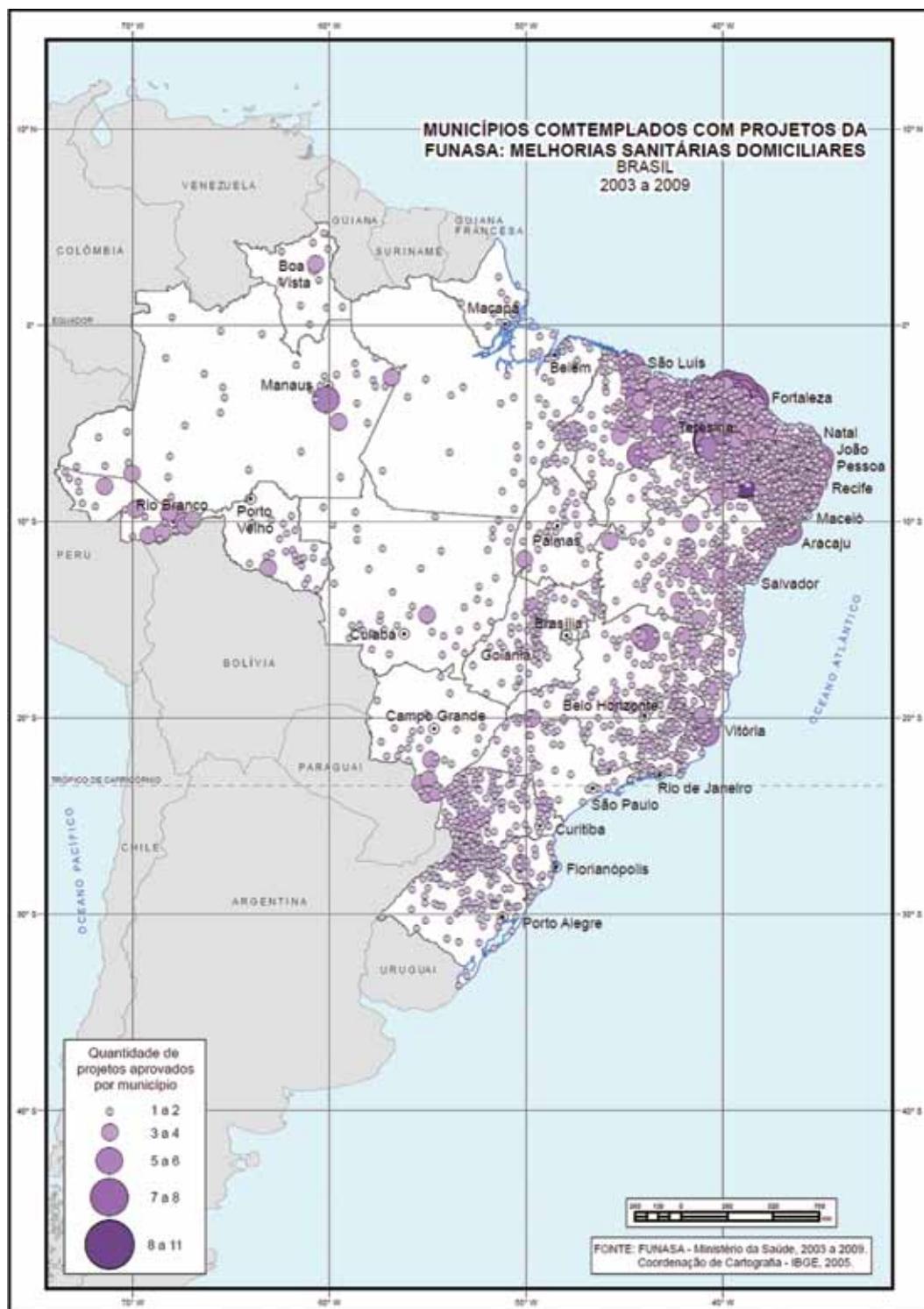
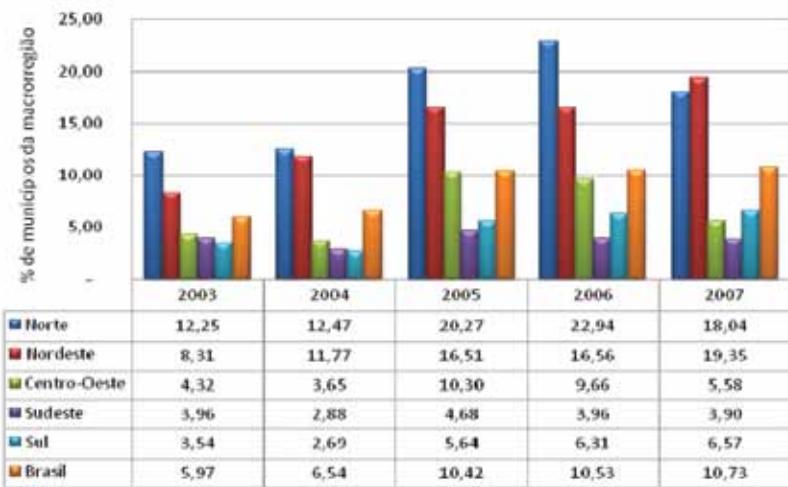


FIGURA 6.46 Municípios contemplados pela Funasa com Projetos de Melhorias Sanitárias Domiciliares, 2003 - 2009



Fonte: Banco de dados da Fundação Nacional de Saúde, 2010.

FIGURA 6.47 Percentual dos municípios beneficiados pela Funasa em Melhorias Sanitárias Domiciliares, em relação ao total de municípios, segundo macrorregião, no período de 2003 a 2007

Os dados das ações em saneamento em áreas especiais (aldeias indígenas, quilombolas, assentamentos rurais do Incra e reservas extrativistas), no período de 2005 a 2009, revelam uma abrangência nacional da atuação da Funasa, a partir de 2007, havendo certa proporcionalidade entre as macrorregiões, em termos de número de convênios firmados (Figura 6.48 e Tabela 6.37). Foram firmados 1.526 convênios em áreas indígenas, a maior parte nas macrorregiões Norte e Centro-Oeste; 229 em áreas de quilombolas, a maior parte no Nordeste e Norte; e 157 em áreas rurais de assentamentos do Incra, distribuídos proporcionalmente entre as macrorregiões, exceto a Sul (Tabela 6.38).

TABELA 6.37 Número de municípios contemplados com convênios para saneamento em áreas especiais. 2005 - 2009

Macrorregião	2005	2006	2007	2008	2009
Norte			72	43	81
Nordeste	1		57	71	76
Centro-Oeste		1	46	51	52
Sudeste			29	21	28
Sul		1	37	29	30
Brasil	1	1	204	215	267

Fonte: Banco de dados da Fundação Nacional de Saúde, 2010.

TABELA 6.38 Número de convênios firmados pela Funasa para saneamento em áreas especiais, 2005 – 2009

Macrorregião	Áreas indígenas	%	Áreas de quilombolas	%	Assent. Rurais (Incra)	%	Reservas Extrativistas	%	Total	%
Norte	605	39,65	51	22,27	43	27,39	1	33,33	700	36,55
Nordeste	260	17,04	119	51,97	45	28,66	2	66,67	426	22,25
Centro-Oeste	355	23,26	16	6,99	21	13,38	-	-	392	20,47
Sudeste	161	10,55	21	9,17	36	22,93	-	-	218	11,38
Sul	145	9,50	22	9,61	12	7,64	-	-	179	9,35
Brasil	1.526	100,00	229	100,00	157	100,00	3	100,00	1.915	100,00

Fonte: Banco de dados da Fundação Nacional de Saúde, 2010.

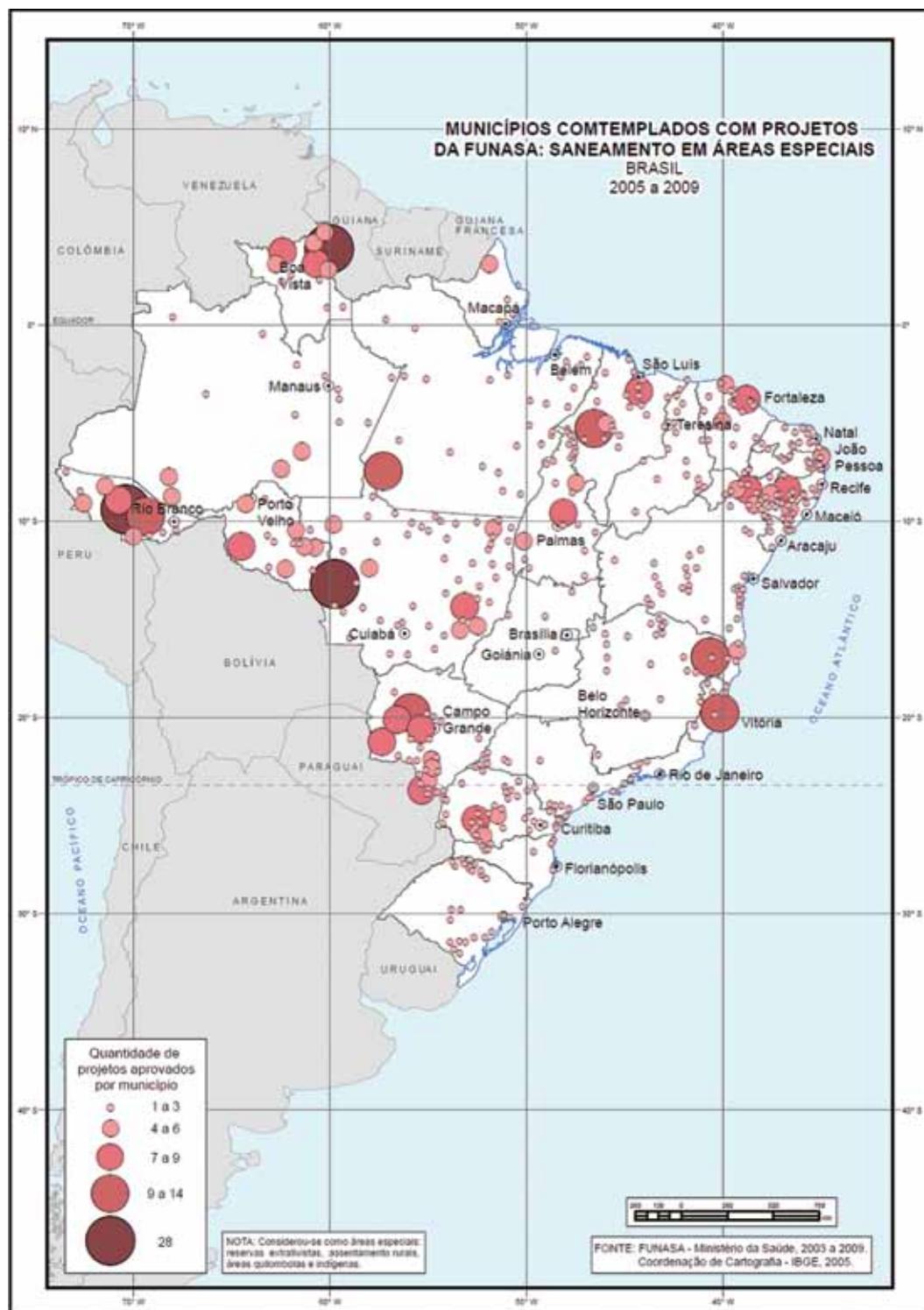


FIGURA 6.48 Municípios contemplados pela FUNASA para Projetos de Saneamento em Áreas Especiais, 2003 - 2009

Os dados demonstram que a partir de 2005 houve uma decisão política do governo federal em estruturar as ações nas áreas em questão, principalmente nas indígenas. No entanto, a proporção de valores conveniados dessa ação, em relação ao total, ainda é muito pequena (7%), totalizando R\$ 465,6 milhões, quase a totalidade vinculados ao PAC e, além disso, os níveis de desembolsos são extremamente baixos: R\$ 39,3 milhões (8,4%). Em cerca de 77% dos convênios, o proponente é a FUNASA e, em 15%, prefeituras municipais. Dentre os fatores que podem estar contribuindo para a baixa execução orçamentária, pode-se citar: as condições sobre as quais os convênios são firmados, com exigência de projetos consistentes, de documentação do licenciamento ambiental e da regularização da posse da terra; atrasos nos processos de licitação e contratação de obras; e dificuldades administrativas e operacionais por parte da FUNASA.

Os dados revelam que a FUNASA tem assumido um papel relevante na promoção de ações de saneamento básico no governo federal, ao lado do Ministério das Cidades. Nota-se uma ampliação dos investimentos ano a ano, principalmente com recursos do PAC. O número de municípios atendidos também vem aumentando, tendo-se uma abrangência territorial significativa, mostrando a capilaridade da Fundação, no nível nacional. No entanto, embora se disponha de critérios de elegibilidade e de prioridade, definidos pela Portaria do Presidente nº 106, de 2004, o perfil dos municípios atendidos revela a necessidade de reavaliá-los. Questões como necessidades de recursos por componente do saneamento, perfil dos municípios quanto ao IDH, prestador dos serviços, condições da execução e operação das ações, indicadores de saúde, de saneamento, renda, programação orçamentária X emendas e outras questões relativas à viabilidade técnica dos projetos apresentados e o interesse público, devem ser consideradas.

Os dados também evidenciam certa pulverização dos recursos, com projetos de baixo valor e orientados para um componente do saneamento, o que distancia a Funasa de um projeto mais voltado para ações intersetoriais e integradas de saneamento básico, sendo necessário empreender avaliações para verificar a efetividade desses projetos. A baixa execução orçamentária indica a necessidade de rever procedimentos e definir estratégias voltadas para o processo de implementação das ações. Ações de cunho gerencial, o fortalecimento da gestão descentralizada, a capacitação dos municípios, do ponto de vista técnico, gerencial e operacional, a participação e o controle social são extremamente importantes para garantir a execução das ações e para dar sustentabilidade aos projetos, pontos que não têm sido privilegiados pela Fundação e também por outros órgãos da administração federal. É importante pontuar que, embora a Funasa tenha ampliado o seu papel no campo do saneamento básico, pouco foi feito no âmbito interno da Fundação, para qualificá-la para assumir tal tarefa. As condições administrativas e gerenciais se mantiveram praticamente as mesmas, não havendo na Funasa uma política gerencial e de recursos humanos clara e compatível com os desafios impostos. O corpo gerencial e de profissionais vem sendo fragilizado com baixos salários e contratação temporária. Recentemente, houve um reforço do quadro de profissionais de nível superior, vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não havendo concurso público para a Fundação. Certamente, esse quadro tem vínculos com indecisão do nível central, quanto aos rumos da Fundação, situação incompatível com a tarefa que lhe foi depositada.

A seguir serão discutidos os dados, por Programa de responsabilidade da FUNASA.

Programa Saneamento Rural

O Programa Saneamento Rural tem como objetivo ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental em áreas rurais, priorizando as populações rurais dispersas ou localidades rurais com população de até 2.500 habitantes. São atendidos também os assentamentos da

reforma agrária, reservas extrativistas, minorias étnico-raciais, como quilombolas, população indígena e outros povos da floresta, e as escolas rurais (BRASIL, 2010q).

Segundo o SIGPLAN, a eleição e priorização dos municípios são realizadas pela Funasa, com base em critérios sanitários, epidemiológicos, sociais e ambientais, definidos em Portaria do Presidente nº 106, de 2004, submetida à apreciação da Comissão Intergestora Tripartite – CIT (BRASIL, 2010q). A definição de recursos por município é pactuada com a Comissão Intergestora Bipartite - CIB, respeitando os limites orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual.

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência no período de 2004 a 2009 foi para a ação Implantação de melhorias habitacionais para controle da doença de Chagas (44,6% do total), seguida da ação 7656 – Implantação, ampliação ou melhoria do serviço de saneamento em áreas rurais, em áreas especiais (quilombos, assentamentos e reservas extrativistas) e em localidades com população inferior a 2.500 habitantes (25,8% do total) – Tabela 6.39.

TABELA 6.39 Ações do Programa Saneamento Rural, 2004 – 2009

Código da ação	Descrição	% do total de ações
3921	Implantação de melhorias habitacionais para controle da doença de Chagas.	44,55
7656	Implantação, ampliação ou melhoria do serviço de saneamento em áreas rurais, em áreas especiais (quilombos, assentamentos e reservas extrativistas) e em localidades com população inferior a 2.500 habitantes.	25,76
1261	Abastecimento de água e instalações hidráulico-sanitárias em escolas públicas rurais - Água na escola.	16,36
7684	Saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção e controle de agravos.	2,73

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Cerca de 62,4% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Nordeste e 9,4% da Norte (Tabela 6.40). Os estados que foram beneficiados com maior número de convênio foram: Alagoas (13,6%) e Piauí (9,1%).

TABELA 6.40 Número de contratos por macrorregiões do Programa Saneamento Rural

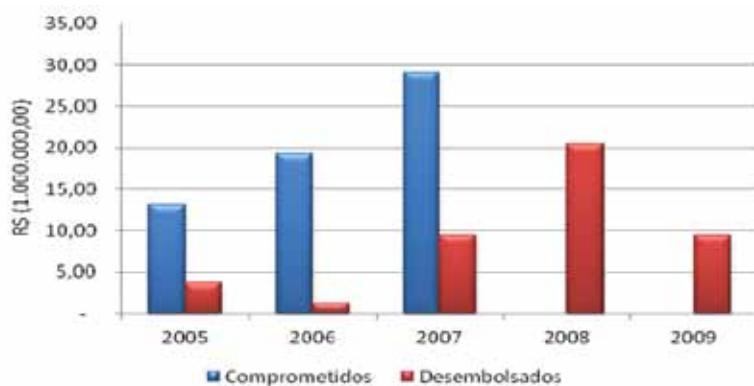
Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	31	9,39
Nordeste	206	62,42
Centro-Oeste	6	1,82
Sudeste	19	5,76
Sul	18	5,45
Nacional e não informado	50	15,15
Total	330	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

A seguir serão discutidos os investimentos do Programa em cada componente do saneamento básico.

Abastecimento de água

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, para abastecimento de água, estão apresentados na Figura 6.49. Foi comprometido um total de R\$ 61,48 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 44,39 milhões (72,0%). No entanto, esse nível de desembolso é explicado pela não realização de convênios nos anos de 2008 e 2009.

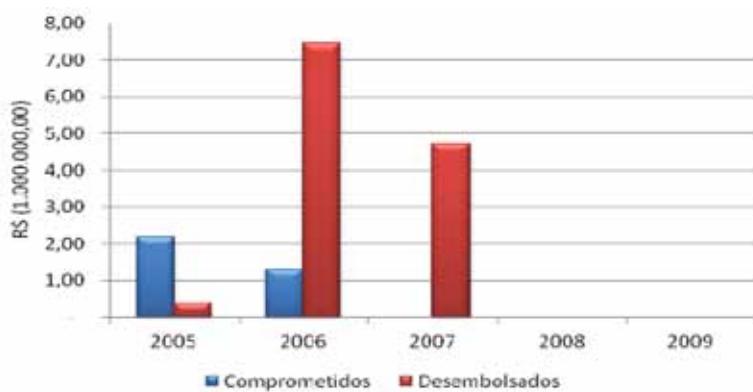


Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.49 Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, do Programa Saneamento Rural. Abastecimento de água, 2005 - 2009

Esgotamento sanitário

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, para esgotamento sanitário, estão apresentados na Figura 6.50. Foi comprometido um total de R\$ 3,5 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 12,6 milhões. A partir de 2007 não foram firmados mais convênios.

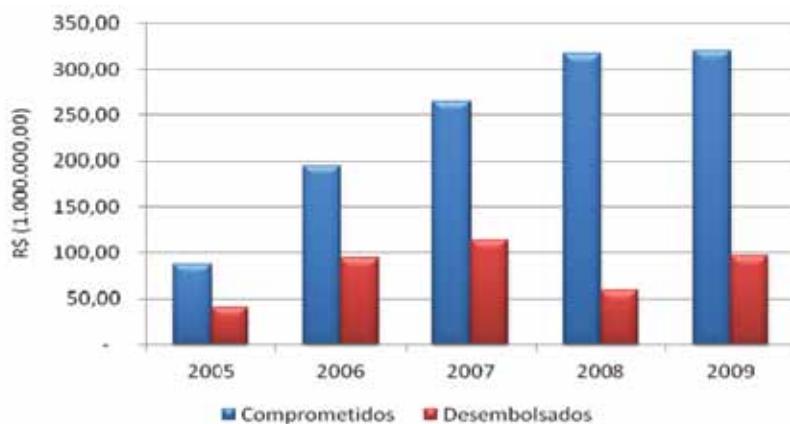


Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.50 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Saneamento Rural. Esgotamento sanitário, 2005 - 2009

Ações integradas de saneamento

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, para ações integradas de saneamento, estão apresentados na Figura 6.51. Foi comprometido um total de R\$ 1,18 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 405,3 milhões (34,2%), evidenciando baixa execução orçamentária.



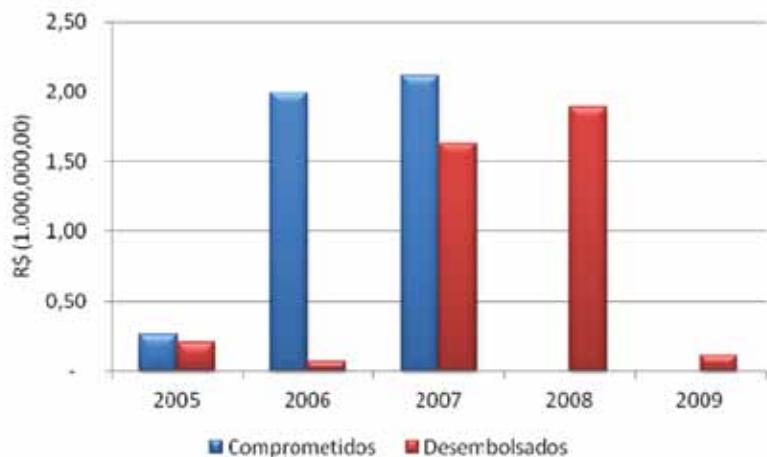
Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.51 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Saneamento Rural. Ações integradas, 2005 - 2009

Programa Vigilância Ambiental em Saúde

Vinculado à Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde, que tem como atribuição a gestão do Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental – SINVSA, o Programa envolve uma série de ações e serviços relativos à vigilância em saúde ambiental, visando o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes do meio ambiente, que interferem na saúde humana (BRASIL, 2005).

Dentre as ações desse Programa foi selecionada a ação *Vigilância Ambiental em Saúde relacionada à Qualidade da Água para Consumo Humano*, considerando sua relação com o saneamento básico. Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, para essa ação, estão apresentados na Figura 6.52. Foi comprometido um total de R\$ 4,3 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 3,91 milhões (89,5%), evidenciando boa execução orçamentária.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.52 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Vigilância Ambiental em Saúde, 2005 - 2009

O Programa representa 0,02% do total dos valores comprometidos com ações relacionadas ao saneamento. Hoje, o Programa de Vigilância da Qualidade da água de Consumo Humano está vinculado à coordenação de Vigilância em Saúde, da Secretaria de Vigilância em Saúde, embora, do ponto de vista orçamentário, ainda esteja no âmbito da Funasa. Apesar da importância desse Programa para a garantia da qualidade da água de consumo humano, uma análise mais aprofundada do mesmo foge ao escopo desse trabalho. No entanto, é importante ressaltar que os esforços do Ministério da Saúde para o fortalecimento da ação estatal, no campo da vigilância da qualidade da água de consumo humano, vêm se ampliando, por meio da promoção da capacitação de pessoal das secretarias municipais de saúde; da criação e implementação do Sistema de Informação da Qualidade da Água de Consumo Humano – SISÁGUA; do fortalecimento da capacidade laboratorial para ações de vigilância; da revisão da portaria que estabelece as normas e padrões de potabilidade da água; dentre outros. No entanto, o volume de recursos, o quadro de pessoal do nível central e a capacidade institucional das prefeituras municipais são elementos que têm atuado como fator de limitação para os avanços da ação pública nessa área.

6.6.2 Acesso à Alimentação: Programa 1 Milhão de Cisternas

O Programa Acesso à Alimentação dispõe de uma ação que tem como objetivo garantir à população, em situação de insegurança alimentar, o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana. O público alvo são agricultores familiares, famílias em situação de insegurança alimentar e/ou risco nutricional, comunidades populacionais específicas (BRASIL, 2010q).

O órgão responsável pelo Programa é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF) e a sua implementação ocorre por meio dos integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O Programa busca fortalecer os sistemas locais, por meio do apoio à implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e do apoio a consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (BRASIL, 2010q).

O Programa envolve a construção de cisternas para armazenamento de água, com a finalidade de universalizar as condições de acesso adequado à água potável das populações rurais de baixa renda

do semi-árido brasileiro. As cisternas de concreto armado possibilitam a captação da água de chuva do telhado. Os beneficiários são capacitados para a adequada utilização e manutenção das cisternas (BRASIL, 2010q).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a garantia do acesso à água de qualidade para o consumo humano foi incorporada como componente fundamental da política de segurança alimentar e nutricional, passando a compor uma das ações do Programa Fome Zero (BRASIL, 2009h). Assim, o governo federal passou a apoiar e financiar o Programa de Formação e Mobilização Social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC.

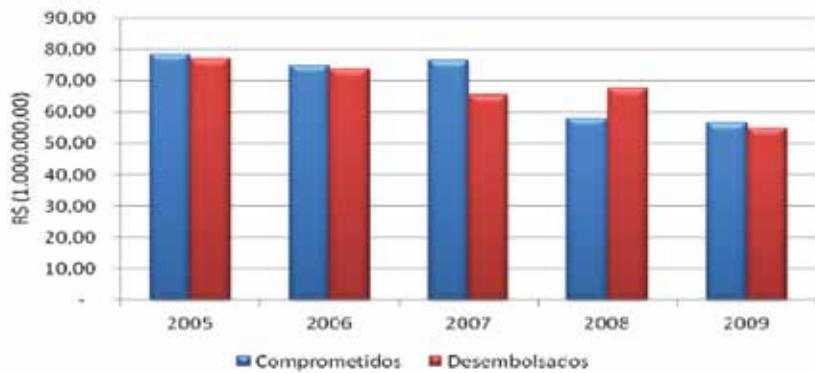
Em 2004, foi instituída pelo MDS, no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007, a Ação “Construção de Cisternas Para Armazenamento de Água”, que passou a apoiar iniciativas estaduais e algumas municipais de construção de cisternas. A ação adota o nome fantasia de Programa Cisternas, estabelecendo como característica principal: apoiar estados, órgãos federais e sociedade civil, atuantes na região semi-árida, na implementação de programas que visem garantir o acesso à água potável, como componente fundamental da garantia da segurança alimentar e nutricional, para as famílias de baixa renda do sertão nordestino (BRASIL, 2009h).

A maior parte das ações é realizada por meio de Termo de Parceria entre o governo federal e a Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA), que constituiu uma Oscip, Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC). Foram firmados convênios com os Estados da Bahia, da Paraíba, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Norte e com os municípios de Pintadas, Pé de Serra e Quixadá, na Bahia, e Campina Grande, na Paraíba. As atividades da AP1MC desenvolvem-se em diferentes instâncias, com representações estaduais das Unidades de Gestão Microrregionais (UGMs). Participam do processo outras entidades, como associações, paróquias, grupos de trabalhadores, que são denominadas de Unidades Executoras Locais (UEL) e, ainda, associações de grupos de famílias, que atuam nos locais escolhidos para a implantação das cisternas (BRASIL, 2006b).

No ano de 2003, a construção de cisternas foi prevista nas ações do Programa Combate à Fome, envolvendo atividades voltadas para a Educação Alimentar e Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, que integravam o Programa Comunidade Ativa. Em 2004, passou a integrar a ação Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, do Programa Acesso à Alimentação. Compõem os recursos do Programa doações de entidades Internacionais, doações para o combate à fome, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, recursos ordinários e contribuição para financiamento da seguridade social (BRASIL, 2006b).

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2006, evidenciou que, aproximadamente, 86% dos recursos da ação em questão foram repassados para a Oscip AP1MC.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, para a construção de cisternas para armazenamento de água estão apresentados na Figura 6.53. Foi comprometido um total de R\$ 344,0 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 338,3 milhões (98,3%), tendo, portanto, uma excelente execução orçamentária.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.53 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Acesso à Alimentação para a Construção de Cisternas, 2005 - 2009

Dados do SIGPLAN revelam que foram construídas 595.822 cisternas na região do Semi-árido Brasileiro, entre os anos de 2005 a 2009, número ampliado pelas ações de natureza privada e de outros programas governamentais (BRASIL, 2010q). As cisternas têm se constituído em uma fonte importante de água na região.

Foram beneficiados, no período de 2004 a 2009, treze projetos, sendo oito da macrorregião Nordeste. Nessa macrorregião foram beneficiados os estados de Alagoas (2 projetos), Bahia (2), Ceará (2), Paraíba (1) e Pernambuco (1).

Para que a meta da Ação seja atendida, ainda será necessário construir 404.178 cisternas. Como entre 2005 e 2008 foram construídas 595.822, será necessário empreender esforços para que a meta seja atendida (BRASIL, 2010q).

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, em 2006, identificou deficiências no controle e monitoramento da Ação ora em discussão, destacando-se (BRASIL, 2006b):

- inadequação dos recursos humanos alocados para o gerenciamento da Ação, dificultando o controle e o monitoramento das atividades;
- insuficiência dos indicadores de desempenho, utilizados pelo MDS, para medir os aspectos da operacionalização da Ação;
- falta de planejamento das visitas e inspeções realizadas, o que interfere na confiabilidade dos mecanismos de controle e monitoramento da Ação;
- dificuldades de operacionalização do Sistema de Informações Gerenciais do Projeto Cisternas (SIG - Cisternas);
- falta de padronização da apuração e correção de falhas e de problemas identificados pelas entidades que executam a Ação;
- insuficiência dos canais de comunicação para a apresentação de sugestões, críticas ou denúncias da população, o que pode prejudicar o aprimoramento da Ação;
- deficiências na manutenção das cisternas e no tratamento da água, uma vez que parte da população não tem realizado as práticas de manuseio conforme os processos de capacitação desenvolvidos junto às famílias beneficiadas, sendo a maior dificuldade o uso do hipoclorito de sódio, que não está sendo devidamente aplicado com relação à periodicidade e à quantidade preconizadas, indicando que os treinamentos ministrados não foram suficientes para a incorporação dos hábitos necessários para o tratamento da água;

- utilização do reservatório de água fornecida por carros-pipa ou de outras fontes não seguras e para outros usos além do de beber;
- problemas construtivos como fissuras, rachaduras e de operação das bombas;
- realização de práticas de vinculação do recebimento das cisternas ao pagamento de alguma contribuição, como fundos rotativos, mensalidades ou outras contribuições, como materiais de construção a associações comunitárias, em desacordo com os critérios da Ação, o que pode “representar um obstáculo para que as famílias mais necessitadas tenham acesso aos benefícios dessa política pública” (BRASIL, 2006b, p. 22).
- falhas na sistemática de distribuição das cisternas, uma vez que o processo de distribuição dos recursos para sua construção considera elementos não mencionados nos parâmetros estabelecidos, que envolvem IDH, índice de mortalidade infantil, renda, idade, condições de acesso à escola, chefe de família do sexo feminino. Em vez desses critérios, estão sendo considerados: a capacidade operacional das entidades executoras; a demanda das comunidades, decorrente do processo de mobilização; o nível de carência das famílias; a população dos municípios; o grau de aridez; a ocorrência de chuvas, ou, ainda, o estabelecimento de cotas de distribuição entre as UGMs. Assim, “a renda familiar é pouco considerada como critério de seleção dos beneficiários, embora esse critério esteja presente na delimitação do público-alvo do Programa e da Ação” (BRASIL, 2006b, p. 19);
- falta de garantias para o atendimento do princípio da equidade, uma vez que a construção das cisternas está condicionada a um conjunto de requisitos que não podem ser satisfeitos por grande parcela das famílias economicamente carentes, a exemplo da exigência de cobertura de telha no domicílio; da área de telhado acima de 40m²; da propriedade do imóvel. Também existem evidências de que os critérios não têm possibilitado o atendimento das famílias mais carentes e de que o “atendimento das comunidades depende da existência de entidades da sociedade civil nas localidades e do seu nível de organização, e não do grau de carência das populações a serem atendidas” (BRASIL, 2006b, p. 22);
- não existência de avaliação prévia independente sobre os custos das diversas atividades relacionadas à implementação da Ação, ficando essa tarefa vinculada aos projetos desenvolvidos pela AP1MC, beneficiária de grande parte dos recursos;
- falta de articulação com outros órgãos, visando a promoção de alternativas para o abastecimento de água da região do semi-árido, o que tem determinado a implantação de projetos nas proximidades de corpos d’água, o beneficiamento de comunidades com cisternas de dois programas diferentes ou famílias beneficiadas, que posteriormente foram contempladas com sistemas de abastecimento de água.

Foram destacados pelo Tribunal de Contas da União, como aspectos que favorecem ao desenvolvimento da Ação (BRASIL, 2006b):

- o alto grau de articulação entre as diversas entidades que compõem a ASA e que colaboram ou participam da AP1MC;
- melhorias nas condições de vida da população atendida, em relação às suas condições de saúde, e benefícios decorrentes da maior disponibilidade de tempo para a execução de outras atividades;
- reflexos positivos na auto-estima das famílias; e
- capacitação e motivação para a organização social, visando a reivindicação de melhorias para a região.

A implantação do Programa no semi-árido tem suscitado questões relacionadas às competências da fiscalização e controle, quanto à segurança sanitária dessa alternativa de suprimento de água (NÓBREGA

et al., 2009). Essa questão mostra-se premente, já que a manipulação doméstica da água tem demonstrado ser um fator de risco associado à contaminação bacteriológica (ÁLVARES, 2005; DIAS NETO *et al.*, 2004). Uma vez que são de competência municipal os assuntos de interesse local, o que inclui as ações de saneamento, e dado que o acesso à água é uma medida de saúde pública, cabendo ao SUS realizar a vigilância da qualidade da água de consumo humano, se faz necessário estabelecer estratégias, no âmbito municipal, para o monitoramento e controle dessa alternativa de suprimento de água. A proliferação de larvas do mosquito da dengue nas cisternas, segundo os relatos dos Agentes da Vigilância Ambiental em Saúde (AVAS), também tem sido motivo de discussão, sendo vinculado ao manejo inadequado dos sistemas de captação e armazenamento de água de chuva (SOUTO *et al.*, 2009).

Por fim, é importante destacar que o Programa 1 Milhão de Cisternas não pode ser considerado como a única solução para o problema do abastecimento de água no semi-árido brasileiro, sendo necessária a definição de uma política pública mais ampla e articulada, entre as diversas instituições federais, estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, inclusive, para enfrentar as secas cíclicas e os reflexos das mudanças climáticas da região. Por outro lado, o Programa necessita de ajustes, não só nos critérios de elegibilidade e priorização, mas também nos mecanismos de gerenciamento e de implementação, com destaque para a avaliação da atuação das entidades da sociedade civil e das ações de capacitação junto às famílias beneficiadas.

6.6.3 Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido / Conviver

O Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver), do Ministério da Integração Nacional, foi formulado sob a ótica do desenvolvimento regional e está orientado para equilibrar as disparidades sócio-econômicas entre as diversas regiões do Brasil. Assim, o Programa tem por objetivo de aumentar a sustentabilidade das atividades econômicas do Semi-Árido brasileiro, para a redução das desigualdades inter e intra-regionais, por meio da diminuição das vulnerabilidades socioeconômicas de áreas de maior incidência de secas, através de ações que dinamizem a economia da região, fortaleça a base social do Semi-Árido, organize a sociedade civil e promova a coordenação e a cooperação entre os atores locais (BRASIL, 2010q; BRASIL, 2009a). Mais especificamente, as ações visam:

- estruturar processos produtivos e sistemas de comercialização, com implantação de estruturas físicas e aquisição de equipamentos para os pequenos e médios empreendimentos coletivos;
- organizar comunidades situadas nas áreas prioritárias da PNDR, visando sua inserção produtiva e competitiva no mercado;
- contribuir para a superação de deficiências do capital humano necessário à gestão compartilhada do desenvolvimento e à estruturação e dinamização da base produtiva regional, incluindo a absorção e a difusão de informação e tecnologia;
- capacitar agentes públicos e privados que atuem na organização social, nas atividades econômicas e produtivas (BRASIL, 2009a, p. 14).

O Ministério da Integração Nacional tem como parceiros institucionais do Programa o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Banco do Brasil, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). São parceiros programáticos do Programa o Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Produzir) e o Proágua Semi-Árido (BRASIL, 2009a).

Segundo o SIGPLAN, o público alvo do Programa são os municípios do semi-árido, definidos por Lei, na Nova Delimitação do Semi-Árido (BRASIL, 2010q). Com critérios estabelecidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR), da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Presidência da República, foram selecionadas sub-regiões, por estado, para objeto de intervenção do Programa, com vistas a propiciar a convergência regional da ação do governo federal. As sub-regiões estão apresentadas na Figura 6.54.

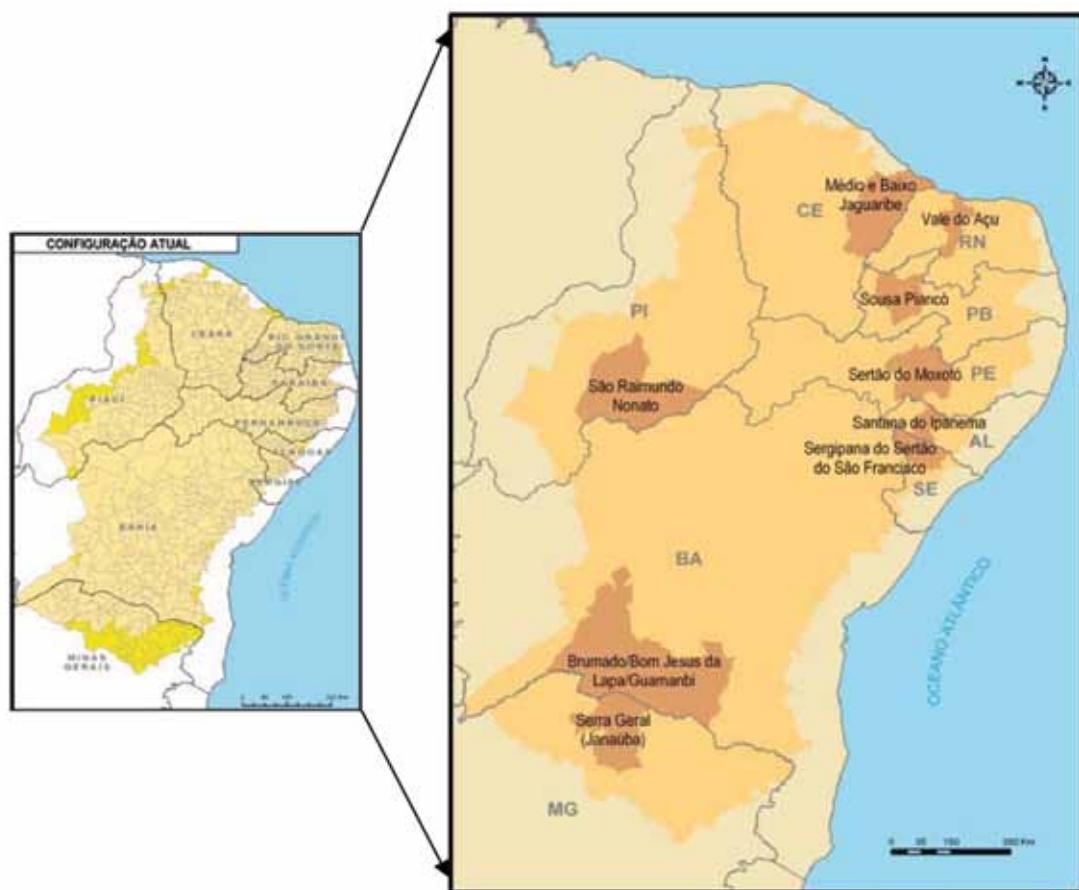


FIGURA 6.54 Mapa das sub-regiões prioritárias do Programa Conviver no Semi-árido

O Programa conta com 208 ações diretas e relacionadas com o saneamento básico, majoritariamente de abastecimento de água, dentre elas: implantação de sistemas de abastecimento de água; capacitação para a manutenção e gestão de pequenas obras hídricas, construção de poços; construção de cisternas; construção de barragens e de sistemas adutores; implantação de dessalinizadores, etc.

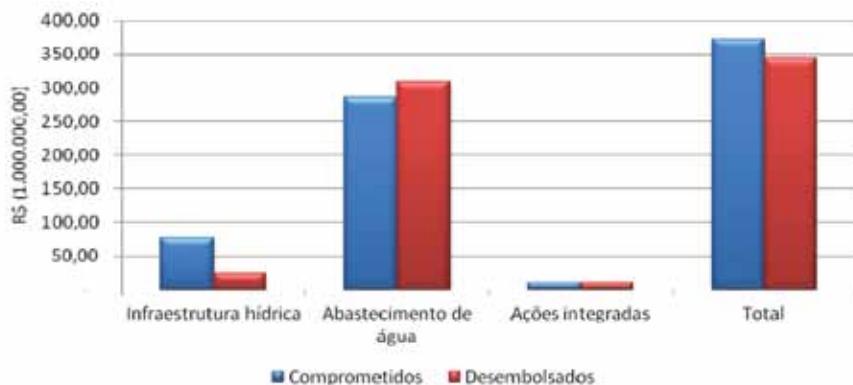
Cerca de 71,63% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Nordeste e 21,15% da Sudeste (Tabela 6.41). Os estados que foram beneficiados com maior número de projetos, no período de 2005 a 2009, foram: Ceará (21,6%), Bahia (14,9%) e Minas Gerais (14,42%). O município de Ponte Alta do Bom Jesus, em Tocantins, também recebeu recursos desse Programa, embora esteja fora do seu alvo de ação.

TABELA 6.41 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Conviver no Semi-árido

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	1	0,48
Nordeste	149	71,63
Centro-Oeste	0	0,00
Sudeste	44	21,15
Sul	0	0,00
Nacional e não informado	14	6,73
Total	208	100,00

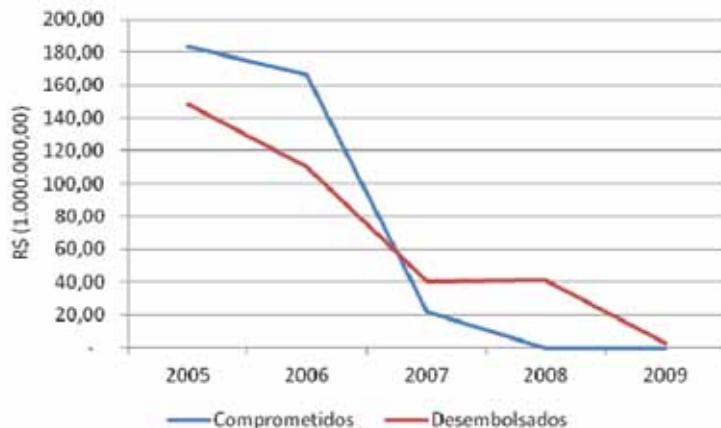
Fonte: Siga Brasil, 2010.

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.55. Foi comprometido um total de R\$ 371,8 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 343,1 milhões (92,3%), tendo, portanto, uma boa execução orçamentária. No entanto, essa execução se explica pela diminuição dos valores comprometidos, ao longo dos anos, que chegou a zero no ano de 2008 e 2009 (Figura 6.56). Cerca de R\$ 286,1 (77%), foram dos recursos comprometidos para o abastecimento de água, R\$ 76,4 milhões em projetos de infraestrutura hídrica (21%) e R\$ 9,3 milhões (2,5%) em ações integradas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.55 Recursos não onerosos comprometidos e desembolsados pelo Programa Conviver, por tipo de intervenção, 2005 - 2009



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.56 Recursos não onerosos, comprometidos e desembolsados, pelo Programa Conviver, 2005 - 2009

Segundo o Ministério da Integração Nacional, dentre os grandes desafios a serem enfrentados pelo Programa Conviver, pode-se citar a necessidade de:

- assegurar a integração das ações institucionais nos espaços selecionados do Semi-Árido, tanto no âmbito do próprio Ministério da Integração Nacional (Secretaria de Programas Regionais, Secretaria de Infraestrutura Hídrica, Secretaria Nacional de Defesa Civil, DNOCS, CODEVASF e SUDENE), como com outros ministérios que participam do Programa e, também, dos que integram o GTI-Programas Regionais;
- institucionalizar ou consolidar instâncias deliberativas, para a integração e a articulação de atores locais, como fóruns, agências, conselhos, consórcios, etc., já que o Programa conta com a sociedade civil local para o desenvolvimento dos projetos;
- garantir maior aderência do Programa ao Plano de Desenvolvimento do Semi-Árido, do Ministério da Integração Nacional;
- ampliar, tanto o alcance territorial, quanto o público-alvo atendido pelo Programa e adequar a expectativa dos movimentos sociais quanto ao Conviver e as ações voltadas para a vertente da “convivência com o Semi-Árido” (cisternas, programas de tecnologias alternativas voltadas para a agricultura familiar de subsistência); e
- garantir a capacidade financeira do MI, para manter um grau significativo de intervenção para a estruturação e a dinamização de arranjos produtivos nas sub-regiões selecionadas, no intuito de manter a credibilidade e o estímulo para a consolidação das ações (BRASIL, 2009a).

Aos problemas de coordenação e articulação do Programa, no âmbito do governo federal, pode-se somar as questões de gestão no nível local, já que o Programa não deixa claro quais são as instituições que têm o papel de operar, manter, fiscalizar, monitorar e avaliar as ações e sistemas implementados, o que coloca em risco a sustentabilidade dos projetos. Necessário se faz definir as estratégias de gerenciamento no nível local, com a participação do Poder Público municipal, titular dos serviços de saneamento básico, e das instituições como DNOCS, CODEVASF e SUDENE e da população, esta por meio de suas entidades representativas locais.

O Programa Conviver representa cerca de 0,93% do total de recursos não onerosos comprometidos pelo governo federal para ações diretas e relacionadas com o saneamento básico, no período de 2005 a 2009, o que significa um orçamento limitado diante dos desafios postos ao Programa. Por

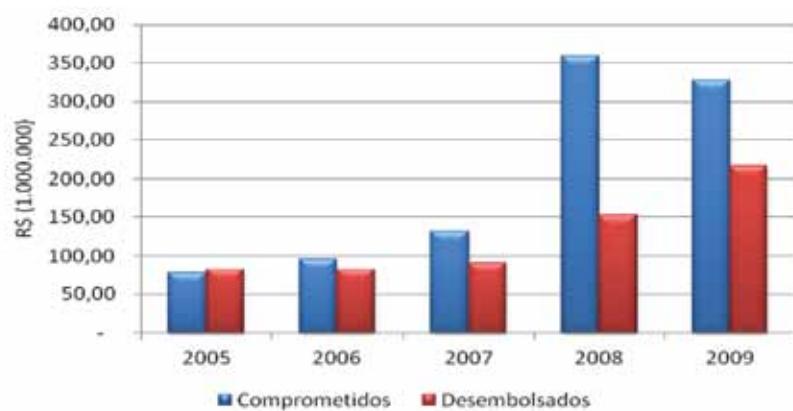
outro lado, embora sua execução orçamentária tenha sido elevada, o governo federal deixou de realizar programação de recursos, a partir de 2009. Esse fato evidencia que houve uma reorientação, em termos de programação orçamentária do Ministério da Integração Nacional, deixando dúvidas sobre os rumos do Programa. Também não se tem dados sobre a efetividade das ações.

6.6.4 Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem como objetivo desenvolver, recuperar e consolidar assentamentos da reforma agrária, tendo como público alvo as famílias assentadas. O objetivo setorial do Programa é promover a reforma agrária, dar acesso a terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo (BRASIL, 2010q).

Algumas das ações do Programa estão relacionadas à infraestrutura básica (água, estradas e energia elétrica) como, por exemplo, a ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, que tem como objetivo prover ou recuperar os projetos de assentamento rural de infraestrutura básica, necessária à viabilização do processo produtivo e do desenvolvimento sustentável, por meio de implantação ou recuperação de estradas vicinais, rede elétrica, saneamento básico e sistemas de captação e distribuição de água, etc. (BRASIL, 2010q).

Os recursos comprometidos e desembolsados do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.57. Foi comprometido um total de R\$ 989,44 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 623,89 milhões (63,1%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Os recursos para o Programa vêm aumentando ao longo dos anos, principalmente a partir de 2008.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.57 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento, 2005 - 2009

Dentre as ações do Programa, as que envolvem *ações relacionadas ao saneamento básico* são: *Recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento rural e implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento*.

Cerca de 50,0% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Norte, 12,5% da Nordeste e 7,5% da Sudeste (Tabela 6.42). Os estados que foram beneficiados com maior número de projetos no período de 2005 a 2009 foram: Acre (22,5%), Pará (10,0%), Amazonas (7,5%) e Amapá (7,5%).

TABELA 6.42 Número de contratos, por macrorregiões do Programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento

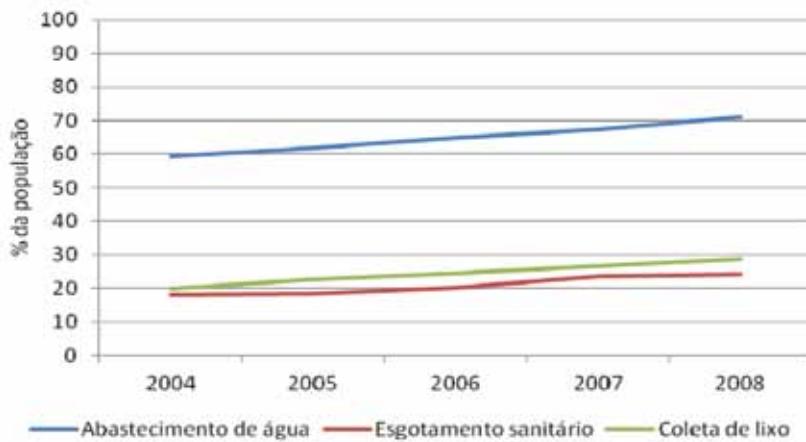
Macrorregião	Número de contratos	%
norte	20	50,00
Nordeste	5	12,50
Centro-Oeste	2	5,00
Sudeste	3	7,50
Sul	2	5,00
Nacional e não informado	8	20,00
Total	40	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

As questões que devem ser repensadas neste Programa dizem respeito ao apoio técnico e ao suporte para a operação, manutenção, monitoramento e avaliação das ações implantadas. Assim como o Programa Conviver, é necessário definir as estratégias de gestão do programa, no nível local, com definição dos papéis dos diversos atores: Prefeitura municipal, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil.

A avaliação do impacto de um programa ou ação, por si só, é tarefa complexa. No caso de programas destinados ao saneamento básico em áreas rurais e especiais, a natureza das ações, os objetivos e a amplitude de cada programa ampliam as dificuldades de associar as ações à melhoria de indicadores de serviços ou de qualidade de vida. Estudos dessa natureza exigem desenhos mais focais e com coleta de dados primários, junto às populações alvo. No entanto, é possível buscar algumas indicações, a partir de dados secundários. Nesse caso, aqui será realizada uma análise dos indicadores de cobertura da população com saneamento básico e de saúde pública, com foco para a população de áreas rurais do País.

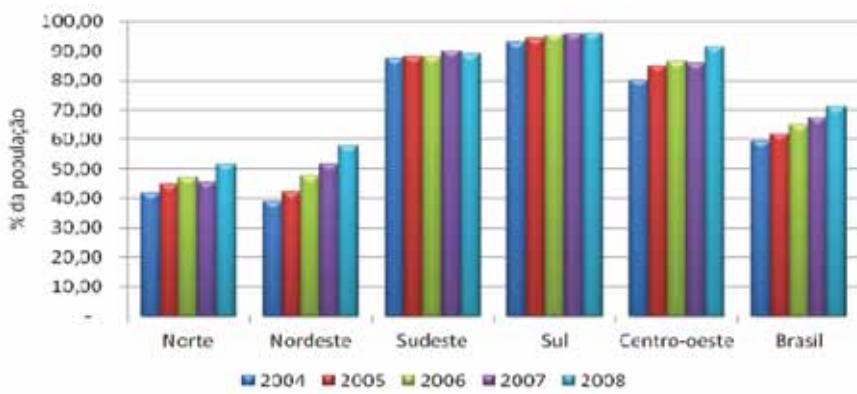
A análise da Figura 6.58 permite perceber que, entre os anos de 2004 a 2008, houve um aumento da proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água, à destinação dos esgotos sanitários e a coleta de lixo. No período, esses indicadores aumentaram 11,8; 6,0; e 8,7 pontos percentuais, respectivamente.



Fonte: PNAD, 2004 - 2008.

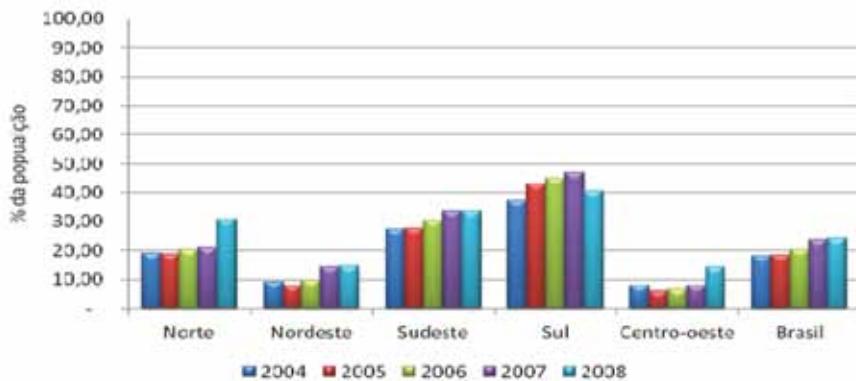
FIGURA 6.58 Proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água, destino dos esgotos e coleta de lixo, 2002 - 2008

Observando-se esses indicadores por macrorregião, no período de 2004 a 2008, constata-se que o acesso da população rural ao saneamento básico tem se ampliado em todas as regiões do País, embora ainda existam grandes disparidades entre as mesmas. No caso do abastecimento de água, nota-se que as macrorregiões Norte e Nordeste ostentam os menores indicadores, sendo que a segunda experimentou o maior aumento em pontos percentuais (19,3), o que sugere impacto positivo do conjunto de ações direcionadas para esta macrorregião. Também é possível aferir que, nas macrorregiões Sudeste e Sul, o indicador teve pouca alteração no período estudado (Figura 6.59). O indicador de esgotamento sanitário, além de evidenciar o déficit desse componente, possibilita constatar as desigualdades entre as macrorregiões. As macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram os menores indicadores (Figura 6.60). No que diz respeito à coleta de lixo, também pode-se observar o déficit do acesso e as desigualdades entre as macrorregiões, sendo os menores indicadores verificados nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Figura 6.61).



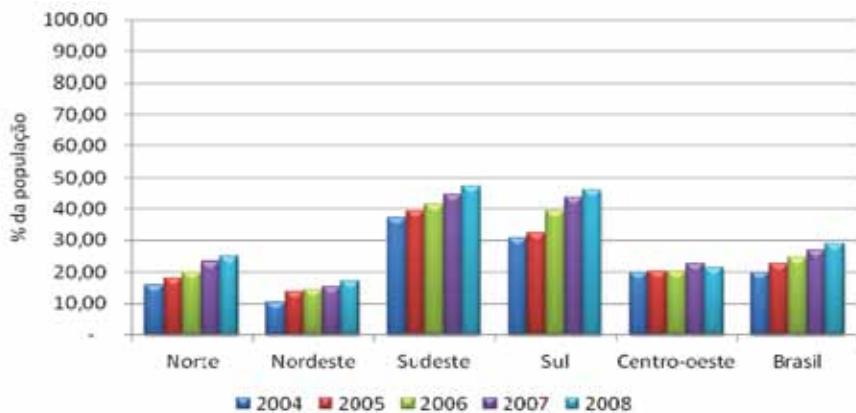
Fonte: PNAD, 2004 - 2008.

FIGURA 6.59 Proporção da população rural com acesso ao abastecimento de água, por macrorregião, 2004 – 2008



Fonte: PNAD, 2004 – 2008.

FIGURA 6.60 Proporção da população rural com acesso à rede geral de esgoto e fossa séptica, por macrorregião, 2004 – 2008



Fonte: PNAD, 2004 – 2008.

FIGURA 6.61 Proporção da população rural com acesso à coleta direta de lixo, por macrorregião, 2004 – 2008

Os dados, embora limitados diante dos indicadores utilizados, sugerem o grande desafio para a universalização do acesso ao saneamento de qualidade, na área rural brasileira, e a necessidade da ampliação de investimento e da estruturação de um programa para esta área, cujo desenho e abrangência devem envolver as quatro componentes do saneamento básico e os princípios da política pública de saneamento básico definidos na Lei nº 11.445/2007, a exemplo da integralidade, intersetorialidade e participação social. Também deverão ser empreendidos esforços para estabelecer mecanismos para o gerenciamento das ações e serviços, com vistas a garantir a sustentabilidade das intervenções. Papel relevante deve ser dado ao Poder Público municipal, como titular dos serviços de saneamento básico. Além disso, faz-se necessário estabelecer um órgão gestor forte e bem estruturado, no nível central, capaz de articular as ações dos diversos órgãos, dando direção única. A Funasa pode desempenhar papel importante nesse re-desenho, em face do seu acúmulo institucional em intervenções em áreas rurais e da sua capilaridade no território nacional. Parcerias construídas entre Funasa, governos estaduais e os titulares dos serviços se constituem em um caminho a ser trilhado para promover a universalização do saneamento na área rural brasileira.

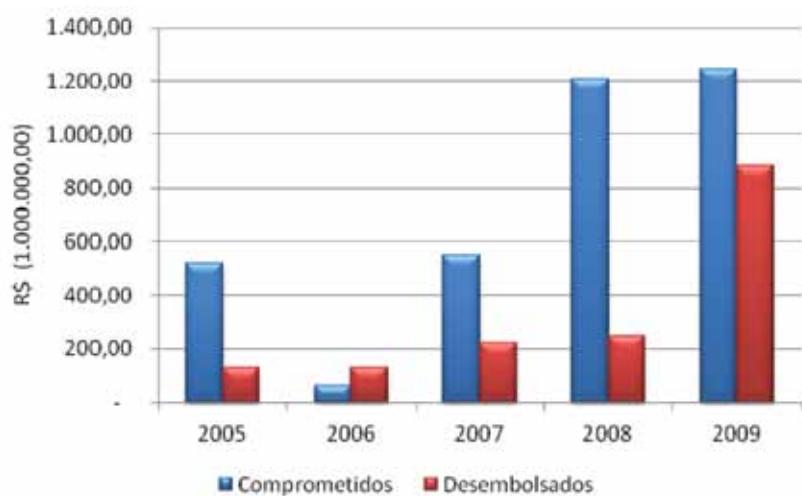
6.7 Integração e revitalização de bacias hidrográficas

6.7.1 Programa Integração de Bacias Hidrográficas

O objetivo do Programa Integração de Bacias Hidrográficas, do Ministério da Integração Nacional, é aumentar a oferta de água nas bacias com baixa disponibilidade hídrica. Segundo o SIGPLAN, a interligação hidráulica de bacias hidrográficas permitirá maior equilíbrio regional das oportunidades de emprego e renda, associadas ao desenvolvimento sustentável, especialmente em regiões semi-áridas, além de viabilizar uma sistemática mais eficiente de operação de reservatórios já construídos, significando melhor aproveitamento da infraestrutura hídrica e gestão mais eficaz da água (BRASIL, 2010q).

O Programa é executado em conjunto com o Ministério das Cidades e o Ministério da Saúde, este último via Funasa. As ações de responsabilidade do Ministério das Cidades são o apoio a sistemas públicos de abastecimento de água e elaboração de projetos de saneamento, em municípios das bacias receptoras da integração com o rio São Francisco com mais de 50 mil habitantes, ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes (BRASIL, 2008b). As duas ações do Ministério da Integração dizem respeito à integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixos Norte e Leste) e a implantação da Adutora Pajeú, com 582 km nos Estados de Pernambuco e Paraíba.

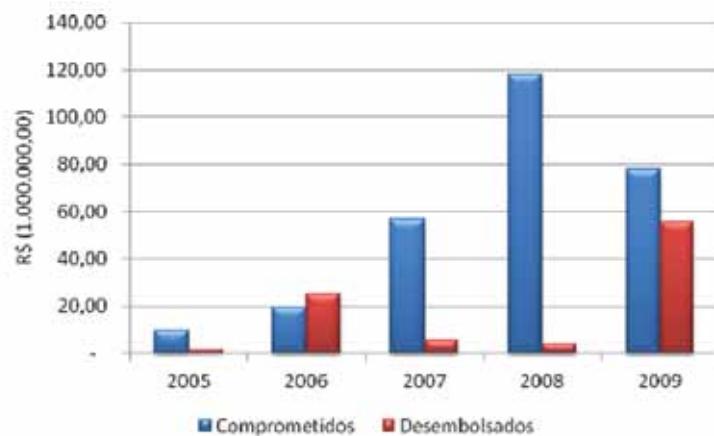
Os recursos comprometidos e desembolsados para o Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.62. Foi comprometido um total de R\$ 3,59 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 1,62 bilhões (45,1%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Os recursos para esse Programa vêm aumentando ao longo dos anos.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.62 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas, 2005 - 2009

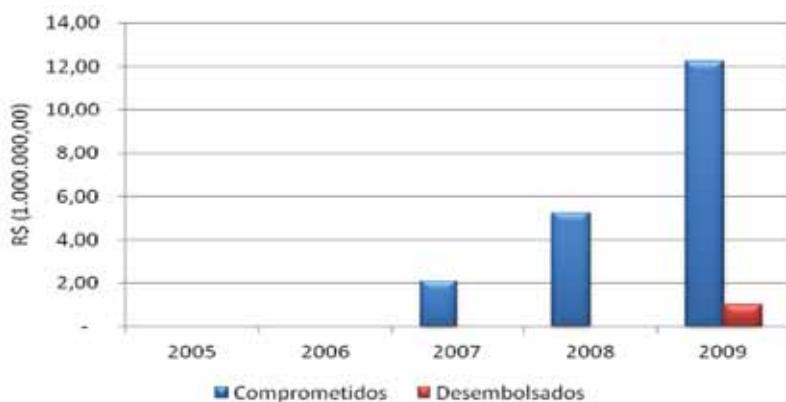
Os recursos comprometidos e desembolsados, para a componente abastecimento de água do Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.63. Foi comprometido um total de R\$ 282,3 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 93,2 milhões (33,2%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Os recursos para essa ação do Programa vêm aumentando ao longo dos anos, principalmente a partir de 2007.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos segundo o IGP - DI da FGV para o ano de 2009.

FIGURA 6.63 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas. Abastecimento de água, 2005 - 2009

Foi comprometido um total de R\$ 19,6 milhões em recursos não onerosos para a componente esgotamento sanitário, sendo que destes foram desembolsados R\$ 1,03 milhões (5,24%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária (Figura 6.64). Os recursos do Programa, para esta ação, vêm aumentando ao longo dos anos, principalmente a partir de 2007.

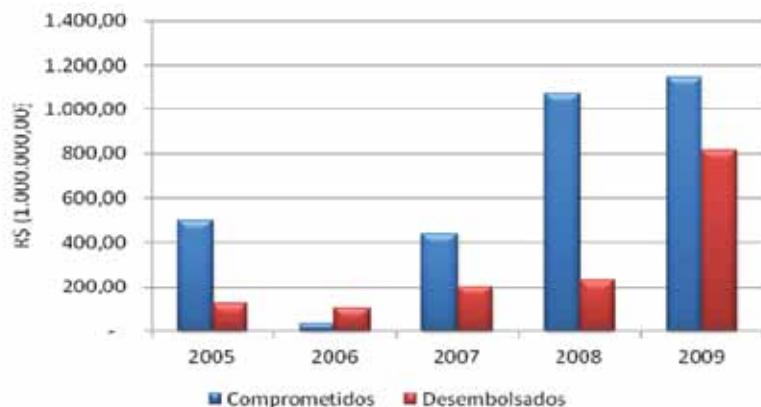


Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.64 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas. Esgotamento Sanitário, 2007 - 2009

Foi comprometido um total de R\$ 37,1 milhões em recursos não onerosos para ações integradas de saneamento, sendo que destes foram desembolsados R\$ 5,01 milhões (13,5%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Foram destinados R\$ 2.817.452,78 para ações de resíduos sólidos, mas não houve desembolso.

Os recursos comprometidos e desembolsados para ações de infraestrutura hídrica do Programa entre 2005 e 2009 estão apresentados na Figura 6.65. Foi comprometido um total de R\$ 3,19 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 1,47 bilhões (46,02%), tendo, portanto, uma execução orçamentária baixa. Os recursos para essa ação do Programa vêm aumentando ao longo dos anos.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.65 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas. Infraestrutura hídrica, 2005 - 2009

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência de ações relacionadas com o saneamento básico, no período de 2004 a 2009, envolveu intervenções para a revitalização do rio São Francisco, dentre elas as ações 12EP - Integração do rio São Francisco com as bacias do nordeste setentrional (Eixo Leste) (15,3% do total); 101N - Integração das bacias dos rios Jaguaribe/Poti/Longa, Acaraú/Coreau, Mamanguape/Gramame/Apodi/Piranhas/Açu no nordeste setentrional (10,2%); 10SV - Sistemas públicos de abastecimento de água, em municípios das bacias receptoras do São Francisco com até 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou integradas de desenvolvimento econômico (RIDE) – (10,2%) – Tabela 6.43.

TABELA 6.43 Ações do Programa Integração de Bacias Hidrográficas - Infraestrutura hídrica, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição	% do total de ações
12EP	Integração do rio São Francisco com as bacias do nordeste setentrional (Eixo Leste)	15,25
101N	Integração das bacias dos rios Jaguaripe/Poti/Longa, Acarau/Coreau, Mamanguape/Gramame/Apodi/Piranhas/Açu no nordeste setentrional	10,17
105V	Sistemas públicos de abastecimento de água, em municípios das bacias receptoras do São Francisco com ate 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou integradas de desenvolvimento econômico (RIDE)	10,17
2272	Gestão e administração do programa	10,17
105K	Sistemas públicos de esgotamento sanitário, em municípios das bacias receptoras do São Francisco com ate 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou integradas de desenvolvimento econômico (RIDE)	6,78
105L	Sistemas públicos de manejo de resíduos sólidos, em municípios das bacias receptoras do rio São Francisco com ate 50.000 habitantes, exclusive de regiões metropolitanas ou integradas de desenvolvimento econômico (RIDE)	6,78

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Cerca de 45,76% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Nordeste, 1,69% da Sudeste e 52,5% não têm registro do destino (Tabela 6.44).

TABELA 6.44 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Integração de Bacias Hidrográficas - Infraestrutura hídrica, 2004 - 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	0	0,00
Nordeste	27	45,76
Centro-Oeste	0	0,00
Sudeste	1	1,69
Sul	0	0,00
Nacional e não informado	31	52,54
Total	59	100,00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

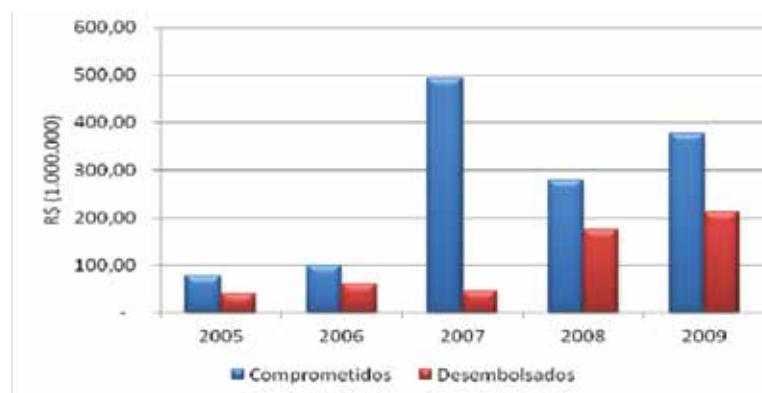
A avaliação do projeto de transposição das águas do São Francisco foge ao escopo deste trabalho. No entanto, vale pontuar que este projeto tem sido alvo de intensas críticas, principalmente pelo Comitê de Bacia do rio São Francisco, instância que tem a competência legal para avaliar os usos da água na Bacia. Esse Comitê, a partir do Plano de Bacia, se posicionou contra ao projeto de transposição/revitalização, na forma com que foi apresentado, o que gerou uma intensa mobilização social das populações ribeirinhas e de movimentos sociais organizados da região, tendo, inclusive, apoio do Ministério Público. As discussões voltam-se ao questionamento do alcance social do projeto, já que o custo da água para as populações será alto, ao fato da região dispor de capacidade de reserva de água nas diversas aguadas, necessitando de sistemas de distribuição, ao questionamento sobre os interesses do agronegócio na região, colocando em questão a apropriação privada de recursos públicos, principalmente em um setor essencial como do abastecimento de água.

6.7.2 Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental

O Programa é coordenado pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente, tendo o Ministério da Integração Nacional a responsabilidade por quatro ações, que são realizadas por meio da Secretaria de Infraestrutura Hídrica, tendo como executora a Codevasf.

O objetivo do Programa é revitalizar as principais bacias hidrográficas nacionais em situação de vulnerabilidade ambiental, efetivando sua recuperação, conservação e preservação. São realizadas ações integradas, de forma articulada e participativa (BRASIL, 2010q).

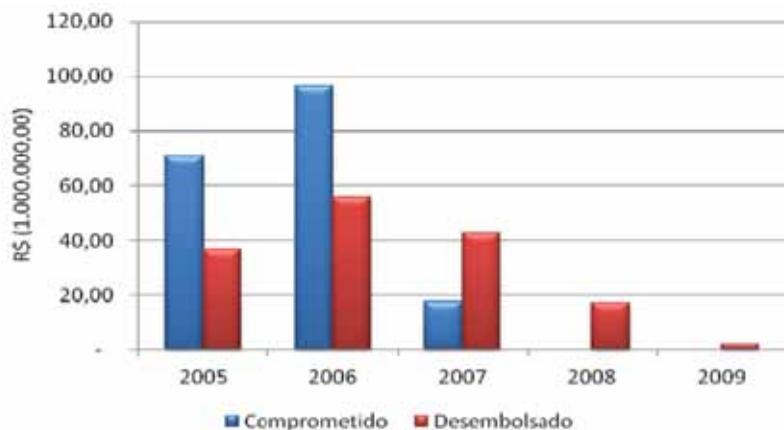
Os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.66. Foi comprometido um total de R\$ 1,32 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 532,8 milhões (40,25%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.66 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental, 2005 - 2009

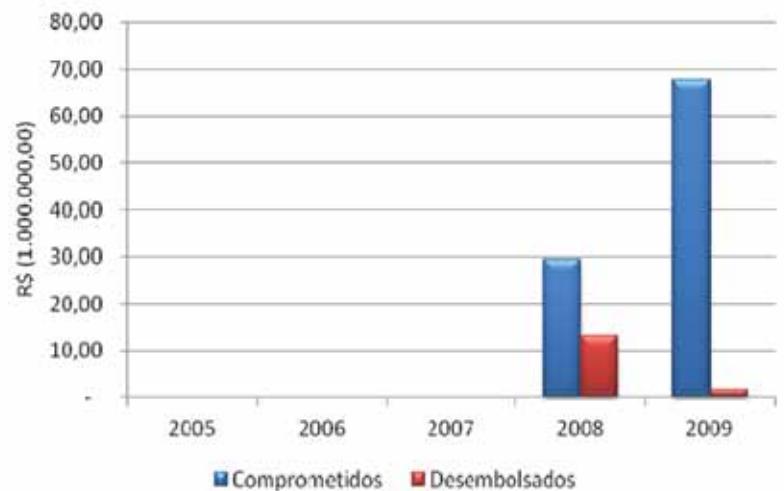
Os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa, entre 2005 e 2009, nas ações 10RN e 3429, que envolveram obras de revitalização e recuperação nas bacias do São Francisco e Paranaíba, estão apresentados Figura 6.67. Foi comprometido um total de R\$ 184,6 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 154,6 milhões (83,8%), tendo, portanto, uma boa execução orçamentária.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.67 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Ações nos rios São Francisco e Parnaíba, 2005 - 2009

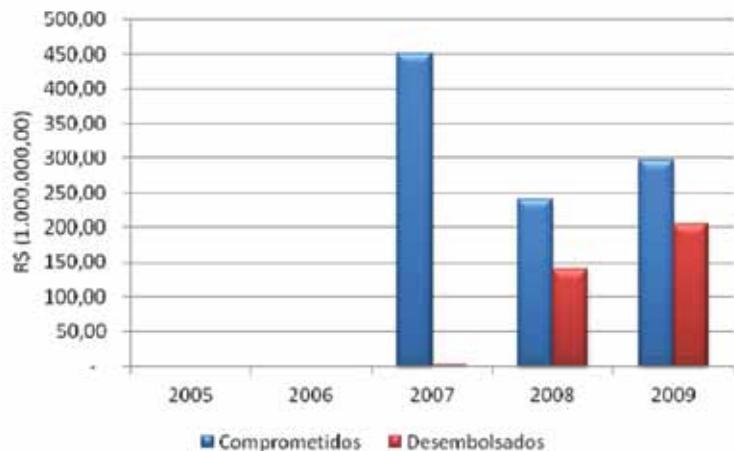
Os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa, entre 2008 e 2009, para ações da componente abastecimento de água, estão apresentados na Figura 6.68. Foi comprometido um total de R\$ 97,2 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 14,9 milhões (15,4%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. A destinação de recursos do Programa, para essa componente do saneamento básico, começou em 2008.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.68 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Abastecimento de água, 2005 - 2009

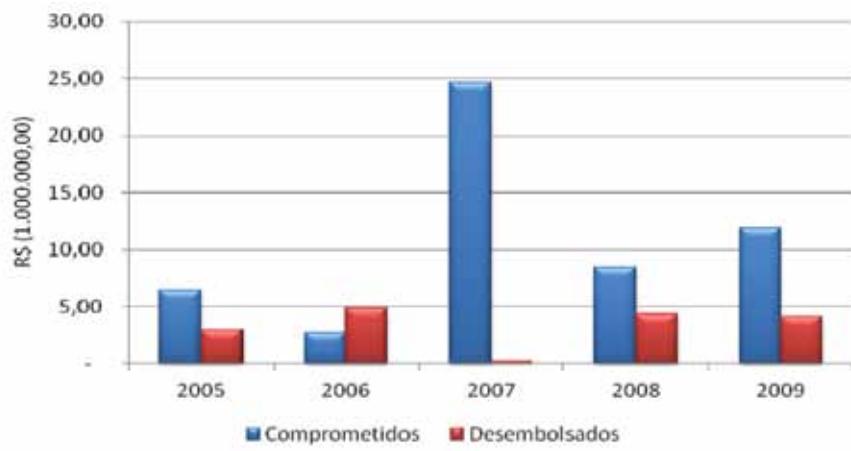
Os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa, entre 2007 e 2009, para ações da componente esgotamento sanitário, estão apresentados na Figura 6.69. Foi comprometido um total de R\$ 987,7 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 346,6 milhões (35,1%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. A destinação de recursos do Programa, para essa componente do saneamento básico, começou em 2007.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.69 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Esgotamento Sanitário, 2005 - 2009

Os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa, entre 2005 e 2009, para ações da componente dos resíduos sólidos, estão apresentados na Figura 6.70. Foi comprometido um total de R\$ 54,1 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 16,7 milhões (30,9%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Os recursos do Programa, para essa componente do saneamento básico, sofreu um aumento significativo em 2007.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.70 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental. Resíduos Sólidos, 2005 - 2009

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência de ações relacionadas com o saneamento básico, no período de 2004 a 2009, envolveu intervenções para a revitalização do rio São Francisco, dentre elas as ações 10RM - Implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário, em municípios das bacias do São Francisco e Parnaíba (20% do total); 3429 - Obras de revitalização e recuperação do Rio São Francisco (17,5%); 116F - Abastecimento público de água em comunidades ribeirinhas do rio São Francisco - Água para Todos (17,5%); e 20AO - Apoio a projetos de controle da poluição, por resíduos, em bacias hidrográficas com vulnerabilidade ambiental (15,0%) – Tabela 6.45.

TABELA 6.45 Ações do Programa Revitalização de Bacias Hidrográficas, em Situação de Vulnerabilidade Ambiental, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição	% Do total de ações
10RM	Implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios das bacias do São Francisco e Parnaíba.	20,00
3429	Obras de revitalização e recuperação do Rio São Francisco.	17,50
116F	Abastecimento público de água em comunidades ribeirinhas do rio São Francisco - Água para Todos.	17,50
20AO	Apoio a projetos de controle da poluição por resíduos em bacias hidrográficas com vulnerabilidade ambiental.	15,00
10RP	Implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos em municípios das bacias do São Francisco e Parnaíba.	10,00
09GF	Apoio a projetos de controle da poluição, por resíduos, em bacias hidrográficas com vulnerabilidade ambiental.	7,50
10RN	Obras de revitalização e recuperação nas bacias do São Francisco e Parnaíba.	7,50

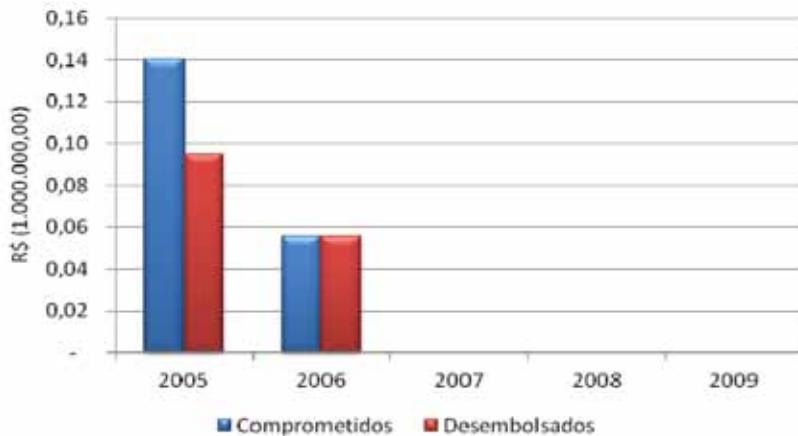
Fonte: Siga Brasil, 2010.

6.7.3 Programa Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas

O Programa Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas do Ministério do Meio Ambiente tem como objetivo melhorar a eficiência do uso dos recursos hídricos, a conservação e a qualidade das águas, tendo como público alvo usuários de recursos hídricos e populações das bacias hidrográficas (BRASIL, 2010q).

Dentre as ações relacionadas ao saneamento básico deste Programa, identificou-se a ação 10CS - Despoluição de lagoas e a 4929 - Fomento a projetos demonstrativos de uso racional da água.

Os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.71. Foi comprometido um total de R\$ 195,7 mil em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 150,7 mil (76,9%), tendo, portanto, uma execução orçamentária regular. A partir de 2007, não houve mais programação para este Programa.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.71 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas, 2005 - 2009

6.7.4 Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – PROMESO

O Programa PROMESO é um instrumento de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, formulada pelo Ministério da Integração Nacional. O Programa pretende servir de mecanismo para a efetivação da abordagem da dimensão territorial, nas políticas públicas federais (BRASIL, 2009b).

O Programa tem como objetivo induzir o aproveitamento dos potenciais endógenos, de forma articulada, com vistas à sustentabilidade das sub-regiões, definidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, tendo como público alvo gestores públicos, lideranças sociais, comunidades locais e produtores, com ênfase nos pequenos e médios empreendedores (BRASIL, 2010q).

Segundo o Ministério da Integração Nacional, o Promeso busca a redução das desigualdades sociais e regionais, a partir, principalmente, da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas. O Programa pretende:

- induzir a atuação integrada do governo federal em novas escalas especiais, preferencialmente em sub-regiões;
- promover a identificação de demandas e soluções à chamada problemática regional, com a participação efetiva da sociedade civil que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada;
- buscar a superação dos desequilíbrios, com base no fomento a todas as regiões que apresentem potencialidades e ativos de capital humano e social, parcerias, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos, cooperação entre instituições públicas e privadas (BRASIL, 2009b, p. 1).

Foram priorizadas ações nas seguintes mesorregiões diferenciadas: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Chapada do Araripe, Seridó, Águas Ementadas, Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, Itabapoana, Vale do Ribeira/Guarapeçaba, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2009b).

Dentre as ações do Programa, relacionadas com o saneamento, foram identificadas as ações 104E e 5294, que envolvem a implantação de sistemas sanitário e de abastecimento de água em escolas públicas. No período de 2005 e 2009 não foram comprometidos recursos para essas ações do Programa, no entanto foi desembolsado um total de R\$ 2.387.582,24.

6.8 Gestão e fortalecimento institucional

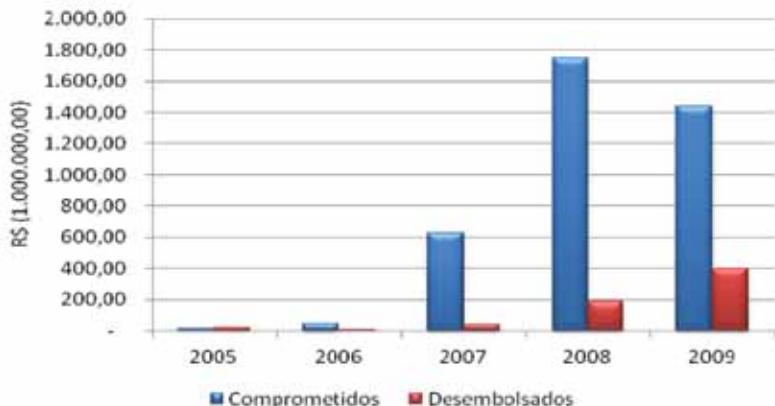
6.8.1 Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

O Programa tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito, tendo como público alvo o governo. Para tal formulação, são previstas ações integradas e a participação da sociedade e entes federados, de acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2010q).

O Ministério das Cidades é o responsável pelo Programa e, segundo o SIGPLAN, as suas ações devem, por sua própria natureza, ser executadas pela administração direta, em articulação com os órgãos responsáveis pelo planejamento, avaliação e controle de suas unidades vinculadas.

Um das ações do Programa é o Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (1D73), que visa contribuir para o desenvolvimento urbano, mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos, que visem priorizar a ampliação do atendimento à população aos serviços saneamento, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outros caracterizados como desenvolvimento urbano. A partir do PPA 2008 – 2011, essa ação passou a receber dotação orçamentária de emendas parlamentares, o que desvirtuou o objetivo da ação.

Os recursos comprometidos e desembolsados pelo Programa, entre 2005 e 2009, estão apresentados na Figura 6.72. Foi comprometido um total de R\$ 3,89 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 668,3 milhões (17,2%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária. Dentre as *ações relacionadas* com o saneamento básico, desenvolvidas por este Programa, pode-se destacar as de urbanização, habitação e infraestrutura sanitária. Nessas ações, foram comprometidos R\$ 3,82 bilhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 597,6 milhões (15,7%). Também foram destinados recursos para ações de desenvolvimento institucional, sendo comprometidos R\$ 67,5 milhões e desembolsados R\$ 70,5 milhões, havendo, portanto, uma excelente execução orçamentária.

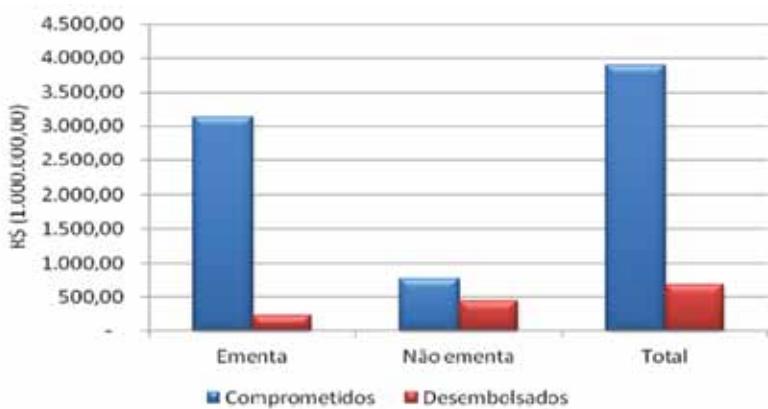


Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.72 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 2005 – 2009

Aproximadamente 80,6% dos recursos comprometidos pelo Programa foram oriundos de emendas parlamentares, o que correspondeu R\$ 3,13 bilhões no período de 2008 a 2009 (Figura 6.73), sendo que houve uma baixa execução orçamentária, totalizando R\$ 233,2 milhões de recursos não onerosos desembolsados (7,4%).

Os dados evidenciam que a maior parte dos recursos do Programa foi destinada para o acolhimento de emendas parlamentares, determinando o não atendimento dos objetivos do Programa, quer seja: o planejamento e a formulação de políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito.



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.73 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano. Emendas parlamentares e não emendas, 2005 – 2009

Considerando o conjunto de ações do Programa, a maior proporção de ocorrência de ações relacionadas com o saneamento básico, no período de 2004 a 2009, envolveu a ação 1D73 - Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (98,3% do total), que se refere às emendas parlamentares – Tabela 6.46.

TABELA 6.46 Ações do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição	% Do total de ações
1D73	Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	98,3
3955	Reordenamento institucional e operacional do setor de saneamento	0,8
0B16	Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	0,4
4418	Estudos e pesquisas para formulação de modelos de regularização e regulação dos serviços urbanos	0,3
7I46	Implantação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana no município de aparecida de Goiânia/GO	0,1
7L78	Apoio as ações de urbanização na área do Vale do Jaguaribe em João Pessoa/PB	0,1

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Aproximadamente, 35,7% dos projetos que receberam recursos do Programa eram da Macrorregião Sudeste, 30,9% da Nordeste e 15,3% da Centro-Oeste (Tabela 6.47). Os estados que foram beneficiados com maior número de projetos, no período de 2004 a 2009, foram: São Paulo (15,4%), Mato Grosso do Sul (10,6%), Bahia (9,9%), Rio de Janeiro (8,4%) e Minas Gerais (7,7%).

TABELA 6.47 Número de contratos, por macrorregiões, do Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 2004 - 2009

Macrorregião	Número de contratos	%
Norte	99	7,86
Nordeste	389	30,87
Centro-Oeste	193	15,32
Sudeste	450	35,71
Sul	102	8,10
Nacional e não informado	27	2,14
Total	1.260	100.00

Fonte: Siga Brasil, 2010.

A seguir será feita uma abordagem mais detalhada sobre as diversas ações que o Ministério das Cidades vem realizando no âmbito do Programa em discussão.

- **Reordenamento institucional e operacional do setor saneamento: o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)**

O Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS I, financiado por instituições financeiras internacionais, foi concebido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e tinha como objetivo realizar um amplo diagnóstico do setor e propor um novo arcabouço jurídico e institucional nos marcos da modernização e flexibilização, com vistas à privatização do setor saneamento.

O Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS II) se concretizou, em 1996, por meio do Acordo de Empréstimo n. 4292 – BR, firmado com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, envolvendo um valor de US\$ 28,7 milhões, sendo US\$ 25.00 milhões provenientes do BIRD e US\$ 3,75 milhões de contrapartida nacional.

O Programa, antes voltado para concretizar a privatização dos serviços no País, passou a se constituir em um importante instrumento para consolidar as ações da SNSA, dando suporte técnico às suas ações, principalmente no apoio aos Estados, Municípios e sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas; na promoção da cooperação federativa; e na assistência técnica aos prestadores dos serviços de saneamento básico.

O Programa se inseriu na agenda político-institucional da SNSA/MCidades, dando suporte técnico na formulação e implementação do marco legal e regulatório para o setor, destaque deve ser dado a contribuição do Programa na discussão e aprovação da Lei nº 11.107/2005, que regulamenta os Consórcios Públicos e no apoio à construção e aprovação da Lei nº 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais e institui a política federal de saneamento básico do País.

O Programa, finalizado em 2009, teve como público alvo formuladores das políticas públicas e reguladores da prestação dos serviços, além dos prestadores públicos. Os recursos disponibilizados, sem ônus para os beneficiários, eram destinados para: elaboração de estudos e serviços de consultoria técnica para implementação de políticas; reestruturação da prestação dos serviços; desenvolvimento de modelos de financiamento, incluindo estudos tarifários e sobre subsídios; estabelecimento de instrumentos e estruturas de regulação e controle; apoio ao desenvolvimento técnico, capacitação e disseminação; além de estudos e ações de caráter nacional (BRASIL, 2010q). Além disso, foram desenvolvidas inúmeras iniciativas de capacitação, dentre as quais se destacam quatro edições do curso “Gestão Integrada em Saneamento”, desenvolvido no âmbito da Cooperação Técnica Brasil – Itália, associado a diversas publicações técnicas no âmbito do projeto editorial do Programa. Outras importantes contribuições do PMSS foram: a concepção, administração, aprimoramento e manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS; o Projeto COM+ÁGUA; e o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNCDA, que serão discutidos a seguir (MIRANDA, 2010; BRASIL, 2010q).

Segundo o Ministério das Cidades, o PMSS se constituiu em um importante instrumento para a construção de uma política pública de saneamento ambiental, quer seja por meio de ações nacionais, no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, como no apoio a estados, municípios, prestadores e reguladores dos serviços (BRASIL, 2010g). Em 2008, o Ministério das Cidades promoveu uma avaliação do PMSS, a partir da qual se buscou os cenários possíveis para o Programa. Os resultados finais da pesquisa revelaram um empate técnico entre dois cenários para a reestruturação do PMSS. Um dos cenários seria a promoção de uma terceira fase do Programa e, o outro, a constituição de um órgão de governo da administração indireta, vinculado à SNSA/MCidades, que assumiria as atribuições do Programa. Com esse resultado, formulou-se uma terceira alternativa, um “cenário de transição”, onde se daria continuidade ao Programa, para que fossem estabelecidas as condições para a transformação do PMSS em um órgão da administração indireta, vinculado à SNSA/MCidades. Após nova consulta aos especialistas, cerca de 70% optaram pela constituição do órgão da administração indireta, sendo que, destes, 48% acreditam que o meio mais prudente seria ter um momento de transição (MIRANDA; CORDEIRO, 2007).

- **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi criado e desenvolvido, desde 1996, pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). A partir de 2003, passou a ser vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

Segundo o Ministério das Cidades, o SNIS apoia-se em um banco de dados, que contém informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade, sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2010m).

No caso dos serviços de água e de esgotos, os dados são atualizados, anualmente, para uma amostra de prestadores de serviços do Brasil, desde o ano-base de 1995. Em relação aos serviços de manejo de resíduos sólidos, os dados são também atualizados, anualmente, para uma amostra de municípios brasileiros, desde o ano-base de 2002. O SNIS serve a múltiplos propósitos nos níveis federal, estadual e municipal, destacando:

- planejamento e execução de políticas públicas;
- orientação da aplicação de recursos;
- avaliação de desempenho dos serviços;
- aperfeiçoamento da gestão, elevando os níveis de eficiência e eficácia;
- orientação de atividades regulatórias e de fiscalização;
- contribuição para o controle social; e
- utilização de seus indicadores, como referência para comparação e para medição de desempenho no setor saneamento brasileiro (BRASIL, 2010m; BRASIL; OPAS, 2004; MIRANDA *et al.* 2001).

O SNIS tem se caracterizado em um importante sistema de informação do setor saneamento no Brasil, fornecendo dados que têm permitido uma análise do desempenho dos prestadores dos serviços. No entanto, a base da sua concepção se sustentou na intenção de fornecer dados e informações para o projeto de privatização dos serviços de saneamento dos anos 90 no Brasil, mais especificamente dos serviços de água e esgoto. Assim é que variáveis e indicadores constantes no sistema buscaram atender essa intenção. Desde 2003, esse Sistema vem sendo ampliado e aprimorado, passando a cumprir diretrizes mais voltadas para o fortalecimento da ação pública do Estado Brasileiro, no setor do saneamento básico. A partir da criação do Sistema Nacional de Informação em Saneamento Ambiental (SINI-SA), pela Lei nº 11.445/2007, a base conceitual e metodológica do SNIS deve ser revista, no sentido ampliar o conjunto de variáveis e indicadores e sua abrangência territorial e de prestadores dos serviços. A incorporação dos princípios fundamentais da Lei Nacional de Saneamento Básico deverá ser base para a concepção de tal Sistema.

- **Projeto de Combate ao Desperdício de Energia e Água em Saneamento Ambiental (COM+ÁGUA)**

Com o objetivo de contribuir para o enfrentamento do problema das perdas de água e energia nos sistemas de abastecimento de água, o governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, via PMSS, concebeu o “Projeto Demonstrativo Técnico e Institucional Visando o Gerenciamento Integrado de Perdas de Água e do Uso de Energia Elétrica em Sistemas de Abastecimento de Água” – Projeto COM+ÁGUA. Por meio de uma Chamada Pública, foram selecionados dez prestadores de serviços de saneamento, de diversas regiões, para implementar um modelo de gestão com foco no gerenciamento integrado e participativo do controle e redução das perdas de água e do uso de energia elétrica. Tal iniciativa visou produzir efeito demonstrativo para os prestadores de serviços, tendo como objetivos:

- modernização institucional, visando a redução de perdas reais e aparentes de água, o uso eficiente de energia elétrica, a cobrança justa e adequada de tarifas, o desenvolvimento gerencial e o aumento da capacidade de investimento;

- institucionalização de atividades rotineiras relacionadas ao gerenciamento das perdas, tanto de água como de energia elétrica, no âmbito dos processos operativos dos sistemas de abastecimento de água;
- aumento da capacidade de desenvolvimento de projetos e de gerenciamento energético;
- desenvolvimento da capacidade de mobilização e comunicação interna e externa, visando dar sustentabilidade, governabilidade e perenidade aos programas implantados;
- estímulo ao intercâmbio e replicação de experiências bem sucedidas; e
- contribuição para a universalização dos serviços de saneamento ambiental, com benefícios adicionais para o meio ambiente e a saúde (BRASIL, 2008a).

O Projeto COM+ÁGUA buscou apropriar-se da experiência nacional e internacional, para desenvolver uma metodologia para o planejamento e execução dos subprojetos, de forma integrada e participativa com o desenvolvimento de ações no campo da mobilização social, voltadas para a comunicação, educação e cultura.

Foram selecionados, por meio de Chamada Pública, em julho de 2005, 10 prestadores de serviços, a saber: SAMAE Caxias do Sul; US Santa Maria/CORSAN; SAAE Sorocaba; SEMASA Santo André; SAAEG Guaratinguetá; COPASA Montes Claros; SAMAE São Bento do Sul; SAE Ituiutaba; SAAE Viçosa; ER Ilhéus/EMBASA. Foram previstos 20 meses para a execução dos Convênios (BRASIL, 2008a).

A implementação dos projetos ocorreu por meio de uma parceria entre a equipe-chave da Unidade Gestora do PMSS e o Consórcio ETEP/JNS/JHE/FIA, contratado para a execução das ações, no âmbito de cada convênio firmado com os prestadores de serviço. Ao final da experiência, foram geradas publicações que se constituem em ferramentas metodológicas para Diagnóstico Situacional, a seguir discriminadas:

- COMPÊNDIO - Sistematização das metodologias empregadas;
- Práticas de Mobilização Social - Coletânea de técnicas e recursos;
- Guias Práticos – Técnicas de Operação em Sistema de Abastecimento de Água;
- Revista Saneamento para Todos;
- *Software* Balanço Hídrico;
- *Software* para modelagem de ganhos, com redução da pressão em sistemas de abastecimento de água (BRASIL, 2008a).

Além disso, foram elaborados relatos dos dez estudos de caso realizados, disponíveis no sitio do Ministério das Cidades, a saber:

- Estudo de Caso 1 - SAMAE - CAXIAS DO SUL/RS
- Estudo de Caso 2 - SAEG – GUARATINGUETÁ/SP.
- Estudo de Caso 3 - EMBASA – Escritório Regional ILHÉUS/BA.
- Estudo de Caso 4 - SAE – ITUIUTABA/MG.
- Estudo de Caso 5 - COPASA – MONTES CLAROS/MG.
- Estudo de Caso 6 - CORSAN – SANTA MARIA/RS.
- Estudo de Caso 7 - SEMASA – SANTO ANDRÉ/SP.
- Estudo de Caso 8 - SAMAE – SÃO BENTO DO SUL/SC.
- Estudo de Caso 9 - SAAE – SOROCABA/SP.
- Estudo de Caso 10 - SAAE – VIÇOSA/MG (BRASIL, 2008a).

- **Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA)**

O PNCDA do Ministério das Cidades tem por objetivo geral,

promover o uso racional da água de abastecimento público nas cidades brasileiras, em benefício da saúde pública, do saneamento ambiental e da eficiência dos serviços, propiciando a melhor produtividade dos ativos existentes e a postergação de parte dos investimentos para a ampliação dos sistemas. Tem por objetivos específicos definir e implementar um conjunto de ações e instrumentos tecnológicos, normativos, econômicos e institucionais, concorrentes para uma efetiva economia dos volumes de água demandados para consumo nas áreas urbanas, consolidados em publicações técnicas e cursos de capacitação (BRASIL, 2010h).

O Programa possui uma série de Documentos Técnicos de Apoio (DTA), sendo que, mais recentemente, as publicações assumiram a forma “Guias Práticos”, para atendimento da demanda de equipes operacionais dos prestadores de serviços de saneamento. O Programa desenvolveu, em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), um Curso de Ensino a Distância (EAD) voltado para a capacitação de profissionais no tema da gestão das perdas de água e do uso de energia elétrica.

- **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Núcleo Setorial Saneamento (GESPÚBLICA/NSS)**

O Programa tem a função de articular os órgãos do governo federal com atuação no saneamento, as associações de caráter nacional do setor, os prestadores de serviços, instituições e consultores com experiências e atuação em saneamento, para promover a melhoria da gestão do saneamento.

O NSS – Gespública é coordenado por um Comitê Gestor, formado por representantes de órgãos públicos do governo federal e por entidades administrativas do setor saneamento ambiental. Tem como principais diretrizes de atuação:

- estimular, capacitar e apoiar a avaliação e a melhoria contínua da gestão, por meio do intercâmbio e da cooperação entre os prestadores de serviços de saneamento;
- apoiar o fortalecimento e a ampliação do Sistema de Premiação do PNQS, com a atração e a incorporação de outros atores e instituições representativas do setor de saneamento;
- estimular os prestadores de serviços de saneamento, com práticas de gestão mais desenvolvidas, a se candidatar ao Prêmio Nacional da Gestão Pública – PNGP;
- articular e coordenar as ações focadas na modernização da gestão do saneamento ambiental, na proposta da adesão ao GESPÚBLICA e ao PNQS, na troca de informações e na disseminação do conhecimento em gestão (BRASIL, 2008e).

6.8.2 Programa Fortalecimento da Gestão Urbana

O Programa tem como objetivo fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios, nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional, tendo como público alvo prefeituras municipais.

Segundo o SIGPLAN, o Programa busca atuar em duas escalas territoriais: a municipal e a regional (BRASIL, 2010q). Na vertente municipal, a estratégia é capacitar e apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades; na elaboração de planos diretores; na

criação de bases de informações; na modernização institucional e no aperfeiçoamento do planejamento e da gestão urbana e territorial.

O Programa envolve transferências voluntárias, a título de cooperação, junto a áreas e intervenções identificadas como prioritárias nos estados e municípios metropolitanos e municípios consorciados. O apoio e fortalecimento das estruturas de gestão podem estar articulados a programas de financiamento, à modernização administrativa, envolvendo parcerias com a Caixa Econômica Federal e o BNDES, que operaram linhas de crédito específicas para este fim (BRASIL, 2010q).

Foram identificadas três ações de saneamento básico desenvolvidas pelo Programa, descritas na Tabela 6.48.

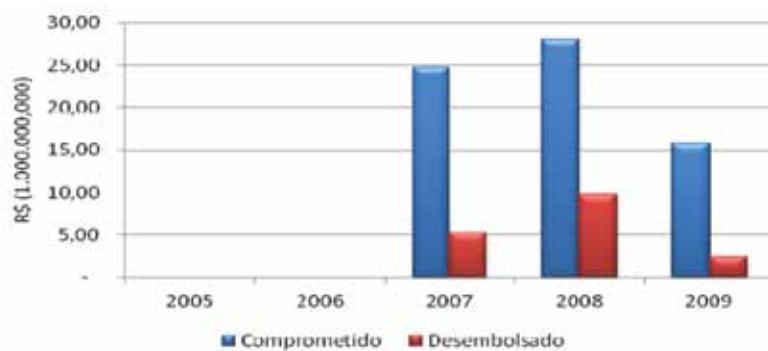
TABELA 6.48 Ações do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana, 2004 - 2009

Código da ação	Descrição
006L	Apóio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, em municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos.
1P95	Apóio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, em municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes.
8871	Apóio à elaboração de estudos e implementação de projetos de desenvolvimento institucional e operacional e à estruturação da prestação dos serviços de saneamento básico e revitalização dos prestadores de serviços públicos de saneamento.

Fonte: Siga Brasil, 2010.

Entre 2005 e 2009, foi comprometido um total de R\$ 68,4 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 17,5 milhões (25,5%), tendo, portanto, uma baixa execução orçamentária (Figura 6.74).

Dentre as ações de saneamento básico desenvolvidas por este Programa, pode-se destacar as ações integradas, onde foram comprometidos R\$ 53,3 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 16,4 milhões (30,7%). Entre 2008 a 2009 também foram destinados recursos para ações de desenvolvimento institucional, sendo comprometidos R\$ 15,1 milhões e desembolsados R\$ 1,1 milhões, havendo, portanto, uma baixa execução orçamentária (7,13%).



Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.74 Recursos, Comprometidos e Desembolsados, do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana. Ações integradas, 2005 - 2009

Programa de Cooperação Técnica no Apoio à Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento e Fortalecimento da Capacidade Técnica de Estados e Municípios, para a Gestão dos Serviços de Saneamento – Ministério da Saúde

Segunda a FUNASA, o Programa de Cooperação no Apoio à Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento, na verdade, uma iniciativa, foi criado para apoiar os entes federados e as instituições públicas prestadoras de serviços de saneamento ambiental, na prevenção e no controle das doenças e outros agravos, de forma a contribuir para a promoção da saúde pública (BRASIL, 2010e). Esse Programa se apresenta como um instrumento que visa o fortalecimento das estruturas e da gestão dos serviços de saneamento, por meio de mecanismos e estratégias como: cooperação técnica e financeira, intercâmbio, estudos, pesquisas, produção conjunta do conhecimento e transferência de tecnologias, incluindo a adequada gestão de recursos humanos e seu aperfeiçoamento, por meio da capacitação (BRASIL, 2010e).

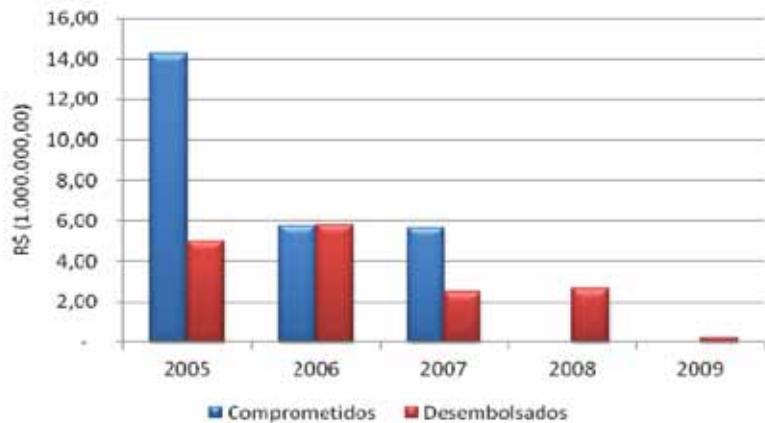
Esse Programa tem como objetivo propiciar aos estados, municípios e Distrito Federal, um conjunto de processos, ações, atividades e procedimentos para melhorar a gestão dos serviços de saneamento, buscando a sustentabilidade dos serviços e a promoção da saúde humana. Além disso, tem como objetivos específicos:

- apoiar e subsidiar as unidades federadas e municípios no diagnóstico, planejamento e execução das ações de saneamento ambiental; e
- apoiar e subsidiar as instituições públicas prestadoras de serviços de saneamento ambiental, em especial os municípios, na organização e/ou fortalecimento das estruturas institucionais da área e da gestão de recursos humanos (BRASIL, 2010e).

6.8.3 Programa Gestão da Política de Integração Nacional

O Programa Gestão da Política de Integração Nacional, anterior Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, do Ministério da Integração Nacional, tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial. É previsto que as ações desse Programa sejam executadas pela administração direta e indireta, em articulação com os órgãos responsáveis pelo planejamento, avaliação e controle de suas unidades vinculadas e o público alvo é o governo (BRASIL, 2010q).

O Programa tem uma única ação, a 8621 - Estudos para obras de infraestrutura hídrica. Entre 2005 e 2009, foi comprometido um total de R\$ 25,7 milhões em recursos não onerosos, sendo que destes foram desembolsados R\$ 16,1 milhões (62,8%), tendo, portanto, uma execução orçamentária regular (Figura 6.75).

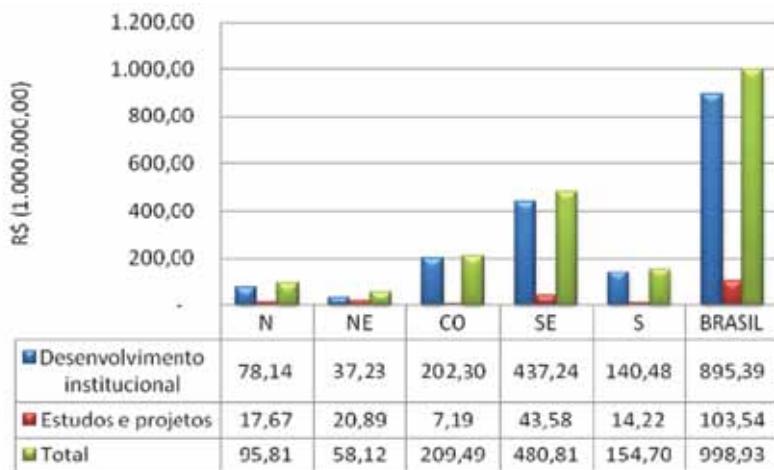


Fonte: Senado Federal, banco de dados do SIGA BRASIL. Em valores corrigidos, segundo o IGP - DI da FGV, para o ano de 2009.

FIGURA 6.75 Recursos, comprometidos e desembolsados, do Programa Gestão da Política de Integração Nacional - Infraestrutura hídrica, 2005 - 2009

6.8.4 Desenvolvimento institucional e estudos e projetos do Programa Saneamento para Todos

No âmbito do Programa Saneamento para Todos, no período de 2004 a 2009, foram contratados R\$ 998,93 milhões para ações de desenvolvimento institucional e estudos e projetos, sendo desembolsados R\$ 436,6 milhões (Figura 6.76).



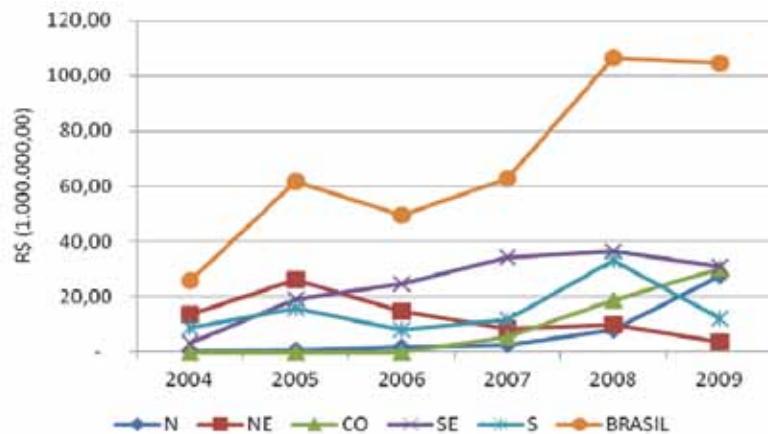
Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.76 Valores contratados³⁵ com recursos do FGTS - Desenvolvimento Institucional e Estudos e Projetos, 2004 - 2009

³⁵ Foram considerados os contratos assinados entre 2004 a 2009, não sendo incluídos, portanto os contratos assinados nos anos anteriores, mas ainda vigentes.

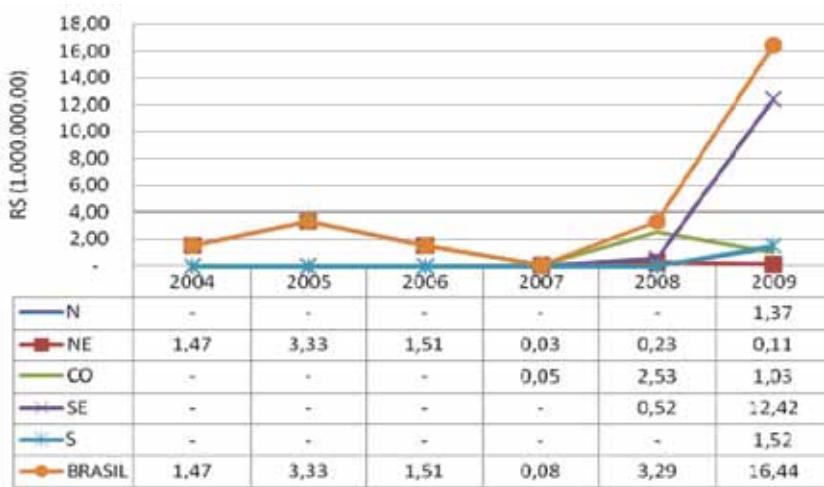
Na análise da Figura 6.77, pode-se observar que, ao longo dos anos, houve um aumento dos recursos para desenvolvimento institucional, sendo que as macrorregiões do Sudeste e Norte foram responsáveis pelo maior montante de recursos contratados. No período, os desembolsos para essa ação diminuíram na macrorregião Nordeste e aumentaram nas Sudeste e Centro-Oeste. Na Figura 6.78, verifica-se ainda que, entre os anos 2004 a 2007, ocorreu uma redução de recursos para o desenvolvimento de estudos e projetos, havendo uma aumento a partir de 2007. Observa-se que as macrorregiões que receberam o menor montante de recursos foram a Sul e Norte. No período foram financiados um total de R\$ 103,5 milhões para essa ação.



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos, a partir do IGP - DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.77 Desembolsos com Recursos do FGTS para Desenvolvimento Institucional, 2004 – 2009



Fonte: Ministério das Cidades, 2010, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

(*) Valores corrigidos, a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

FIGURA 6.78 Desembolsos com recursos do FGTS para Estudos e Projetos, 2004 – 2009

6.9 Capacitação, educação e mobilização social

6.9.1 Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento – PEAMSS

Entendendo que é de fundamental importância que a população conheça os diferentes aspectos relacionados ao saneamento, e participe ativa e criticamente dos fóruns de decisão para o exercício da cidadania e do controle social, a promoção de ações de educação ambiental em saneamento surgiu como uma promissora possibilidade de atuação para oportunizar a emancipação dos atores sociais envolvidos, despertando o protagonismo popular na condução das transformações.

Nesse sentido, o governo federal concebeu o PEAMSS, com o objetivo da promoção da educação ambiental e da mobilização social, para apoiar os programas e as ações de saneamento ambiental, conduzidos pelo governo federal. O Programa não pretende intervir diretamente na problemática do saneamento, por meio de estratégias pré-definidas, construídas exclusivamente pelo Poder Público. Ele tem um caráter orientador e articulador das ações de educação ambiental (BRASIL, 2010l). O Programa visa superar as atuações pontuais até então desenvolvidas no âmbito de projetos de educação ambiental em saneamento, a partir de ações que permitam “que a população, imbuída do desejo e responsabilidade de atuar, se organize, busque conhecer de forma profunda sua realidade e, a partir da leitura feita, demande ações de saneamento pautadas em suas reais prioridades” (BRASIL, 2009l, p. 7). Busca-se assim, um processo de educação transformadora, pautada em uma reflexão autônoma e crítica dos processos sociais, históricos, econômicos e políticos que condicionam as realidades sociais no País.

No processo de elaboração do PEAMSS, foi construído um Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Ambiental e Mobilização Social para o Saneamento – GTEAMSS, tendo representantes dos Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente, da Educação, da Integração Nacional e ainda da Caixa Econômica Federal, da Fundação Oswaldo Cruz e da Fundação Nacional da Saúde.

O PEAMSS se constitui em uma importante iniciativa do governo federal, principalmente no momento em que as diretrizes nacionais para o saneamento básico, instituídas pela Lei nº 11.445/2007, coloca o controle social como um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços. Também programas dessa natureza serão imprescindíveis para promover processos de capacitação de atores sociais e gestores públicos na construção e implementação dos planos municipais de saneamento básico, instrumento de política pública de saneamento básico exigido pela Lei Nacional. Além disso, os processos participativos serão também importantes para o acompanhamento e controle do gasto público, que foi significativamente incrementado na última década.

No âmbito desse Programa, foi desenvolvido o Caderno Metodológico para ações de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento, que se constitui em um material orientador para estimular os diversos atores sociais, na construção de seus projetos socioambientais, associados aos empreendimentos de saneamento básico (BRASIL, 2009l). A Secretaria Nacional de saneamento Ambiental realizou diversas oficinas de trabalho para a construção do Caderno Metodológico.

Infelizmente, os resultados da iniciativa não foram disponibilizados para este estudo. No entanto, um programa dessa natureza, deveria se constituir em uma ação estratégica para a consolidação das diretrizes nacionais do saneamento básico do País e para a garantia da universalização do acesso a toda a população de serviços de qualidade. Portanto, considera-se ainda muito tímidos os recursos financeiros, humanos e institucionais disponibilizados para o Peamss, sendo necessário empreender esforços para garantir a sua plena execução, na altura dos desafios da universalização.

6.9.2 Rede de Capacitação e Extensão em Saneamento Ambiental (ReCESA)

Diante do novo cenário do saneamento no Brasil, a SNSA buscou implementar ações no campo da capacitação, como um dos instrumentos estratégicos para a modificação de paradigmas, o alcance de melhorias de desempenho e da qualidade na prestação dos serviços e a integração de políticas setoriais. Nesse sentido, foi concebido e implementado o projeto de estruturação da Rede de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental - ReCESA.

Em 2004, foi construído um grupo de trabalho, de caráter interdisciplinar, denominado GT Capacitação. Foi a partir dos trabalhos do GT que surgiu a proposta da Rede de Capacitação e Extensão Tecnologia em Saneamento (ReCESA). Como um dos elementos motivadores dessa Rede, pode-se citar o estudo “Capacitação em Saneamento Ambiental: Identificação e Qualificação da Oferta e da Demanda”, realizado pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) (BRASIL, 2010m).

A Rede tem o propósito de reunir, articular e integrar um conjunto de instituições e entidades, visando promover o desenvolvimento institucional do setor, mediante soluções de capacitação, intercâmbio técnico e extensão tecnológica. Essa intenção passou a ser conhecida pelo *slogan* “A inteligência do saneamento em rede”. Para estruturar a ReCESA, foi adotada uma estratégia de formação de Núcleos Regionais (BRASIL, 2010m).

A construção da Rede tem como estratégia central a qualificação de instituições que assumam um papel de referência e coordenação regional, com abrangência multidisciplinar do conjunto das temáticas do campo do saneamento, a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão integrada dos resíduos sólidos e manejo integrado das águas pluviais urbanas. Assim, é que foram concebidos Núcleos Regionais embrionários para a ReCESA, capaz de desenvolver uma extensa grade de capacitação por dois anos.

A Rede contou com recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia, por intermédio da FINEP, integrante do Fundo Setorial de Recursos Hídricos CT-HIDRO, no valor de R\$ 4,0 milhões, bem como do Ministério das Cidades e da FUNASA, totalizando R\$ 6,3 milhões. A Chamada Pública foi lançada em junho de 2005 (BRASIL, 2010m).

A ReCESA é coordenada por um Comitê Gestor, criado em 2006, pela Portaria nº 55 do Ministério das Cidades, com o objetivo de estimular e coordenar as ações da Rede (BRASIL, 2010m). Segundo o Ministério das Cidades, o Comitê Gestor é composto pelos Ministérios das Cidades, por intermédio da SNSA e do PMSS; da Ciência e Tecnologia; do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos e da Superintendência de tecnologia e capacitação da Agência Nacional da Águas (ANA); da Saúde, por intermédio da Funasa; da Educação; da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria de Infraestrutura Hídrica; Caixa; BNDES; Núcleos Regionais, por intermédio das respectivas instituições líderes.

A Rede agregou quatro núcleos regionais, envolvendo um total de 15 universidades e cerca de 80 parceiros. Os Núcleos Regionais são:

- Núcleo da Região Centro-Oeste (NuReCO): UnB; UFMG; UFG.
- Núcleo da Região Nordeste: UFBA (NURENE); UFC; UFPE; UFPB.
- Núcleo da Região Sudeste (NUCASE): UFMG; UFES; UFRJ; UNICAMP.
- Núcleo da Região Sul (NUCASUL): UFSC; UFRGS; UNISINOS; UCS (BRASIL, 2010m).

A Rede concebeu e produziu um conjunto importante de materiais didáticos, oficinas pedagógicas e de capacitação. Foram realizadas diversas reuniões de avaliação e é intenção do Ministério das Cidades prosseguir com a Rede.

Infelizmente, os resultados da iniciativa não foram disponibilizados para este estudo. No entanto, é possível pontuar que um projeto de tamanha importância deve ter seu prosseguimento garantido e seu escopo e população alvo significativamente ampliado. É certo que os desafios da universalização passa por intensos processos de capacitação e qualificação dos recursos humanos, gestores e atores sociais, com vistas a construir uma nova cultura de fazer saneamento no Brasil, pautada nos princípios da integralidade, da equidade, das tecnologias apropriadas, da sustentabilidade social, ambiental, cultural e econômica.

6.9.3 Programa de Pesquisa em Saneamento Básico (PROSAB)

O PROSAB se constituiu em uma atuação planejada da FINEP na área de saneamento, a partir de 1983. Nesse momento, foram realizadas discussões iniciais sobre as prioridades da pesquisa em saneamento. Em 1987, foi aprovada nova versão do Programa, contemplando as áreas de água de abastecimento, águas residuárias e resíduos sólidos. A crise institucional e política do setor de saneamento, agravada a partir de meados dos anos 80, abalou as instituições de ensino e pesquisa, havendo a diminuição do volume de recursos aplicados em C&T, a partir desse período. Em 1993, por intermédio da Academia Brasileira de Ciências, o MCT realizou um amplo debate sobre a pesquisa no setor, tendo como fruto a rearticulação de um programa de pesquisa para a área de saneamento, sob a coordenação da FINEP.

Consultores convidados pela FINEP concluíram que a nova versão do Programa deveria buscar desenvolver tecnologias que resultassem na melhoria das condições de vida da população brasileira, especialmente dos menos favorecidos. Foi decidido que o Programa seria implementado através de redes de pesquisas cooperativas, formadas em torno de temas prioritários, previamente selecionados, tornados públicos através de editais. Essa versão do Prosab foi aprovada pela Diretoria da FINEP em 1995 e, em 1996, foi lançado o primeiro edital.

O PROSAB objetiva apoiar o desenvolvimento de pesquisas e o aperfeiçoamento de tecnologias na área de águas de abastecimento, águas residuárias, resíduos sólidos e manejo das águas pluviais, que sejam de fácil aplicabilidade, baixo custo de implantação, operação e manutenção e que resultem na melhoria das condições de vida da população brasileira, especialmente a menos favorecida (FINEP, 2010).

O Programa tem como objetivos específicos, pesquisas que:

- tenham como base a revisão do padrão tecnológico atual, de forma a permitir a ampliação da cobertura dos serviços, estabelecendo normas e padrões adequados, que reconheçam as particularidades regionais e locais e os diferentes níveis de atendimento à população, preservando ou recuperando o meio ambiente;
- busquem a difusão e a transferência de tecnologias, para o domínio público;
- estimulem processos participativos, através da formação de redes cooperativas de pesquisas, em torno de temas previamente selecionados (FINEP, 2010).

O PROSAB é financiado com recursos da FINEP, do CNPq e da CAIXA. Até o terceiro edital, a FINEP e o CNPq alocaram, conjuntamente, R\$ 16,5 milhões e, a Caixa, R\$ 1,7 milhões. A CAPES participou do primeiro edital, apoiando bolsas de mestrado e doutorado (FINEP, 2010). Mais recentemente, o Prosab foi integrado ao sistema de chamadas públicas do CNPQ.

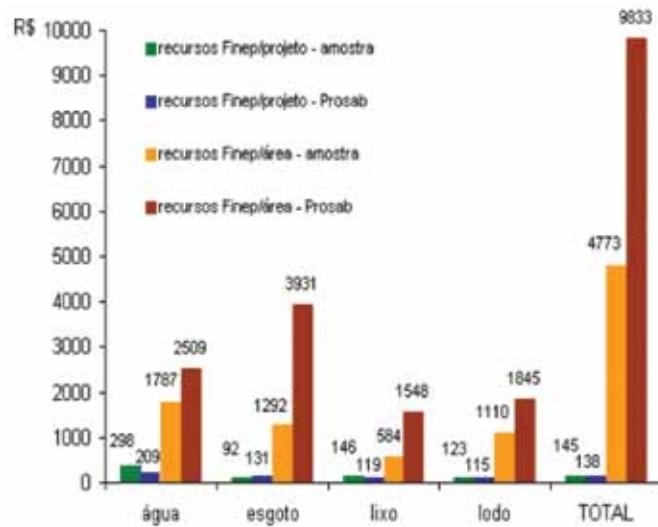
A operacionalização do PROSAB ocorre por meio de redes de pesquisas cooperativas, proporcionando a abordagem integrada das ações, dentro de cada tema, otimizando a aplicação dos recursos e evitando a duplicidade e a pulverização de iniciativas. As redes possibilitam a disseminação da informação entre seus integrantes e promovem a capacitação permanente de instituições emergentes, além

de permitir a padronização de metodologias de análise e estimular o desenvolvimento de parcerias (FINEP, 2010).

Uma importante produção técnico-científica foi gerada a partir do Prosab, totalizando 33 livros, 73 teses e dissertações e diversas publicações em eventos científicos nacionais e internacionais. As publicações são distribuídas gratuitamente para os serviços municipais, companhias de saneamento, bibliotecas e escolas de engenharia. Também foi elaborado o Sistema de Apoio à Decisão (SAD), que tem por objetivo avaliar alternativas tecnológicas de pós-tratamento de efluentes de reatores anaeróbios. No período, também foram realizados cursos e treinamentos.

Teixeira (2006), realizando uma avaliação do Prosab, destaca que o Programa possibilitou a melhoria da infraestrutura de pesquisa; o desenvolvimento de capital intelectual, com produção científica, inovação e formação de novos profissionais; e o desenvolvimento de soluções tecnológicas, havendo a incorporação de novos conceitos no setor, a partir dos trabalhos desenvolvidos. O autor também observa a influência, do Prosab, na definição de normas para o setor, a exemplo: da Resolução Conama nº 357/2005, que trata da classificação das águas e critérios de lançamento; da nova Resolução Conama sobre Disposição de Lodos na Agricultura, em fase de aprovação; da nova Resolução Conama sobre licenciamento simplificado de ETE, em fase de elaboração; da nova norma ABNT sobre tratamento de esgotos, em fase de elaboração.

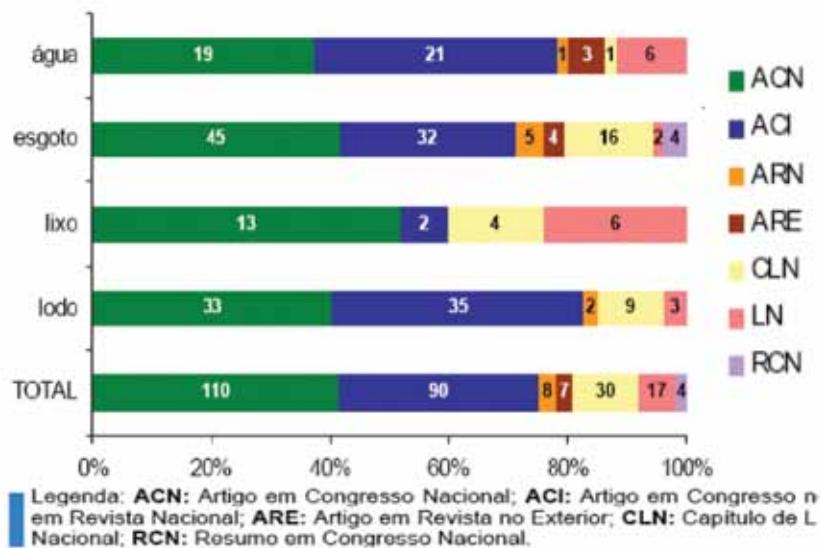
A avaliação coordenada por Furtado (2006), realizada no período de 2004 a 2005, junto a uma amostra de 33 projetos do Prosab dos 71 existentes, evidenciou que a maior parte dos projetos (30) foi da área de esgotamento sanitário, seguida de estudos sobre lodo do processo de tratamento (16), resíduos sólidos (13) e abastecimento de água (12). A área de esgotamento sanitário recebeu a maior parcela de recursos, seguida da área de abastecimento de água (Figura 6.79).



Fonte: Furtado (2006).

FIGURA 6.79 Recursos investidos no Prosab, 2004 – 2005

Em termos de produção científica, o estudo revelou que o Prosab possibilitou a publicação de 34 livros, 14 artigos em revistas internacionais, 16 em revistas nacionais, 220 artigos em congressos nacionais e, 180, em internacionais (Figura 6.80).



Fonte: Furtado (2006).

FIGURA 6.80 Produção científica do Prosab, 2004 – 2005

Identificou-se que Prosab permitiu uma produção tecnológica direta de 56 novos produtos, sendo a maior parte na área de esgotamento sanitário (Tabela 6.81). Houve também transferência de tecnologia com elaboração de projetos, de pacotes tecnológicos e de implantação em escala real, atingindo uma população de 4,7 milhões de pessoas. A maior parte desta transferência foi na área de esgotamento sanitário. Os obstáculos encontrados para essa transferência foram os aspectos financeiros, político, sociocultural, tecnológico e institucional, além da falta de apoio, por parte das prestadoras de serviços (FURTADO, 2006).

TABELA 6.49 Resultados do Prosab, em termos de produção tecnológica

	Novos produtos	Novos processos	Novas metodologias	Outros resultados	Total produtos	Produtos/projetos
Água		3	2	2	7	1,17
Esgoto	6	16	10		32	2,29
Lixo			1		1	0,25
Lodo	3	4	7	2	16	1,56
Total	9	23	20	4	56	1,7

Fonte: Furtado (2006).

Na discussão dos resultados, Furtado (2006) evidencia a importância dos recursos humanos e financeiros, para o sucesso dos projetos, e a necessidade da adoção de mecanismos formalizados de transferência de tecnologia. Para o autor, o Prosab alterou o perfil da pesquisa e a capacidade de domínio de tecnologias da área de saneamento no País. No entanto, o autor destaca que a ampliação da efetividade do Programa deveria: envolver um repensar sobre o seu arranjo institucional, de forma a ampliar a interação formal, com os usuários, na delimitação dos temas dos editais e execução dos projetos; reforçar a influência sobre as instâncias de discussão e de decisão, que balizem

políticas públicas na área; implantar, de maneira sistemática, um mecanismo de avaliação do Programa, sob múltiplas dimensões, como forma de acompanhar seu desempenho e a apresentação de respostas aos objetivos propostos e aos problemas colocados.

Apesar da relevância dos produtos e resultados do Prosab, é importante destacar a necessidade da promoção de uma avaliação que contemple a efetividade das ações, a incorporação dos processos e tecnologias desenvolvidos e o próprio escopo de atuação do Prosab, com vistas a conceber um amplo programa de pesquisa em saneamento básico, que contemple as quatro componentes e esteja a altura dos desafios da universalização do saneamento básico no Brasil. Esse esforço envolve não apenas a incorporação da dimensão tecnológica, mas também da política e gestão dos serviços, esse último nas quatro funções: planejamento, regulação, prestação dos serviços e fiscalização. Também um programa dessa natureza deve envolver: projetos relacionados com ações integradas de saneamento e urbanização; integralidade de ações; intersetorialidade; participação e controle social; impacto na saúde e na salubridade do meio; educação e mobilização social; e avaliação de política pública. Dessa forma, tal programa seria concebido em uma perspectiva muito mais ampla do que a até aqui desenvolvida.

7

Programas dos governos estaduais em saneamento básico

7.1 Considerações gerais

O presente item pretende apresentar um breve cenário sobre a atuação dos estados da federação, no setor de saneamento básico.

Da pesquisa realizada nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal (DF), constatou-se que 18 estados e o DF apresentavam documentos contendo seus gastos com os programas de saneamento básico, em pelo menos 3 dos 6 anos pesquisados (2003 a 2008). Não foram localizados documentos da atuação dos estados do Mato Grosso do Sul, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio grande do Norte, Amapá e Roraima. A seguir, será apresentada uma síntese das informações sobre os programas de cada estado:

Paraná

O estado não apresenta programas específicos de saneamento básico. Os programas existentes são das áreas de meio ambiente e de saúde. Em 2004, foi gasto um montante de R\$ 38.829.293 no programa de meio ambiente, sendo que destes, R\$ 3.845.828 (9,9%) foram destinados ao saneamento básico. Em 2005, foram investidos R\$ 947.721.608,00 no programa da área de saúde, sendo que destes, R\$ 5.332.449,00 para a área de saneamento. Em 2008, passa a ser operacionalizado o programa “Saneamento e Saúde”, com quase R\$ 2 bilhões de investimentos, sendo que destes, R\$ 33,0 milhões para ações de saneamento (1,65%), envolvendo todos os componentes do saneamento básico.

Santa Catarina

No estado de Santa Catarina, entre 2003 e 2008, de acordo com o Balanço Geral anual do estado, foi investido um montante de R\$ 16.726.872,00 em programas nos quais o saneamento básico representou o maior investimento. Os programas que contaram com maior volume de recursos foram “Recursos Naturais e Saneamento Rural”, finalizado em 2003, e “Gestão de Recursos Hídricos” iniciado em 2008. Do montante investido no estado, R\$ 8.874.945,00 foram destinados a programas exclusivamente de múltiplos usos (irrigação, barragens, etc.), o que representa 53% do total. Não se identificou programa que contemplasse o componente resíduos sólidos.

Rio Grande do Sul

No estado do Rio Grande do Sul, entre 2004 e 2008, de acordo com o Relatório de Avaliação do PPA do Estado, foi investido um montante de R\$ 348.772.520,00 em programas nos quais o saneamento

básico representou o maior investimento. Os programas que contaram com maior soma de recursos foram “Abastecimento de Água” e “Coleta e Tratamento de Esgoto”, finalizados em 2007. Do montante investido no estado, R\$ 264.004.862,00 foram destinados a programas exclusivamente de abastecimento de água, o que representou, aproximadamente, 75% do total. Houve ainda o Programa “Resíduos Sólidos e Infraestrutura Urbana” com investimento de R\$ 1.134.161,00, o maior no componente, considerando todos os estados.

Goiás

As informações sobre os programas desenvolvidos pelo estado de Goiás, entre 2003 e 2008, foram retiradas do Relatório de Atividades do Governo. Foram investidos R\$ 137.246.283,00 em programas de saneamento básico, sendo que 99,9% dos recursos foram direcionados para os programas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O programa com maior soma de recursos foi o “Programa Implantação de Sistema de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário”, com um montante de R\$ 105.073.000,00. O programa de resíduos sólidos, realizado entre 2004 e 2007, liquidou apenas R\$ 37.000,00. Não foram identificados programas relacionados à drenagem urbana.

Distrito Federal

As informações sobre os programas desenvolvidos pelo Distrito Federal foram retiradas do Relatório de Atividades do Governo, de 2005 a 2008. Não foram encontradas informações do período de 2003 e 2004. De acordo com o Relatório, foram investidos R\$ 877.500.000,00 em dois programas de saneamento básico. O “Programa de Saneamento Básico no DF” foi o de maior investimento, envolvendo R\$ 652.500.000,00, para ações em abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e para o Desenvolvimento Institucional e Estudos e Projetos. O “Programa de Gestão das Águas e Drenagem Urbana, do Distrito Federal – Águas do DF”, investiu R\$ 225.000.000,00.

Mato Grosso

As informações sobre os programas desenvolvidos pelo estado do Mato Grosso foram retiradas do Relatório de Atividades do Governo, de 2004 a 2008. Não foram encontradas informações referentes ao ano de 2003. A maior parte das ações de saneamento está incluída em programas não exclusivos de saneamento básico e não representam investimentos significativos. O único programa em que o saneamento básico representou o maior investimento foi “Apoio ao Saneamento Básico nos Municípios”, cujas ações envolveram as componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, resultando num investimento de R\$ 7.702.163,62,00. Em 2008, o Programa é incorporado a um programa maior denominado “Obras Públicas e Infraestrutura”, onde estão incluídas outras ações, não somente a de saneamento.

São Paulo

No estado de São Paulo, de acordo com o Balanço Geral do Estado, de 2003 a 2008, foi investido um montante de R\$ 1.007.452.114,36 distribuídos em 11 programas, nos quais o saneamento básico representou o maior investimento. Desse montante, aproximadamente 74% foram direcionados para os programas do componente drenagem urbana, com destaque maior para o programa “Programa de Prevenção e Defesa Contra Inundações/Combate às Enchentes”, com R\$ 622.808.719,06, e término

definido para 2007. Em 2008, teve início o novo programa “Infraestrutura Hídrica de Saneamento e Combate às Enchentes”, também para drenagem urbana, com investimentos de R\$ 107.448.567,74, com ações iguais ao Programa anterior. Vale ressaltar também os programas “Política Estadual de Saneamento” e “Implantação da Política Estadual de Saneamento”, direcionados para o Desenvolvimento Institucional e Estudos e Projetos, com investimentos de R\$ 4.680.000,00 e R\$ 5.688.481,00, respectivamente. Não se identificou programa voltado para a componente resíduos sólidos.

Rio de Janeiro

As informações sobre os programas de saneamento básico desenvolvidos pelo estado do Rio de Janeiro foram extraídas do Relatório dos Produtos das Ações, de 2005 a 2008. Não foram encontradas informações referentes aos anos de 2003 e 2004. No total, foram investidos R\$ 1.723.290.957,00, distribuídos em 15 programas de saneamento básico.

Os maiores investimentos foram para os programas que envolveram mais de uma componente, 52% do total, com destaque para o programa “Operacionalização dos Sistemas de Saneamento”, onde foram investidos R\$ 745.872.820,04, e para os programas de saneamento integrado, 34% do total, com destaque para o programa “Despoluição da Baía de Guanabara”, que investiu R\$ 310.227.861,01, ambos com fim definido para 2007. Foram ainda investidos R\$ 108.135.358,11 na componente abastecimento de água (6,3%), R\$ 76.968.704,13 em esgotamento sanitário (4,5%), R\$ 47.379.596,54 em drenagem urbana (2,7%) e apenas R\$ 78.197 em resíduos sólidos (menos de 1%).

Espírito Santo

As informações sobre os programas de saneamento básico desenvolvidos pelo estado do Espírito Santo foram retiradas dos Relatórios Físico-financeiros, da Avaliação do PPA e do Balanço Geral do Estado, de 2004 a 2008. Não foram encontradas informações referentes ao ano de 2003. Foram investidos um total de R\$ 403.658.490,38, distribuídos em 9 programas de saneamento básico. Os maiores investimentos foram para os programas que, conjuntamente, envolveram as componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, 52,5% do total, com destaque para o Programa “Saneamento Ambiental Urbano”, onde foram investidos R\$ 201.623.358,00. Dos demais, 36,5% do recurso total foi direcionado a programas exclusivos de abastecimento de água, e 10,8% para esgotamento sanitário, resultando, assim, em 99,8% dos investimentos estaduais indo para água e esgoto. As ações de drenagem estão incluídas em programas de infraestrutura urbana, com menor investimento que os demais. Em resíduos sólidos foram investidos R\$ 753.855,00, em 2 programas.

Minas Gerais

No estado de Minas Gerais, de acordo com a Avaliação do PPA, de 2004 a 2008, foi investido um montante de R\$ 2.722.205.474,08, em programas onde o saneamento básico representou a maior parcela de investimento. Não foram encontradas informações referentes a 2003.

O programa de maior investimento no estado foi “Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos”, com um montante de R\$ 2.512.957.333,68, que contemplou abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Os outros três programas foram destinados a água, esgoto e múltiplos usos (barragem, irrigação, etc.).

Alagoas

No estado de Alagoas, foram investidos R\$ 569.330.953,39 em programas, sendo que o saneamento básico representou o maior investimento, de acordo com o Balanço Geral do Estado, de 2003 a 2008. Nesse período, o programa de maior investimento foi o “Água para Todos”, envolvendo R\$ 280.839.204,35, direcionado não somente para o abastecimento de água, mas também para esgotamento sanitário e drenagem urbana. Esse programa correspondeu a, aproximadamente, 50% dos recursos totais investidos em programas pelo estado. O segundo maior programa do estado no período foi denominado “Ampliar a Oferta de Saneamento Básico”, onde foram investidos R\$ 99.151.247,55.

Bahia

As informações sobre os programas desenvolvidos pelo estado da Bahia foram retiradas do Relatório de Atividades do Governo, de 2003 a 2008, onde foi verificado que o estado investiu, neste período, em programas de saneamento básico, um total de R\$ 1.289.343.000,00. Desse montante, aproximadamente, 84% (R\$ 1.076.868.000,00) foram investidos no programa “Saneamento é Vida: Ampliação e Qualidade dos Serviços”, direcionado para as componentes abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. Vale destacar ainda, o programa “Infraestrutura para Saneamento Básico”, onde foram investidos R\$ 270.790.000,00 para água, esgoto e desenvolvimento institucional e estudos e projetos.

Paraíba

No estado da Paraíba, de acordo com o Balanço Geral anual do Estado, foi investido um montante de R\$ 236.013.258,25, em programas nos quais o saneamento básico representou o maior investimento, entre 2003 e 2008. Foram contabilizados nove programas nesse período, sendo que, em três destes, não foram encontradas as ações executadas, o que não permite identificar o componente que o programa contemplou. Dentre esses, vale destacar o programa “Pró-Saneamento”, que investiu R\$ 97.662.976,77. Dos demais programas, 98,3% do total aplicado foi destinado ao componente abastecimento de água. Não foram identificados programas específicos para resíduos sólidos ou drenagem urbana.

Sergipe

As informações sobre os programas de saneamento básico desenvolvidos pelo estado de Sergipe foram retiradas do Balanço Geral do Estado, de 2005 a 2008. Não foram encontradas informações referentes aos anos de 2003 e 2004. Foram investidos um total de R\$ 402.548.848,65, distribuídos em 6 programas de saneamento básico. Os maiores investimentos foram para os programas que envolveram mais de uma componente, 65% do total, com destaque para o programa “Saneamento Básico”, onde foram investidos R\$ 86.697.116,97. Os demais programas destinaram-se ao abastecimento de água, principalmente o Programa “Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido”, onde foram investidos R\$ 124.218.782,73. Os programas relacionados ao meio ambiente incluíram ações de resíduos sólidos. O componente drenagem urbana foi incluído em programas de infraestrutura viária.

Acre

No estado do Acre, de acordo com o Balanço Geral anual do Estado, foi investido um montante de R\$ 166.185.611,64 em programas nos quais o saneamento básico representou o maior investimento,

entre 2003 e 2008. Foram encontrados 10 programas e grande parte destes estão direcionados para mais de um componente, envolvendo água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, além de programas direcionados para o desenvolvimento institucional e estudos e projetos. Vale destacar ainda o Programa “Saneamento Geral”, onde foram investidos R\$ 295.223.586,93 para abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Amazonas

As informações sobre os programas de saneamento básico desenvolvidos pelo estado do Amazonas foram retiradas da Avaliação do PPA e este foi o único documento encontrado via *internet*. Porém, só foram disponibilizados estes documentos para os anos de 2004, 2005 e 2006, o que reduz bastante os dados disponíveis e, assim, o montante de investimentos. De acordo com esses documentos, foram investidos R\$ 308.043.033,48, distribuídos em 3 programas de saneamento básico. O programa “Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus” foi responsável por, aproximadamente, 95% do investimento total, liquidando R\$ 292.395.564,00 em ações integradas, envolvendo o abastecimento e água, o esgotamento sanitário, a drenagem urbana, a urbanização e a pavimentação. Os demais programas, de menor investimento, foram direcionados para o abastecimento de água. Não foi identificado programa específico para os resíduos sólidos.

Pará

No estado do Pará, de acordo com o Balanço Geral anual do Estado, de 2003 a 2008, foi investido um montante de R\$ 665.848.562,57, em quatro programas nos quais o saneamento básico representou o maior investimento. Dois programas executaram ações relacionadas às componentes água e esgoto e também ao desenvolvimento institucional e estudos e projetos. O maior deles, “Saneamento é Saúde”, investiu R\$ 316.188.444,32 e esteve em execução de 2003 até 2007. Não foi identificado programa específico para os resíduos sólidos.

Rondônia

No estado de Rondônia, de acordo com o Relatório de Avaliação do PPA do Estado, foi investido um montante de R\$ 9.557.315,00, em três programas nos quais o saneamento básico representou o maior investimento, entre 2004 e 2008. Não foram encontradas informações referentes a 2003. O Programa de maior investimento foi “Nossa Cidade”, no valor de R\$ 7.012.188,00, envolvendo ações integradas de saneamento. Os demais programas foram destinados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. Os programas de meio ambiente incluíram ações relacionadas à componente resíduos sólidos e a drenagem urbana, foi incluído em programas de infraestrutura viária.

Tocantins

No estado do Tocantins, de acordo com o Balanço Geral anual do Estado, de 2003 a 2008, foi investido um montante de R\$ 611.644.457,07, em oito programas nos quais o saneamento básico representou o maior investimento. Desse montante, 92,4% (equivale a R\$ 565.298.934,04) foram programas direcionados para usos múltiplos (irrigação, barragens, açudes, etc.). Dos programas restantes, vale ressaltar o “Saneamento, Cidadania e Progresso”, que direcionou recursos para as componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, com um montante de R\$ 37.836.953,26.

O Apêndice L apresenta uma síntese geral de cada estado, seus investimentos em programas por cada tipo (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana, desenvolvimento institucional e estudos e projetos, mais de uma componente e ações integradas de saneamento).

A seguir, serão descritos os Programas selecionados para uma descrição um pouco mais detalhada, conforme definido no item 3.5 da metodologia do presente estudo.

7.2 Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG - RJ)

O Programa Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), concebido no início da década de 90, integra um conjunto de mega programas de saneamento ambiental, no valor de bilhões de dólares, financiados por Instituições Financeiras Internacionais (IFI), e concebidos no âmbito do projeto de privatização do setor de saneamento no Brasil. Esses programas foram direcionados para as maiores capitais brasileiras, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre, Belo Horizonte e Vitória. Essas cidades, na sua maioria, são integrantes de regiões metropolitanas, abrigando um contingente populacional atrativo para operadores privados dos serviços. Esses mega programas tinham, como objetivo fundamental, promover a modernização das companhias estaduais de água e esgoto e elevar a qualidade e cobertura dos serviços, com vistas à privatização (BORJA, 2004).

O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) representou um amplo e complexo conjunto de obras e atividades multisetoriais, com o objetivo de reduzir os índices de poluição da Baía de Guanabara, melhorando a qualidade de vida do entorno da Baía de Guanabara (BITTENCOURT *et al.*, 2006a, b).

O PDBG teve uma previsão inicial de durar de 15 a 20 anos, dividindo-se em três fases, sendo que a primeira fase, iniciada em 1994, tinha previsão de término em 1999. Bittencourt *et al.* (2006 a, b) datam o início do Programa em 1991, com a assinatura do Convênio de Cooperação Técnica entre os governos brasileiro e japonês. Também, é marco de referência do Programa, o ano de 1994 quando o contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento foi assinado, sendo que as obras começaram em 1995 (BRITTO, 2003).

No ano de 2006, 12 anos após a assinatura do contrato inicial, a primeira fase do Programa ainda estava em execução, embora o Relatório dos Produtos das Ações (RPA) do governo estadual tenha dado o Programa como concluído em 2007 (SILVA, 2006). Segundo Silva (2006), em março 2006 ainda haviam diversas obras a serem executadas e outras sem funcionamento e/ou em estado de alta degradação.

Em 2008, foram criados os Programas “Implantação de Sistemas de Água e Esgoto nas Bacias Contribuintes à Baía da Guanabara” e “Melhoria da Qualidade Ambiental das Baías da Guanabara e de Sepetiba”, que se constituíram em mais investimentos voltados para a Baía de Guanabara.

Os órgãos executores do Programa foram a Cedae, a Serla, a Feema, a Sosp e a Fundação Cide. A Cedae foi responsável pelas componentes esgotamento sanitário e abastecimento de água; a Serla, pela macrodrenagem; a Sosp, pela componente resíduos sólidos; a Feema, pelas ações ambientais complementares; e a Fundação Cide, pela componente mapeamento digital (SILVA, 2006).

Segundo Silva (2006), além da posição de coordenadora geral, a Superintendência Executiva do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (ADEG) foi responsável pela administração da execução das obras de saneamento. A Cedae, após a finalização das obras de abastecimento de água e esgotamento sanitários, ficou responsável por assumir a operação dos sistemas implantados.

Os objetivos gerais do Programa, segundo o governo do estado do Rio de Janeiro, foram a recuperação dos ecossistemas presentes no entorno da Baía de Guanabara e o resgate gradativo da qualidade das águas da Baía e dos rios que nela desaguam, melhorando a qualidade de vida da população que vive no entorno da Baía de Guanabara (BRITTO, 2003). Silva (2006) destaca que o escopo do Programa apresentou três objetivos inter-relacionados: (a) limpar a Baía de Guanabara; (b) melhorar a qualidade de vida da população residente na Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara e (c) reforçar as instituições governamentais locais, cujas atividades têm impacto positivo na Baía de Guanabara.

O público alvo do Programa foi a população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em especial dos bairros do Centro e da Zona Norte, responsáveis pela produção de um quarto de todo o esgoto que polui a Baía, e os municípios da Baixada Fluminense e das regiões de São Gonçalo e Niterói (BRITTO, 2003).

A concepção do Programa envolveu ações de saneamento ambiental, englobando diferentes componentes: esgotamento sanitário e tratamento de efluentes, abastecimento de água, resíduos sólidos, macrodrenagem, controle da poluição industrial e educação ambiental (BRITTO, 2003). O Programa foi estruturado em cinco áreas de intervenção: Componente I – Saneamento: (esgotos sanitários e abastecimento d’água); Componente II – Drenagem urbana (macrodrenagem); Componente III – Resíduos sólidos; Componente IV – Programas ambientais complementares; Componente V – Mapeamento digital (BITTENCOURT *et al.*, 2006a, b).

As ações de esgotamento sanitário se constituíram no eixo principal do Programa e concentraram a maior parte dos investimentos (51,2%). Cerca de 37% dos recursos foram destinados para o abastecimento de água, com ações voltadas para atender as necessidades de ampliação e melhoria destes sistemas, em alguns municípios da Baixada Fluminense e em São Gonçalo e em comunidades carentes do Rio de Janeiro e Niterói (BITTENCOURT *et al.*, 2006 a, b). As ações de drenagem mobilizaram 2,14% dos recursos, com obras de canalização e retificação de cursos de água, na bacia do rio Acari, complementando ações desenvolvidas pelo Projeto Reconstrução Rio. O Programa previu, ainda, a implantação de uma rede hidrometeorológica, com a instalação de uma Central de Informações conectada a trinta estações de medição e transmissão automática de dados climatológicos, localizadas em pontos estratégicos da bacia da Baía de Guanabara. Com isso, pretendia-se manter informados os órgãos competentes a respeito das variações dos níveis de precipitação pluviometria, dos níveis dos rios e dos canais, possibilitando a previsão de riscos de enchentes. A componente *Mapeamento Digital* previa a implantação de um Sistema de Informações Georeferenciadas, em 12 municípios localizados na bacia hidrográfica da Baía de Guanabara, o que permitiria melhorias nos cadastros tributários, no monitoramento do desenvolvimento dos municípios, na identificação de fontes poluidoras e na caracterização do uso do solo. Os Programas Ambientais Complementares tinham como objetivo executar ações nas áreas de arrecadação tributária, mapeamento digital, controle e monitoramento da qualidade ambiental da bacia hidrográfica, educação ambiental e apoio institucional (BRITTO, 2003).

Segundo Britto (2003, p. 71), “o PDBG incluía, ainda, o desenvolvimento de um programa de educação ambiental, a elaboração de um Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia da Baía de Guanabara e a implantação de Unidades de Conservação da Natureza (Parque Serra da Tiririca e Estação Ecológica de Paraíso)”.

Os recursos para o financiamento da primeira fase do PDBG provinham de instituições financeiras internacionais, mais especificamente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Japan Bank for International Cooperation (JBIC), contando com a contrapartida do Estado do Rio de Janeiro. A alocação dos recursos foi distribuída em cinco categorias de investimentos, estabelecidas nos contratos de financiamento, conforme as componentes do programa (BRITTO, 2003).

Segundo Silva (2006, p. 245), em 1994, o orçamento inicial “era de US\$ 793 milhões de dólares, dos quais, US\$ 350 milhões, financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, US\$ 237 milhões, pelo Overseas Economic Cooperation Fund e US\$ 206 milhões pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em parceria com a CEDAE”. A divisão dos valores, por componentes, e por instituição financiadora, no ano de 1994 está apresentada nas Tabelas 7.1 e 7.2. A previsão inicial do Programa sofreu significativo aumento, em 2005, no valor de U\$ 376,3 milhões, correspondendo a um incremento de 47,45%, totalizando U\$ 1.169,3 milhões.

TABELA 7.1 Recursos do Programa Despoluição da Baía de Guanabara, por fonte financiadora, nos anos 1994 e 2005

Fonte	1994		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
BID	350,0	44,1	350,0	29,9	0,0	0,0
JBCI	237,0	29,9	287,9	24,6	50,9	21,5
GORJ/CEDAE	206,0	26,0	531,4	45,4	325,4	158,0
Total	793,0	100,0	1.169,3	100,0	376,3	47,5

Fonte: Bittencourt *et al.* (2006 a, b), citando Ecoplan (2005).

A análise da Tabela 7.2, permite constatar que 51,2% dos recursos do Programa, em seu orçamento inicial, foi dirigido para a componente esgotamento sanitário, no valor de U\$ 405,90 milhões. Para o abastecimento de água foram destinados U\$ 120,20 milhões (15,2%), para o manejo dos resíduos sólidos U\$ 18,10 milhões (2,3%) e para obras de macrodrenagem U\$ 12,40 milhões (1,6%). Para o reforço institucional, foram previstos U\$ 9,70 milhões (1,2%). Constatata-se, assim, que o desenho do Programa envolveu ações integradas de saneamento, com o privilégio para as de esgotamento sanitário. Conclui-se ainda que o Programa voltou-se prioritariamente para a execução de obras, negligenciando as ações estruturantes voltadas para o fortalecimento das capacidades técnico e operacional dos prestadores de serviços.

O documento da Comissão Parlamentar de Inquérito, constituída para investigar denúncias de desvio de recursos destinados ao Programa, informa que, embora as obras de saneamento sejam prioritárias, deveriam ser implementadas ações que garantissem os benefícios ambientais para os ecossistemas da Baía de Guanabara (SILVA, 2006).

TABELA 7.2 Composição dos investimentos do Programa Despoluição da Baía de Guanabara, por componente de intervenção, 1994

Componente	US\$ milhões	% Total	OECF	BID	CED AE/Est RJ
Saneamento	575,7	72,6	35%	43%	22%
Terrenos	2,0	0,25	-	-	100%
Saneamento - água	120,2	15,16	-	100%	
Saneamento - esgoto	405,9	51,18	50%	28%	22%
Reforço Institucional	9,7	1,22	-	62%	38%
Projetos Executivos	13,7	1,73	47%	-	53%
Gerenciamento, administração	24,2	3,05	32%	-	68%
P. Ambientes Complementares	18,5	2,33	-	90%	10%
Lixo	18,1	2,28	-	92,10%	7,9%
Obras - equipamentos	14,9	1,88	-	100%	-
Projetos, fiscalização e apoio inst.	3,2	0,40	-	53%	47%
Mapeamento Digital	12,6	1,59	-	38%	62%
Macrodrenagem	12,4	1,56	-	99,2%	0,8%
Imprevistos	74,0	9,33	26%	74%	
Despesas Financeiras	81,7	10,3	-	7%	93%
Total	793,0	100	30%	44%	26%

Fonte: SILVA, 2006.

A implementação do Programa foi marcada por diversas controvérsias, tanto do ponto de vista de sua concepção tecnológica, principalmente, quanto à componente esgotamento sanitário, como dos processos de licitação, atrasos e não execução de obras previstas e qualidade dos serviços executados. Também, a falta de participação das prefeituras municipais nos processos de decisão do Programa e da sociedade civil organizada foram pontos alvo de críticas.

Para Bittencourt *et al.* (2006 a, b), o motivo principal dos constantes atrasos nas obras de saneamento deveu-se à falta de recursos da contrapartida do Governo do Estado do Rio de Janeiro, gerando atrasos significativos nos pagamentos dos serviços realizados e implicando em uma redução drástica no ritmo das obras, culminando em paralisações.

Para a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), constituída para investigar denúncias de desvio de recursos destinados ao Programa, concluiu que após dez anos, com US\$ 800 milhões gastos, apenas 10% das obras funcionam com algum êxito. A CPI apurou aditamentos suspeitos, obras inacabadas e a necessidade de muitas obras serem refeitas. A CPI questionou como seria possível que obras inexistentes e/ou incompletas fossem consideradas como concluídas pelo construtor, recebidas, aceitas e pagas como terminadas pelo Poder Público estadual. Para a CPI, os organismos financiadores foram também responsáveis pelas insuficiências e aumento do prazo de conclusão do Programa, uma vez que autorizaram despesas não previstas no escopo original, que totalizaram US\$ 195 milhões, ou aproximadamente 19,6% do custo estimado de US\$ 997 milhões. Para a CPI, a descontinuidade e as mudanças

que ocorreram na gestão do possilitou a paralisação de obras e aditamentos irregulares que somam mais de R\$ 300 milhões (RIO DE JANEIRO, 2003).

Outro ponto observado pela CPI foi a inexistência de instrumentos participativos. Inclusive, com vistas a promover a participação, entidades ambientalistas pressionaram a Assembléia Legislativa do Estado e, em 1995, foi aprovada a Lei Estadual que previu a instalação do Fórum de Acompanhamento do PDBG (Fadeg). O objetivo do Fórum era garantir a transparência da execução do Programa. O Fórum teria a participação de 15 prefeitos, empresários, ecologistas, ONGs, governos estadual e federal. No entanto, essa instância nunca chegou a funcionar, por falta de regulamentação por parte do governo estadual. Algumas entidades, como os Verdes, a Fase e o Baía Viva buscaram acompanhar o desenvolvimento do Programa, mas enfrentaram dificuldades para obter informações do governo estadual. As mesmas dificuldades foram enfrentadas pelo Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense, que congrega federações de associações de moradores da região. Assim, a CPI conclui que não existiram canais permanentes para a participação social, ao longo da implementação do Programa (RIO DE JANEIRO, 2003).

A CPI realizou uma Síntese dos Resultados alcançados, a saber:

- **Adiamentos de prazo:** o Governo adiou cinco vezes o programa de despoluição, porque não conseguiu cumprir os prazos de entrega das obras.
- **Adiamentos de valor:** o Governo permitiu um grande número de aditamentos de valor, que representaram um enorme impacto no cronograma físico-financeiro, em torno de R\$ 300 milhões.
- **Licitações:** Apurou-se que houve dispensa de licitações, e em várias obras, por indicação até mesmo do organismo financiador JBIC, o órgão de cooperação do governo Japonês, a justificativa era a de “notório saber”. No que foi licitado, há suspeita de que empresas vencedoras venderam contratos para perdedoras, em transação que pode ter sido previamente combinada;
- **Multa:** o Estado desembolsou para o BID, outro organismo financiador, o equivalente a US\$ 7 milhões, a título de Comissão de Crédito (multa na nossa avaliação), por não ter utilizado o dinheiro no prazo acordado.
- **Estações de tratamento de esgotos:** A maioria das oito estações de tratamento funciona com 10% da capacidade prevista.
- **Reservatórios de água:** Nenhum dos dez reservatórios funciona adequadamente. Oito deles nunca receberem um litro de água sequer.
- **Gastos:** O Governo do Estado gastará US\$ 300 milhões a mais do que estava previsto no projeto original e não garantiu ainda a contrapartida para finalizar a 1^a fase do PDBG.
- **Usinas de lixo:** as três usinas construídas não recebem lixo.
- **Coletor-tronco:** O sistema de coletores-tronco, fundamentais para o funcionamento das estações de tratamento de esgotos, não foram construídos na maioria das regiões abrangidas pelo projeto.
- **Gerenciamento e fiscalização de obras:** estações de tratamento de esgotos consumiram mais recursos com gerenciamento e fiscalização do que com a própria obra.
- **Contrapartidas:** Com os aditamentos, o Programa chegou a ser orçado em mais de um 1 bilhão de dólares, a ser pago com juros pela população fluminense. Foi constado que o Governo do Estado foi o maior responsável, tanto no atraso quanto na ineficiência de inúmeras obras, como as estações de tratamento de esgotos, por exemplo, pois o fato de até agora não ter honrado as contrapartidas nas proporções assumidas com os parceiros internacionais, impossibilitou a conclusão das redes coletoras de esgotos nos prazos combinados (RIO DE JANEIRO, 2003, p. 32).

Para análise dos resultados do Programa, quanto à cobertura dos serviços de água e esgoto dos 16 municípios que compõem a Baía de Guanabara, foram utilizadas as informações do SNIS, no período de 1995 a 2007. A Tabela 7.3 permite perceber que houve pouca alteração no quadro de cobertura dos serviços de água nos municípios, exceto para São João de Meriti, onde o incremento da cobertura da população foi de 19 pontos percentuais.

TABELA 7.3 Cobertura da população com rede de abastecimento de água, nos municípios da Baía de Guanabara, 1995 a 2007

Municípios	1995	1999	2007	(1995-1999)	(1995-2007)
Belford Roxo	70,45	93,91	72,32	23,46	1,87
Cachoeira de Macacu	10,10	14,17	10,34	4,07	0,24
Duque de Caxias		95,76			
Guapimirim	57,57		60,70		3,13
Itaboraí		22,99			
Magé	21,78	61,90	22,21	40,12	0,43
Nilópolis	100,00	92,06	100,00	(7,94)	-
Niterói*	100,00	79,88	100,00	(20,12)	-
Nova Iguaçu		83,81			
Petrópolis*	70,19	69,00	73,33	(1,19)	3,14
Rio Bonito	44,11	59,21	49,13	15,10	5,02
Rio de Janeiro	100,00	92,59	100,00	(7,41)	-
São Gonçalo		92,36			
São João de Meriti	65,63	121,49	85,01	55,86	19,38
Tanguá	12,16	39,68	13,12	27,52	0,96
Média	59,27	72,77	62,38	12,95	3,11

Fonte: SNIS, 1995, 1999 e 2007.

Os resultados para a cobertura da população com coleta de esgotos indicam pouca alteração do quadro, principalmente diante do aporte de recursos do Programa para esta componente, o correspondente a 51,2% - considerando o orçamento de 1994 (Tabela 7.1). Vale observar que no município do Rio de Janeiro, segundo o SNIS, houve uma redução da cobertura da população com coleta de esgotos de 12 pontos percentuais, no período de 1995 a 2007 (Tabela 7.4).

TABELA 7.4 Cobertura da população com coleta de esgoto sanitário em municípios da Baía de Guanabara, 1995 a 2007

Municípios	1995	1999	2007	(1995-1999)	(1995-2007)
Belford Roxo	1,02	1,20	0,26	0,18	(0,76)
Duque de Caxias	-	0,01	-		
Niterói*	80,45	43,87	91,39	(36,58)	10,94
Nova Iguaçu	-	0,35	-		
Petrópolis*	57,42	54,85	-	(2,57)	
Rio de Janeiro	82,01	93,69	69,99	11,68	(12,02)
São Gonçalo	-	3,07	-	3,07	
São João de Meriti	-	0,02		0,02	-

Fonte: SNIS, 1995, 1999 e 2007.

As avaliações sobre o PDBG revelam a complexidade e limites de um programa dessa natureza, tanto em termos de sua concepção tecnológica, como de gerenciamento das ações a serem implementadas. Revela ainda o quanto estão distantes o desenho de um programa tecno-burocrático e as reais necessidades da população. Os processos de licitação, os aditamentos irregulares de contratos, a não execução de obras e a má qualidade da execução e operação, realidade em um contingente significativo de obras públicas no Brasil, revelam os desafios para enfrentar a corrupção, envolvendo empreiteiras e órgão públicos, com vistas a qualificar os gastos públicos e garantir a aplicação dos recursos para seus fins.

7.3 Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM)

Em 2003, o Governo do Estado do Amazonas passou a estruturar um conjunto de ações para a cidade de Manaus, que envolveu uma política fundiária e diversas ações de infraestrutura urbana e de saneamento, visando conter as invasões e o crescimento do número de novas moradias às margens dos igarapés. Das duas principais bacias da cidade, a prioridade foi para a Bacia do Educandos, por reunir um maior contingente populacional ribeirinho em área de risco e os maiores índices de doenças relacionadas com o saneamento, dentre outros indicadores sócio-ambientais.

O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – PROSAMIM, orçado em U\$ 530 milhões, foi voltado para uma área onde vivem aproximadamente 580.000 habitantes e 7.000 famílias em áreas ambientalmente vulneráveis, consideradas de risco. O objetivo geral é contribuir para a solução de problemas ambientais, urbanísticos e sociais que afetam a cidade de Manaus e seus habitantes, em particular na bacia do igarapé Educandos-Quarenta (AMAZONAS; BID, 2006). São objetivos específicos do Programa:

- melhorar as condições ambientais e de saúde na área de intervenção do Programa, por meio da reabilitação e/ou implantação de sistemas de drenagem, de abastecimento de água, de coleta e disposição final de esgotos e de resíduos sólidos, e da recuperação ambiental nas partes altas das bacias dos Igarapés;
- melhorar as condições de moradia da população, na área de intervenção do Programa, com o ordenamento urbano, a regularização de propriedade do solo, a oferta de habitações adequadas, a implantação de áreas de lazer e ações de educação ambiental e sanitária.

- dar continuidade às ações de fortalecimento das instituições envolvidas;
- realizar ações de capacitação da comunidade como forma de promover a sustentabilidade das intervenções realizadas (AMAZONAS; BID, 2006, p. 40).

A execução do Programa e a utilização dos recursos foram feitas pelo Estado do Amazonas, que atuou por meio da Unidade de Gerenciamento do PROSAMIM – UGPI (Órgão executor), órgão vinculado ao Chefe do Poder Executivo do Estado. O Programa foi objeto de três contratos de financiamento com o BID, a saber:

- PROSAMIM – Contrato celebrado, em 19/01/06, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (AMAZONAS; BID, 2006).
- PROSAMIM II – Contrato celebrado, em 10/11/08, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (AMAZONAS; BID, 2008).
- PROSAMIM I – Contrato celebrado, em 01/09/09, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, para financiamento complementar (AMAZONAS; BID, 2008).

O período de execução do Programa vai de 2005 a 2013, tendo como instituições participantes:

- a. SUHAB – Superintendência Estadual de Habitação do Amazonas - responsável pela execução das ações de reassentamento, necessárias à implementação do Programa.
- b. ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas, responsável pela normatização, controle e fiscalização da qualidade da prestação dos serviços a serem fornecidos pelas empresas Águas do Amazonas e Amazonas Energia.
- c. IPAAM – Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas - responsável pelo monitoramento e controle ambiental da área de abrangência do Programa, bem como pela implantação e gerenciamento do Plano de Controle da Contaminação Industrial (PCCI).
- d. AFEAM – Agência de Fomento do Estado do Amazonas - tem como responsabilidade disponibilizar e aplicar recursos de linhas de crédito diferenciadas, para o desenvolvimento do Programa de Apoio à Reinstalação de Micro e Pequenos Negócios do Programa.
- e. Prefeitura Municipal de Manaus - responsável pelas aprovações dos projetos técnicos e licenças de construção e pela operação, manutenção e conservação das obras executadas pelo PROSAMIM/ 2º financiamento, com o compromisso de realizar a coleta, o transporte e a destinação adequada do lixo gerado na área do PROSAMIM.
- f. SEMINF - Secretaria Municipal de Infraestrutura - responsável pelo acompanhamento, operação, manutenção e conservação das obras implantadas, de drenagem pluvial e sistema viário.
- g. SEMULSP – Secretaria Municipal de Limpeza e Serviços Públicos - responsável pela implementação e operacionalização do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Cidade de Manaus, bem como pela limpeza e conservação dos espaços públicos criados pelo Programa, e coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos urbanos na área do PROSAMIM, atuando em parceria com a SEMMAS, na implementação de atividades relativas à educação ambiental.
- h. IMPLURB – Instituto Municipal de Planejamento Urbano - responsável por: (I) editar a legislação complementar, para legalizar e ordenar a ocupação das áreas de interesse social na área de abrangência do PROSAMIM; (II) revitalizar o entorno das áreas de interesse social, ao contexto do desenho urbano; (III) realizar estudos complementares, para revitalização de áreas públicas e criação de novas áreas de lazer; e (IV) definir um plano de ação da Prefeitura Municipal de Manaus, no que se refere à oferta de habitação para famílias de baixa renda, em cumprimento ao Plano de Ordenamento Territorial.

- i. SEMMAS – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade - responsável pela gestão ambiental em áreas protegidas e em espaços públicos, criados pelo PROSAMIM, destinados a lazer e recreação, e pelo apoio à execução do Plano de Controle de Contaminação Industrial (PCCI). Foi prevista a participação efetiva desta Secretaria no Programa de Educação Ambiental e Sanitária (PEAS).
- j. IMTRANS – Instituto Municipal de Trânsito - responsável pela elaboração e gerenciamento das políticas de trânsito do município de Manaus e pela avaliação e aprovação de todos os projetos viários inseridos no PROSAMIM /2º Financiamento.
- k. AdA – Águas do Amazonas - responsável pela aprovação dos projetos de engenharia de água e esgoto, acompanhamento da execução das obras, assim como recebimento, operação, manutenção e administração das mesmas. Para a execução de cada um dos projetos de água e esgoto, foi prevista a assinatura de convênios específicos de execução de obras e operacionalização do Fundo de Saneamento, conforme as diretrizes do Protocolo de Intenções e seu aditivo, no âmbito do PROSAMIM.
- l. MESA – Manaus Energia S/A - responsável pela elaboração dos estudos e projetos e execução das obras e serviços necessários à instalação, adequação e ampliação da rede elétrica de alta e baixa tensão, na área de abrangência do Programa.
- m. SPF – Secretaria de Estado de Política Fundiária - responsável pela regularização e disponibilização de terras.
- n. SEC – Secretaria de Cultura - responsável pela orientação e supervisão das restaurações e adaptações em edificações tombadas pelo patrimônio histórico, visando a instalação de atividades produtivas e residenciais da população.
- o. PGE – Procuradoria Geral do Estado - responsável pelo apoio jurídico à UGPI, nas ações do PROSAMIM.

O PROSAMIM foi estruturado em três vertentes estratégicas de ações, quais sejam:

- Drenagem pluvial da bacia, com adequação do sistema de macro e microdrenagem.
- Saneamento básico, com melhoria nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- Urbanismo e habitação, com implantação de novas vias urbanas e equipamentos urbanísticos, melhoria na habitação e o reassentamento e relocação da população das áreas de risco (AMAZONAS; BID, 2006, 2008, 2009).

O Programa se estrutura em dois componentes e vários sub-componentes relacionados abaixo:

- **Melhoria Ambiental, Urbanística e Habitacional**, envolvendo: macro e microdrenagem; reordenamento urbano e reassentamento, parques e vias urbanas e infraestrutura sanitária.
- **Sustentabilidade Social e Institucional**, envolvendo: participação comunitária, comunicação social, educação ambiental e sanitária e desenvolvimento institucional (AMAZONAS; BID, 2006).

Foram metas do PROSAMIM I:

- Melhorar as condições ambientais e de saúde da população na área de intervenção do Programa, através da reabilitação e/ou implantação dos sistemas de drenagem pluvial; implantação de áreas verdes; recuperação ambiental em áreas de cabeceiras; abastecimento de água potável; coleta e disposição final de lixo e esgotamento sanitário.

- Melhorar condições de moradia da população da área de intervenção do Programa, mediante o ordenamento urbano, a regularização da posse da terra, a adoção de soluções habitacionais adequadas e a implantação de áreas para lazer, a implementação de ações de educação sanitária e ambiental junto à população, além do aumento da capacidade operacional e de gestão das entidades públicas envolvidas no PROSAMIM, e da incorporação da participação comunitária em todas as fases de preparação do Programa.

O PROSAMIM II envolveu a execução das seguintes ações: recuperação de margens e nascentes dos mananciais; implantação de áreas verdes e estruturas de recreação e lazer; execução de novas vias e interligação com as vias existentes; reassentamento em moradias dignas em áreas recuperadas às margens dos igarapés; organização comunitária comprometida com a preservação do meio ambiente; redução dos gastos públicos com saúde; ampliação de população beneficiada diretamente com a coleta de lixo, transporte coletivo e outros serviços públicos; implantação de ligações prediais, de redes coletoras, interceptores e emissários e unidades de tratamento de esgotos sanitários; ampliação de pessoas beneficiadas com suprimento de água potável, com execução de rede de distribuição, e ligações prediais reservação de água; geração de empregos; otimização dos resultados das ações de manutenção da infraestrutura e particularmente da macrodrenagem (AMAZONAS; BID, 2008).

O Programa, atualmente orçado em U\$ 530 milhões, é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, via Contratos de Empréstimos, participa com U\$ 371 milhões, e pelo Governo do Estado do Amazonas, que aporta uma contrapartida no valor de U\$ 159 milhões, conforme exposto na Tabela 7.5.

TABELA 7.5 Financiamento do PROSAMIM

Contratos de Empréstimo	Governo do Amazonas (US\$ milhões)	BID (US\$ milhões)	Total (US\$ milhões)
Prosamim I	60.00	140.00	200.00
Prosamim Complementar	33.00	77.00	110.00
Prosamim II	66.00	154.00	220.00
Total	159.00	371.00	530.00

Fonte: AMAZONAS; BID, 2006, 2008, 2009.

No PROSAMIM I a maior parcela dos recursos foi destinada para obras de macro e microdrenagem pluvial, correspondendo a U\$ 78,412.00 mil (37,3%). Para as ações de infraestrutura sanitária foram destinados U\$ 11,891.00 mil (5,7%). Para as ações de desenvolvimento institucional foram aplicados U\$ 2,560.00 mil (1,2%). Ver Tabela 7.6.

TABELA 7.6 Categorias de ações e financiamento do PROSAMIM I, em US\$ 1,000.00

Categoria	Orçamento original			Readequação (13/11/2006)			Readequação (30/09/2008)			Readequação (14/11/2008)		
	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total
Engenharia e Administração	11.400,00	3.100,00	14.500,00	11.800,00	2.685,00	14.485,00	14.080,00	2.685,00	16.765,00	15.370,00	28.685,00	44.055,00
Melhoria ambiental, urbanística e habitacional	118.657,00	31.681,10	150.338,10	118.900,00	41.678,90	160.578,90	119.300,00	41.678,90	160.978,90	120.610,00	41.678,90	162.288,90
Macro e micro drenagem pluvial	54.600,00	4.500,00	59.100,00	52.000,00	25.200,00	77.200,00	52.400,00	25.200,00	77.600,00	53.212,00	25.200,00	78.412,00
Reordenamento urbano e reassentamento	45.000,00	11.500,00	56.500,00	44.170,00	9.190,00	53.360,00	44.170,00	9.190,00	53.360,00	43.616,00	9.190,00	52.806,00
Parques e vias urbanas	10.500,00	9.900,00	20.400,00	12.500,00	7.079,90	19.579,90	12.500,00	7.079,90	19.579,90	12.100,00	7.079,90	19.179,90
Infraestrutura sanitária	8.557,00	5.781,10	14.338,10	10.230,00	20.90,00	10.439,00	10.230,00	20.90,00	10.439,00	11.682,00	20.90,00	11.891,00
Sustentabilidade social e institucional	7.443,00	827,00	8.270,00	7.420,00	481,00	7.901,00	5.320,00	481,00	5.801,00	3.120,00	481,00	3.601,00
Participação comunitária	2.000,00		2.000,00	1.500,00	75,00	1.575,00	1.000,00	75,00	1.075,00	400,00	75,00	475,00
Comunicação social	30.000		30.000	36.00	18,00	37.800	36.00	18,00	37.800	210,00	18,00	228,00
Educação ambiental e sanitária	700,00		700,00	560,00	28,00	588,00	560,00	28,00	588,00	310,00	28,00	338,00
Desenvolvimento institucional	4.443,00	827,00	5.270,00	5.000,00	360,00	5.360,00	3.400,00	360,00	3.760,00	2.200,00	350,00	2.550,00
Total	137.500,00	35.603,10	173.108,10	138.120,00	44.844,90	182.964,90	138.700,00	44.844,90	183.544,90	139.100,00	70.844,90	209.944,90

Segundo o relatório de avaliação final do PROSAMIM I, os impactos mais visíveis são a adequação das moradias em relação aos padrões construtivos e à salubridade. Assim, a totalidade das famílias reassentadas vive em residências construídas em alvenaria, com padrões arquitetônicos em consonância com os de habitabilidade, com área de 46,92 m², possuindo banheiro com sanitário e ligação com a rede coletora de esgotos, abastecimento de água e energia (AMAZONAS, 2009).

O PROSAMIM se constituiu em uma intervenção de requalificação urbana, apesar do mote ambiental de revitalização dos Igarapés. Foram reassentadas famílias, construídas moradias, praças e sistemas viários. As obras de macro e microdrenagem se pautaram na execução de canais e galerias, com aterros de áreas de igarapés. As intervenções em esgotamento sanitários não se constituíram em ação significativa, mantendo-se os níveis de poluição dos corpos d'água. Houve o endividamento estadual com financiamento externo, cujo efeito nas finanças estaduais ainda merece avaliação.

A implementação do Programa trouxe adeptos e também críticos. Em 2007, o Ministério Público, ao apurar denúncia contra o Prosamim, avaliou que o Programa é uma grande obra, com repercussões importantes no visual da cidade e na reconstituição de ambientes degradados pela presença humana. Ressalta, no entanto, que existiram falhas que devem ser corrigidas, dentre elas o surgimento de um vazadouro de lixo, o aterramento de igarapés e a derrubada de árvores nativas. A 50^a Promotoria de Justiça Especializada na Proteção e Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Histórico foi destacada para apurar a denúncia. No que isso vai resultar, é impossível prever, mas o fato do Ministério público acompanhar de perto o que ocorre ao longo dos igarapés de abrangência do projeto, já é um avanço (HOLANDA, 2007).

Também, em 2007, em debate na Assembléia Legislativa, os deputados avaliaram que o modelo utilizado para a correção e contenção das águas dos igarapés, é ultrapassado do ponto de vista da engenharia ambiental, ou seja, “muito asfalto, muito concreto, pouca grama e, portanto, a piora de um dos principais problemas que temos que enfrentar é a drenagem de nossas águas por ocasião das chuvas” (AMAZONAS, 2007).

Em 2009, os alagamentos provocados pelas fortes chuvas trouxeram descontentamento para moradores do Conjunto Manaus 2000, no bairro Japiim, na zona Sul de Manaus. Para os moradores, os problemas de inundação nos arredores do Igarapé aumentaram após o início das obras do PROSAMIM. Na oportunidade, o governo do estado alegou que a área era objeto de obras de macrodrenagem de águas pluviais, referentes à segunda etapa do Programa (ARAÚJO, 2009).

Ainda nesse ano, em discussões ocorridas no I Fórum de Águas do Amazonas, o Programa foi alvo de críticas, principalmente pelos resultados na qualidade ambiental das áreas beneficiadas. Diversos representantes de instituições e movimentos ambientalistas e acadêmicos observaram erros e falhas de concepção do Programa, do ponto de vista ambiental, como foco na questão do esgotamento sanitário e revitalização de igarapés (AMAZONAS, 2009).

Em 2010, a qualidade dos imóveis e os investimentos feitos pelo governo do Estado no PROSAMIM foram questionados na Câmara Municipal de Manaus, diante dos estragos provocados pelas chuvas. As inundações e a existência de áreas de riscos, com erosões do terreno, provocadas pelas águas da chuva e, ainda, o drama vivido pelos moradores do Parque Residencial Manaus, conjunto recém entregue pelo governo do estado, foram os focos das insatisfações. Além dos problemas verificados nas casas, existiram relatos quanto à qualidade das obras, onde foram aterrados igarapés, interrompendo os cursos d'água. Vereadores da base governista observaram que o governo cobrou a responsabilidade da construtora para correção de eventuais erros de engenharia (MANAUS, 2006).

Em encontro da Rede Brasil, com entidades e movimentos sociais dos estados da Amazônia legal, foram debatidos os impactos de vários projetos financiados por instituições financeiras internacionais, dentre eles o Prosamim. Na avaliação dos presentes, os financiamentos internacionais exigem

contrapartidas que geralmente violam os direitos das populações locais. Para o participantes, o financiamento da obra pelo BID aumenta o endividamento público e os lucros do investimento são privados. Também se discutiu o processo de reassentamento nas comunidades da periferia de Manaus, cuja população vem sendo desalojada, sem chance de se defender na justiça, sendo que suas casas demolidas no mesmo dia em que recebem o comunicado da Prefeitura (OLIVEIRA, 2005).

Para Azevedo (2010), o PROSAMIM é a versão atual dos projetos de revitalização dos igarapés de Manaus, cuja justificativa se assenta na alegação da ocupação desordenada dos igarapés, considerada um dos principais problemas na área urbana de Manaus. O autor ressalta o discurso governamental, fundamentado no argumento de que a degradação dos corpos d'água e das áreas do entorno deve-se ao uso indiscriminado e inadequado do solo urbano, aliado à falta de infraestrutura de saneamento básico, em face da dificuldade de fornecer estes serviços na mesma velocidade da ocupação, determinando o atual cenário de risco social a que estão sujeitas as populações que ali vivem (AMAZONAS, 2003). Azevedo avalia que revitalizar os igarapés, entre outras coisas, significou retirar as pessoas que moram sobre os igarapés para outros lugares, como se a presença das pessoas representasse uma situação de degradação ambiental, assim como o lixo que se acumula nos leitos desses ambientes.

O autor destaca que, apesar da orientação do EIA/RIMA, e da preferência da população por continuar morando em áreas próximas, o Governo do Estado realizou reassentamentos de famílias para conjuntos habitacionais construídos originariamente para funcionários públicos, localizados na Zona Norte da cidade, portanto, além do limite determinado pelo EIA/RIMA. Inclusive, poucos foram os que recorreram à justiça para obter a justa indenização da sua propriedade e, desses, até agora, nenhum logrou êxito. Por outro lado, o Programa, ao invés de atuar com vistas a resgatar a qualidade ambiental dos igarapés, promoveu a canalização de córregos e aterros de áreas unidas para a construção de vias (AZEVEDO, 2010).

Azevedo também observa que os direitos à participação social e à informação foram negligenciados, apesar do discurso oficial de que o Programa experimentou novas formas de participação e organização da comunidade. O autor concorda com Valle (1999), para quem “estes projetos não partem das reivindicações concretas provenientes dos moradores do lugar, os quais [...] se tornam espectadores”.

7.4 Programa de Abastecimento de Água - Rio Grande do Sul

O Programa de Abastecimento de Água - Rio Grande do Sul tem como objetivo qualificar o nível de vida da população do Estado, através da captação e distribuição de água potável, tendo como órgão executor a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN). O público alvo do Programa são as comunidades com menos de 5.000 habitantes, não atendidas pela Corsan.

O Programa é financiado pela Caixa Econômica Federal, pelo BNDES, pelo Governo Federal, por meio de dotação orçamentária do Orçamento Geral da União (OGU), e pela contrapartida da Corsan. No total, o Programa envolveu um investimento de R\$ 608.634.536,18. Do Orçamento Geral da União, foram destinados, para obras de esgotamento sanitário em sete municípios, via PAC, R\$ 237.382.271,17, que somados à contrapartida de R\$ 40.465.041,70, totalizou R\$ 277.847.312,87 de investimentos. Os recursos financiados pelo BNDES foram destinados a intervenções em esgotamento sanitário e abastecimento de água. Foram investidos R\$ 70.000.000,00 no esgotamento sanitário de dois municípios e R\$ 150.220.184,76 no abastecimento de água de dezesseis municípios, totalizando R\$ 220.220.184,76. O financiamento da Caixa atingiu R\$ 110.567.038,55, sendo R\$ 12.496.703,86 de contrapartida. Cerca de 19% desses recursos foram destinados para obras de abastecimento de água

em nove municípios, envolvendo R\$ 21.004.000,00, e 81%, R\$ 89.563.038,55, para o esgotamento sanitário de sete municípios.

Na execução do Programa, em 2004, segundo o Relatório Anual de Avaliação, destacaram-se os seguintes resultados:

- Perfuração de 122 poços, em localidades de 88 municípios do Estado, beneficiando 6.624 famílias.
- Aperfeiçoamento da metodologia de execução dos poços, através da qualificação da mão-de-obra, de qualificação técnica dos instrumentos de apoio e controle e dos instrumentos de gerenciamento e sistematização de informações, o que permitiu melhorar a qualidade dos poços perfurados.
- Redefinição dos critérios para determinação das prioridades de atendimento das demandas por poços.

Em 2005, segundo o Relatório Anual de Avaliação, em função da pouca disponibilidade de recursos orçamentários, a meta de perfuração de poços foi reduzida, dos 500 poços previstos no PPA, para 200 poços, dos quais 176 foram efetivamente implantados. As sucessivas estiagens verificadas no Rio Grande do Sul e o crescimento de demanda fragilizaram ainda mais os resultados do Programa. O Relatório avalia também que a Secretaria de Obras Públicas e de Saneamento (SOPPS), além de dificuldades orçamentárias, não dispõe de equipamentos e recursos humanos suficientes para o atendimento da demanda.

7.5 Programa Água Para Todos - Bahia

O Programa Água para Todos do Governo do Estado da Bahia, com período de execução de 2007 a 2010, envolve uma série de ações para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado e desenvolvimento institucional, no valor de R\$ 2,11 bilhões. Suas ações estão voltadas, prioritariamente, para regiões do semi-árido, do rio São Francisco e áreas de risco de desabastecimento. O objetivo geral do Programa é “Proporcionar o atendimento ao direito humano fundamental de acesso à água, prioritariamente, para consumo humano, numa perspectiva de segurança alimentar e de melhoria da qualidade de vida em ambiente salubre no campo e nas cidades” (BAHIA, 2008; BAHIA; ASSOCIAÇÃO INSTITUTO INTERNACIONAL DE ECOLOGIA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL, 2009, p. 8). Dentre os objetivos específicos do Programa podem ser citados:

- Promover o atendimento ao direito humano fundamental de acesso à água, prioritariamente para consumo humano, numa perspectiva de segurança alimentar e de melhoria da qualidade de vida, em ambiente salubre no campo e nas cidades, atendendo aos objetivos de desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (BAHIA, 2008; BAHIA; ASSOCIAÇÃO INSTITUTO INTERNACIONAL DE ECOLOGIA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL, 2009).
- Ampliar, com vistas à universalização, o acesso, e elevar significativamente a qualidade dos serviços prestados, relativos ao abastecimento de água e às demais ações de saneamento básico (BAHIA, 2008).
- Garantir a oferta e o acesso à água, por meio de uma gestão integrada, sustentável e participativa, com controle social, atendendo à Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9433/97) (BAHIA, 2008; BAHIA; ASSOCIAÇÃO INSTITUTO INTERNACIONAL DE ECOLOGIA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL, 2009).

- Promover a articulação e a integração das quatro componentes do saneamento básico, juntamente com a proteção e recuperação de matas ciliares, nascentes, mananciais e áreas de recargas, além de educação ambiental e melhorias habitacionais (BAHIA, 2008).
- Apoiar os municípios que prestam diretamente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, promovendo a melhoria das condições técnicas, operacionais e financeiras (BAHIA, 2008).
- Desenvolver uma gestão pública no Estado, com visão de conjunto, objetividade, transparência e participação, sem restringir ou obstaculizar ações operacionais (BAHIA, 2008; BAHIA; ASSOCIAÇÃO INSTITUTO INTERNACIONAL DE ECOLOGIA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL, 2009).
- Integrar o Programa à política de desenvolvimento sustentável da Bahia, contribuindo para o fortalecimento dos seus Territórios e para a desconcentração e diversificação da base econômica estadual (BAHIA, 2008).

O público alvo do Programa, no tocante ao abastecimento de água e aos demais serviços de saneamento básico, envolve a população de todo o território do Estado, com destaque para o semi-árido, a Bacia do rio São Francisco e seus principais núcleos urbanos e rurais (BAHIA, 2008). Também estão sendo beneficiadas populações ribeirinhas, da periferia da Região Metropolitana de Salvador, de áreas de risco, com risco de desabastecimento e quilombolas (BAHIA; ASSOCIAÇÃO INSTITUTO INTERNACIONAL DE ECOLOGIA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL, 2009).

O gerenciamento do Programa se dá por meio de um Colegiado Institucional de Coordenação e um Comitê Gestor. O Colegiado é composto por cinco secretarias de estado, a saber:

- Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) - Coordenação.
- Secretaria do Planejamento (SEPLAN).
- Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR).
- Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR).
- Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES).
- O Comitê Gestor é composto pelas seguintes instituições:
- Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia (CERB) - Coordenação.
- Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA).
- Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER).
- Instituto de Gestão das Águas e Clima (INGÁ).
- Instituto do Meio Ambiente (IMA).
- Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).

Embora o Programa faça alusão em seus objetivos da participação e do controle social, no nível do gerenciamento esta participação não está prevista e também não estão claros os mecanismos utilizados para a promoção dessa participação.

O Programa abrange cinco ações/componentes, a saber:

- Abastecimento de água: envolve a perfuração e operação de poços, a construção de cisternas para captação de água de chuva, a execução e operação de barragens; a implantação, ampliação e melhorias de sistemas de abastecimento de água.
- Esgotamento sanitário: inclui a implantação, a ampliação e melhorias de sistemas de esgotamento sanitário e tratamento de esgotos, associados à preservação de mananciais e promoção da saúde pública.
- Saneamento integrado: abrange ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, e coleta, tratamento e disposição de resíduos sólidos, com ações de urbanização e de melhorias habitacionais.

- Meio ambiente/projetos socioeconômicos: corresponde à construção de cisternas e barragens subterrâneas, recuperação de matas ciliares, nascentes e áreas de recarga, recuperação de áreas degradadas, preservação e conservação de mananciais de abastecimento e educação ambiental.
- Desenvolvimento institucional e estudos e projetos: elaboração de estudos e projetos necessários às intervenções e ao seu melhor aproveitamento e gerenciamento, e, ainda, o desenvolvimento institucional dos órgãos e entidades participantes (BAHIA, 2008).

As metas do Programa, no período de 2007 a 2010, envolvem o meio rural e urbano. No meio rural, a intenção é dotar 950 mil pessoas com acesso à água de qualidade, através da implantação de 100 mil cisternas para captação de águas de chuva, 1.800 poços tubulares e 1.500 sistemas simplificados de abastecimento de água. No meio urbano, a previsão é de atender a 304 mil pessoas, ampliando a cobertura de 94,7% para 98,0% da população urbana (Tabela 7.7). Pretende-se ainda atender com esgotamento sanitário a 2.280.000 (dois milhões duzentos e oitenta mil) pessoas, ampliando a cobertura, de 54,4%, para 79,2% (BAHIA, 2008, 2010).

TABELA 7.7 Intervenção e população beneficiada pelo Programa Água para Todos. Bahia, 2007 - 2010

Meio rural	
População beneficiada (habitantes)	950.000
Cisternas (unidades)	100.000
Poços tubulares (unidades)	1.800
Sistemas simplificados de água (unidades)	1.500
Meio urbano	
População beneficiada com abastecimento de água	304.000
Ampliação Cobertura	de 94,7 para 98,0%
População beneficiada com esgotamento sanitário	
Ampliação Cobertura	de 54,4 para 79,2%

Fonte: BAHIA, 2008.

O Programa é financiado com recursos do Orçamento Geral da União; do Governo do Estado da Bahia; da Empresa Baiana de Águas e Saneamento; do FGTS, via Caixa Econômica Federal; do Banco Mundial; e do Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA). Cerca de 46% dos recursos do Programa, R\$ 980,60 milhões, foram destinados ao componente abastecimento de água, 35,7% para o esgotamento sanitário, correspondendo a R\$ 752,48 milhões, 17,48% foram investidos em ações de saneamento integrado, envolvendo R\$ 368,40 milhões, e 0,29%, 6,1 milhões, foram destinados a ações relacionadas ao Meio Ambiente/Projetos Socioeconômicos (BAHIA, 2008, 2010). Ver Tabela 7.8.

TABELA 7.8 Linhas de ação e valores de investimentos do Programa Água para Todos. Bahia, 2007 – 2009

Linha de ação	Valores (em R\$ 1.000,00)	%
Abastecimento de Água	980.618,00	46,53
Esgotamento Sanitário	752.480,00	35,70
Saneamento Integrado	368.400,00	17,48
Meio Ambiente / Projetos Socioeconômicos	6.077,00	0,29
Total	2.107.575,00	100,00

Fonte: BAHIA (2008, 2010).

Pode-se perceber que o Programa tem um foco maior para os componentes do abastecimento de água e esgotamento sanitário, embora já incorpore o saneamento integrado. A linha de ação Meio Ambiente/Projetos Socioeconômicos, que envolve um conjunto de ações complexas, como recuperação de matas ciliares, recuperação de áreas de recarga, educação ambiental, dentre outras, representaram um valor de investimentos muito inferior, se comparado com as outras linhas de ação. O Programa, embora tenha em seu escopo promover integração das quatro componentes do saneamento, não prevê linhas de ação para investimentos em manejo dos resíduos sólidos ou drenagem das águas pluviais. Inclusive, na linha de ação saneamento integrado não fica claro o conjunto de ações executadas. Também não foram explicitadas as ações de Desenvolvimento Institucional e as atividades realizadas para apoiar os municípios, que prestam diretamente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme previsto no Programa. Além disso, nas linhas de ação, não estão explicitados os recursos destinados para a promoção da participação e controle social.

O gerenciamento do Programa prevê a articulação de recursos e capacidades institucionais, objetivando promover uma rede de serviços, baseada no compartilhamento interinstitucional, que impulse a descentralização administrativa e a participação da comunidade na gestão (BAHIA; ASSOCIAÇÃO INSTITUTO INTERNACIONAL DE ECOLOGIA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL, 2009). Para a articulação interinstitucional, foi prevista a elaboração de um Manual de Operações do Programa, que definirá os papéis de cada instituição, os critérios de elegibilidade e seleção, o detalhamento das metas e dos indicadores, e da metodologia de acompanhamento e avaliação, e, ainda, o plano de divulgação dos resultados (SEMA, 2008). Os relatórios do Programa não permitem analisar o êxito dessas ações.

No que se refere à participação social, o balanço das ações do Programa, do período de 2007 a 2009, observa que as instituições executoras mantiveram articulações com as entidades da sociedade civil. Destaque foi dado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, que manteve vínculos com a Articulação do Semi-Árido (ASA), e que tem atuado em programas voltados para a construção de cisternas. Essa atuação, junto possibilitou o envolvimento de instituições do semi-árido baiano (BAHIA, 2010). No âmbito dessas ações, foram capacitados 15.704 grupos, formados 342 pereiros e de 2.731 agentes comunitários, nas áreas beneficiadas. No entanto, no relatório não fica claro que nível e mecanismos de participação foram utilizados e o grau de êxito dessa ação conjunta.

Entre os anos de 2007 a 2009, foram investidos R\$ 435,1 milhões, o que corresponde a 20,6% (Tabela 7.9) do valor previsto, havendo, portanto, baixo nível de desembolso, principalmente se for considerado o ano previsto para a conclusão do Programa (BAHIA, 2010). Tal realidade relaciona-se com uma série de questões que dizem respeito às exigências dos contratos de financiamento, aos documentos necessários, aos processos de regularização fundiária e de licenciamento ambiental, à precariedade dos projetos; as licitações de obras; dentre outros. De fato, as instituições envolvidas têm se

deparado com os limites de sua capacidade técnica e gerencial, para fazer frente à retomada dos investimentos em saneamento. Projetos estão defasados, o corpo técnico está reduzido, apesar dos esforços de ampliação do quadro técnico da Empresa Baiana de Saneamento, o que tem interferido nos processos de implementação das obras, realidade que não é privilégio do Estado da Bahia.

TABELA 7.9 Investimentos previstos e realizados por Linha de Ação do Programa Água para Todos, Bahia, 2007 – 2009 (em mil reais)

Linha de Ação	Previsto (2007 - 2010)	%	Realizado até 2009	% de Execução
Abastecimento de Água	980.618,00	46,53	349.185,00	35,61
Esgotamento Sanitário	752.480,00	35,70	81.299,00	10,80
Saneamento Integrado	368.400,00	17,48	4.577,00	1,24
Meio Ambiente/Projetos Socioeconômicos	6.077,00	0,29	Sem informação	
Total	2.107.575,00	100,00	435.061,00	20,64 ⁽¹⁾

(1) Sem considerar a linha de ação Meio Ambiente/Projetos Socioeconômicos.
Fonte: BAHIA, 2010.

A Tabela 7.10 a seguir apresenta os resultados do Programa, até o ano de 2009. Embora os níveis de execução orçamentária estejam baixos, a execução física avançou. Analisando a Tabela, pode-se perceber que a meta para implantação de poços foi quase atingida (93,3%) e que foram construídos, ampliados ou recuperados um total de 1.576 dos 1.500 sistemas de abastecimento de água previstos. A execução de cisternas ainda está aquém do estabelecido (39,7%). Foram construídos 26 sistemas de esgotamento sanitário e recuperados 12. Os resultados apresentados não permitem mensurar os avanços na linha de ação Meio Ambiente/Projetos Socioeconômicos.

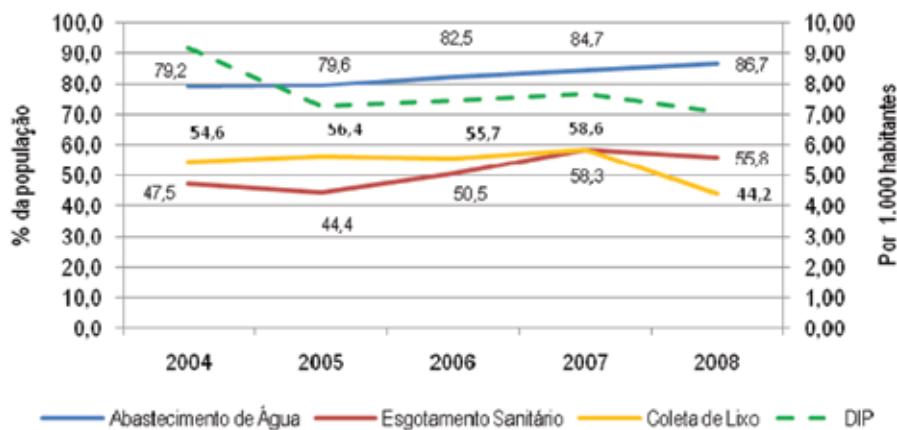
TABELA 7.10 Andamento do Programa Água para Todos, Bahia, 2007 - 2009

Tipo	Quadro de obras concluídas - Ano: jan/2007 a dez/2009											
	Unidades				Recursos aplicados (em R\$mil)				Pessoas beneficiadas			
	2007	2008	2009	Total	2007	2008	2009	Total	2007	2008	2009	Total
Linha de ação: abastecimento de água												
Cisternas	10.338	14.533	14.300	39.171	19.567	28.353	28.882	76.802	36.701	49.801	47.648	134.150
Poços	165	746	823	1.734	4.451	14.243	19.871	38.565	-	-	-	-
Barragem (ampliação)	...	...	1	1	...	...	160	160	...	...	1.327	1.327
Barragem (construção)	6	13	6	25	658	1.067	770	2.495	2.004	5.527	2.343	9.874
Barragem (recuperação)	...	...	3	3	...	...	74	74	...	...	709	709
Ligações de água	102.749	106.986	103.602	313.337	...	...	...	...	394.828	421.719	353.259	1.169.806
Sistemas (construção)	106	583	429	1.118	30.325	46.448	57.361	134.134	39.687	103.012	70.856	213.555
Sistemas (recuperação)	20	9	7	36	1.420	167	192	1.779	5.790	2.789	1.024	9.603
Sistemas (ampliação)	38	228	156	422	2.315	58.591	34.270	95.176	13.834	62.214	41.975	118.023
Subtotal 1					58.736	148.869	141.580	349.185	492.844	645.062	519.141	1.657.047
Linha de ação: esgotamento sanitário												
Sist. Esgot. Sanitário (construção)	...	14	12	26	...	4.943	7.724	12.667	...	3.430	...	3.430
Sist. Esgot. Sanitário (recuperação)	9	1	2	12	6.356	295	29.307	35.958	2.802	...	434	3.236
Melhorias san. Domiciliares	7.516	4.857	1.243	13.616	17.690	12.034	2.950	32.674	26.659	16.659	4.102	47.450
Ligações de esgoto	42.934	41.526	52.725	137.185	...	...	...	...	199.734	201.907	204.678	606.319
Subtotal 2					24.046	17.272	39.981	81.299	229.225	221.996	209.214	660.435
Linha de ação: saneamento integrado												
Saneamento integrado	3	53	4	60	924	1.526	2.127	4.557	6.288	1.613	6.473	14.374
Subtotal 3					924	1.526	2.127	4.577	6.288	1.613	6.473	14.374
Total					83.706	167.667	183.688	435.061				

Fonte: BAHIA, 2010.

Embora a avaliação do impacto do Programa seja tarefa complexa, em face dos diversos objetivos e metas, a análise de alguns indicadores pode auxiliar na avaliação da repercussão das ações nos indicadores de cobertura dos serviços de saneamento e de saúde. A Figura 7.1 permite constatar que, no período de 2004 a 2008, a cobertura da população com rede de água subiu de 79,2% para 86,7%, ou seja, houve um aumento de 7,5 pontos percentuais no período. No período do Programa Água para Todos esse indicador passou, de 84,7%, para 86,7%, um aumento de 2 pontos percentuais. O acesso à

rede geral de esgotos o que inclui as situações em que os esgotos são lançados em rede de drenagem, passou de 47,5% para 55,8%, entre os anos de 2004 a 2008. No período de 2007 a 2008, esse indicador passou de 58,3% para 55,8%, havendo, portanto uma diminuição de 2,5 percentuais, evidenciando os limites do Programa nesse componente. No que se refere à coleta de lixo, a proporção da população com acesso a esse serviço diminuiu em dez pontos percentuais, passando de 54,6% para 44,2%, sendo que, no período do Programa, passou de 58,6% para 44,2%.



Fonte: IBGE/PNAD (2004 a 2008).

FIGURA 7.1 Desempenho dos indicadores de cobertura da população total com rede de água, com rede geral de esgoto, coleta de lixo e DIP, no estado da Bahia

O Programa Água para Todos, em face de seu desenho, objetivos e população alvo, envolvendo diversos componentes do saneamento, merece uma avaliação que possibilite verificar seu impacto no acesso aos serviços de saneamento, na qualidade de vida da população e na redução de indicadores de doenças relacionadas ao saneamento básico.



8 Conclusão

Estado, política pública e programas

Entendendo as políticas públicas como multideterminadas, como lócus privilegiado da construção de projetos sociais, como produto de um momento histórico determinado, o seu conteúdo está relacionado ao regime de acumulação, ao modo de regulação na sociedade e aos recuos e avanços da cidadania. O conjunto de programas e ações é, portanto, o produto de um processo social complexo, influenciado por variáveis econômicas, políticas e ideológicas. As políticas públicas e seus programas e projetos são o Estado em ação e expressam um determinado projeto político para a sociedade. Os programas, assim, cristalizam e orientam as ações governamentais, com vistas à consecução desse projeto. No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), uma exigência constitucional, são os instrumentos que consolidam o projeto político para o País.

O *locus* da formulação das políticas públicas não se restringe à burocracia estatal, situa-se na complexa e contraditória relação entre o estatal, o público e o privado. As políticas públicas e sociais são o resultado de relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições sociais, econômicas, políticas e ideológicas, com e através do Estado. Essas políticas são cada vez mais multideterminadas, em face dos interesses de setores econômicos, políticos e da sociedade civil organizada, fazendo com que as mesmas, ora estejam subordinadas aos interesses econômicos e políticos, ora estejam articuladas a interesses da sociedade. Dessa forma, há de se concordar com a perspectiva de Fleury (1994) para a qual as políticas públicas podem ser entendidas como mecanismos de garantia da acumulação; como manutenção da força de trabalho; como estratégia de manutenção da hegemonia da elite dominante; como conquista dos trabalhadores; como arranjos do bloco do poder; como doações das elites dominantes; ou como instrumento de garantia dos direitos dos cidadãos.

No âmbito de um Estado democrático burguês, as políticas públicas e seus programas, projetos e ações podem materializar um projeto de Reforma Social, à luz da concepção keynesiana de Estado. Na América Latina e no Brasil onde as condições objetivas e subjetivas não apontam para possibilidades de construção de projetos mais utópicos, voltados para a socialização do poder político e dos meios de produção, a alternativa política que vem se apresentando volta-se para o reformismo social. A Reforma Social requer a ampliação do gasto público em políticas sociais e, consequentemente, um Estado forte sob o controle maior da sociedade civil e voltado para os interesses da coletividade.

No Brasil, na última década, se configurou um ambiente propício para a construção de uma agenda política pautada na Reforma Social. Os avanços da democracia e de projetos sociais mais voltados para a coletividade têm conformado um meio favorável para avançar na direção de um projeto político mais universalista e promotor de justiça social. Por outro lado, a permanência da ação hegemônica de grupos econômicos e políticos na definição da agenda política e, consequentemente, da ação estatal, revelam as dificuldades de se avançar para uma agenda mais positiva. Também a tradição tecno-burocrática, autoritária

e centralizadora da formulação e implementação de política, o patrimonialismo, a corrupção e o recuos dos movimentos sociais contestatórios são também fatores que limitam o avanço de um projeto político mais voltado aos interesses e necessidades da maioria da sociedade.

A atuação do Estado Brasileiro no setor saneamento na última década revela essas tensões e contradições. No plano do governo federal, a partir de 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, inegavelmente, houve uma inflexão importante e necessária do projeto político para o setor. O vazio institucional e legal foi enfrentado com a criação de Ministério das Cidades e a asfixia financeira foi substituída pela retomada dos investimentos, quer seja com recursos onerosos como não onerosos, tendo, a partir de 2007, a dotação de recursos via Orçamento Geral da União assumido papel relevante no financiamento público do saneamento básico no Brasil. No entanto, esse percurso não deixou de ser contraditório.

No primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esteve à frente do Ministério das Cidades um grupo político proveniente de bases democráticas, com fortes raízes no movimento popular. Esse perfil possibilitou um desenho de política pública progressista, sendo a instituição do Conselho das Cidades e das Conferências Nacional e Estaduais das Cidades; a política traçada para a habitação social; e o projeto de lei para o saneamento básico, marcas de tal desenho. Por outro lado, no campo do saneamento, as dificuldades de aprovação do Projeto de Lei para o saneamento básico no Congresso Nacional; a persistência de um número elevado de emendas parlamentares no Orçamento Público; o contingenciamento de recursos do OGU para o setor; e a promulgação da Lei nº 11.079/2004, das parcerias público-privadas, evidenciaram as tensões e contradições do projeto político em curso. No campo da privatização dos serviços de saneamento, o governo federal, embora não tenha avançado no projeto, nos moldes concebidos no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, também não apontou para a sua contestação. Além da PPP, o governo manteve a linha de crédito para empresas privadas, tanto na Caixa Econômica Federal como no BNDES, e no PAC-Saneamento foram destinados R\$ 8 bilhões para empresas privadas que atuam no setor de água e esgoto.

No segundo governo ocorreram recuos do projeto político traçado. A direção do Ministério das Cidades foi assumida por grupo político conservador, resultado de arranjos no bloco de poder, visando dar sustentação política ao governo federal. Embora a Lei nº 11.445/2007 tenha sido aprovada, representando uma conquista da sociedade e trazendo avanços significativos do ponto de vista legal, o acordo de lideranças que garantiu a sua aprovação determinou perdas importantes na concepção inicial do projeto, fruto de intenso debate no seio da sociedade e no Conselho das Cidades.

Dentre os avanços da Lei, podem ser citados a ampliação do conceito de saneamento básico, incorporando as quatro componentes; os princípios de universalização, da integralidade, das tecnologias apropriadas, da intersetorialidade; as diretrizes para o exercício da titularidade, que incluem a necessidade da formulação política pública de saneamento básico, envolvendo as quatro funções de gestão (planejamento, regulação, prestação e fiscalização), tendo o controle social como ação transversal a todas essas funções; e o estímulo à cooperação, através da gestão associada. Dentre as perdas é importante destacar que, diferente dos setores de saúde, educação, recursos hídricos e meio ambiente, a Lei Nacional de Saneamento Básico institui diretrizes nacionais e a política federal, não se constituindo em um política nacional sistêmica para o setor, com a participação dos três níveis de governo e a sociedade. Além disso, embora o controle social tenha sido elevado a princípio fundamental da Lei, o art. 47 flexibiliza a necessidade de conselhos deliberativos, fragilizando desta forma um importante instrumento de controle social.

Também, até o momento, a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico se mantém em discussão. As Ações de Inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado da Bahia e a Lei Complementar do Rio de Janeiro, que buscam transferir a titularidade dos serviços para o Estado,

ainda não foram votadas pelo Supremo Tribunal Federal, após mais de uma década. Esse fato demonstra as tensões e ambiguidades quanto a essa questão primordial para o setor. Evidentemente que tal indefinição tem relações com o conflito de interesses no setor entre os municipalistas, as concessionárias estaduais e a iniciativa privada. Evidências desse conflito podem também ser constatadas pelas dificuldades da regulamentação da Lei Nacional de Saneamento Básico. Após longos debates no Conselho Nacional das Cidades a regulamentação foi alvo de intensa disputa de interesses entre a Associação das Empresas de Saneamento Básico (AESB), a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), a Associação Nacional dos Serviços de Saneamento Ambiental (ASSEMAE) e os movimentos sociais, principalmente os relacionados à Reforma Urbana. Finalmente, após quatro anos de promulgada, a regulamentação da Lei Nacional foi aprovada no Congresso Nacional, em junho de 2010.

Obviamente que este ambiente de disputa de interesses também está presente na definição de programas e ações do governo e nas estratégias de alocação de recursos, quer seja orçamentários ou não. Assim, os conteúdos e objetivos dos programas e ações não podem ser analisados sem que seja considerado esse ambiente político e ideológico.

Formulação e implementação de programas de saneamento básico

A formulação e a execução de programas e projetos são o resultado de uma complexa rede de interesses e decisões que, em última instância, informam o projeto político do grupo dirigente. Dizem respeito, ainda, a que concepção de política pública e de Estado tal projeto está filiado. Os processos de implementação dos programas e ações, por outro lado, revelam as dificuldades e possibilidades do aparato estatal, da sua burocracia e base normativa e regulatória de tornar realidade tal projeto político. Esses processos revelam ainda as contradições e tensões no seio da base de apoio do governo, quer seja de grupos políticos, econômicos ou da sociedade, para a viabilização de tal projeto político.

A intenção manifesta dos programas é enfrentar/resolver um problema social. A sua implementação envolve uma complexidade organizacional para a gestão de recursos; para o gerenciamento das capacidades institucionais; para a realização das atividades que possibilitem a execução dos programas; e, ainda, para a promoção de relações interinstitucionais e com os diversos grupos da sociedade. Os programas dialogam com o projeto político governamental e expressam valores, não se constituindo, portanto, em peças meramente técnicas e neutras. Por outro lado, o seu conteúdo formal é suscetível à manipulação simbólica, podendo não existir correspondência entre o conjunto de rationalidades que os inspiraram e a sua real execução e resultado.

O ambiente da concepção e implementação dos programas e projetos envolve problemas determinados por múltiplos fatores (técnicos, financeiros, administrativos, políticos, ideológicos, culturais, sociais, legais, etc.), e, ainda, conta com a participação de diversos atores, quer seja da burocracia estatal, como no seio da sociedade. As estratégias de gerenciamento e administração não têm sido capazes de lidar com essa complexidade.

As investigações sobre a implementação de políticas públicas têm evidenciado o alto grau de complexidade dos processos de concepção e implementação de programas e projetos. As diversas decisões se dão em ambiente de alta incerteza, já que envolvem as formas de organização, o financiamento, os insumos, os mecanismos de regulação e controle, a tecnologia a ser adotada, dentre outros, e, em última instância, os projetos políticos que dão sustentação a tais decisões.

Por outro lado, as características dos problemas sociais, o meio ambiente organizacional e o entorno social também influenciam no curso da ação pública. Além disso, tais problemas, por sua natureza, são complexos, sendo difícil identificar e isolar as possíveis causas e as estratégias de solucioná-las. As formulações dos programas ocorrem a partir de conhecimentos inacabados, com uma grande

simplificação ‘do social’. Os objetivos e metas das ações contêm imprecisões, os critérios de definição de prioridades são ambíguos e os juízos dos êxitos e fracassos são questionáveis. Assim, boa parte das políticas e programas tem bases teóricas e metodológicas débeis.

Para enfrentar esse vazio teórico e metodológico, o Governo Federal imprimiu, no PPA de 2004 – 2008, o ciclo de implementação dos programas, envolvendo a identificação do problema, o planejamento, a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas. Esse ciclo visou dar mais racionalidade à ação pública e assegurar o impacto na sociedade. A construção de um *Modelo Lógico de Programa*, onde são definidos os problemas, a causalidade dos mesmos e as estratégias de enfrentamento, quer seja institucional, legal ou financeira, também se constituiu no meio de lidar com a complexidade que envolve a concepção e implementação de programas e ações. Cada programa é formado por um conjunto de *ações orçamentárias* (recursos não onerosos) e *ações não-orçamentárias* (recursos onerosos), que objetivam o alcance de um objetivo específico.

No campo do saneamento, há de se avançar na definição dos Marcos Lógicos dos programas. Tal definição mostra-se também necessária para adequar o conjunto de programas a serem implementados às diretrizes nacionais do saneamento básico, definidas na Lei nº 11.445/2007, tarefa ainda não enfrentada. A primeira questão que merece reflexão diz respeito ao conceito de saneamento, que deve embasar a formulação dos programas e ações. A Lei Nacional já resolveu uma dificuldade histórica, cristalizada pelo PLANASA, ampliando o conceito de saneamento básico, que passou a contemplar as quatro componentes, embora ainda haja um privilégio ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. No entanto, há de se estabelecer, com maior clareza, a natureza das ações de saneamento, a qual deve respaldar a formulação dos programas e ações. Certamente, uma formulação que considere o saneamento como um direito social, ou seja, como uma medida de prevenção e promoção da saúde, de cidadania e de proteção ambiental, terá pressupostos, desenhos, normas e critérios de elegibilidade e financiamento distintos da que considera o saneamento como uma medida de infraestrutura ou, ainda, como uma mercadoria. Considerar o saneamento básico como um direito social pressupõe romper com a visão do saneamento como obra física, para caminhar na construção da noção do saneamento como uma obra social. Essa perspectiva imprime uma lógica que privilegia a participação e controle social; a integralidade das ações; a equidade; a educação ambiental; a consideração de variáveis sociais, econômicas, ambientais e culturais na concepção de projetos e seleção de tecnologias; o diálogo entre o saber técnico e o popular; dentre outros. Também considerar o saneamento como uma obra social requer rever o privilégio dado à execução de obras físicas, em detrimento de ações voltadas à gestão, como o planejamento, a regulação, o fortalecimento dos titulares e prestadores de serviços e a fiscalização. Assim, o desenho de programas que busquem promover o direito ao saneamento básico certamente deve contemplar essas diversas concepções, que estão, na sua maioria, expressas na Lei Nacional de Saneamento Básico como princípios fundamentais.

Outra questão, que tem vínculos com a primeira, diz respeito à análise do quanto os programas dialogam com as necessidades e demandas da população e com os novos paradigmas tecnológicos da engenharia sanitária e ambiental. No campo do abastecimento de água, por exemplo, deve-se buscar superar a visão de apenas enfrentar o déficit quantitativo e avançar na incorporação de ações voltadas para o déficit qualitativo, ou seja, a qualidade da água, para além da sua bacteriologia e características físicas, incluindo compostos emergentes; a obsolescência dos sistemas, a intermitência do fornecimento e as perdas de água e energia; instalações intra-domiciliares e soluções alternativas como uso de águas de chuva; e qualidade da água compatível com os diferentes usos, com estímulo ao reuso. No campo do esgotamento sanitário, urge rever a matriz tecnológica voltada para a concepção de sistemas coletivos com rede e unidades de tratamento, tipo fim de tubo, para avançar em estratégias mais descentralizadas, que incorpore o reuso, o ciclo de nutrientes e sejam menos consumidoras de energia. No campo da

drenagem das águas pluviais, faz-se necessária uma importante inflexão, visando a concepção de projetos que dialoguem com os processos de uso e ocupação do solo; que busquem alternativas tecnologias não estruturais; e que prevejam a retenção/detenção das cheias e introduzam o aproveitamento das águas pluviais nos lotes/edificações. No campo dos resíduos sólidos, há de se avançar na não geração, na redução, no reuso e na reciclagem, diretrizes presentes na recém aprovada Lei Nacional de Resíduos Sólidos. Por fim, também é necessário reforçar a implementação de ações integradas e intersetoriais, a exemplo do saneamento integrado e urbanização de favelas. Tais ações são imprescindíveis para espaços complexos, como as regiões metropolitanas.

Outra questão a ser considerada na formulação de programas diz respeito à sustentabilidade das ações. O foco dos programas na execução de obras, necessariamente, deve ser revisto, de forma a incorporar estratégias para dar suporte aos municípios e prestadores dos serviços, na operação e manutenção das infraestruturas instaladas. Esse foco na sustentabilidade técnica, operacional, ambiental, administrativa e financeira, além de considerar as áreas urbanas, deve incorporar a área rural, onde as municipalidades têm enfrentado muitas dificuldades, não só para ampliar o acesso ao saneamento básico, como também para manter as ações implantadas. Um programa para a área rural, voltado para as peculiaridades regionais, culturais e sócio-econômicas, que incorpore a visão intersetorial, a participação social e os aspectos da sustentabilidade, tem se tornado uma exigência no Brasil.

Na perspectiva apresentada, faz-se necessária a revisão dos programas e suas respectivas ações, incorporando um desenho que supere a tipologia por componente do saneamento, por porte populacional ou por natureza do território (urbano/rural).

Os processos de decisão e gestão dos programas

A literatura de análise de política pública revela certo consenso quanto à complexidade que envolve os processos de decisão, em face dos interesses políticos dos diversos grupos da sociedade, do grande número de instâncias, em vários níveis hierárquicos, e de organizações participantes. Tal característica implica em constantes negociações, que interferem na execução do programa. Por outro lado, o marco institucional, via de regra, é inadequado e débil, com normas jurídicas voltadas para aspectos formais, com uma proliferação de organismos e grande fragmentação organizacional, com competências difusas, dentre outras características.

No Brasil e no campo do saneamento básico essa realidade não é muito diferente. Tanto no PPA 2004-2007, como no PPA 2008-2011, as ações de saneamento básico foram inseridas em vários programas do governo federal. Os recursos não onerosos são gerenciados por sete ministérios, enquanto os onerosos estão exclusivamente sob gestão do Ministério das Cidades. A maior parte dos programas e ações tem como gestores os Ministérios das Cidades, da Integração Nacional, da Saúde e do Meio Ambiente. Em 2009, existia um total de vinte programas gerenciados por sete ministérios. A maior parte das ações é executada pelos Programas Serviços Urbanos de Água e Esgoto, do Ministério das Cidades; Infraestrutura Hídrica (Pró-Água), do Ministério da Integração Nacional (MI); Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, também do MI; e Integração de Bacias Hidrográficas e Resíduos Sólidos Urbanos, ambos do Ministério do Meio Ambiente. O Ministério das Cidades é o gestor mais importante do setor de saneamento básico do governo federal, considerando as ações executadas e o volume de recursos envolvidos (não onerosos e onerosos).

Analizando-se o conjunto de ações e programas observa-se certa dispersão de competências, associada a uma pulverização de programas e ações e, consequentemente, de esforços e recursos. Essa pulverização revela fragilidades na definição de um eixo condutor e orientador das ações e da política. Embora o Ministério das Cidades seja responsável pela gestão dos programas mais importantes,

o reconhecimento de sua liderança ainda enfrenta dificuldades. Também, cada executor conta com critérios próprios de elegibilidade e priorização, o que interfere na coesão e direção da ação pública. Essa realidade dificulta a gestão das ações, desde a seleção de projetos ao acompanhamento da sua implementação, influenciando na consecução dos objetivos da política.

Contudo, é importante destacar que ocorreram esforços no sentido de delimitar as competências de cada gestor e promover a coordenação das ações. Foram estabelecidos critérios populacionais e de tipologia de municípios, de forma a definir a competência dos principais ministérios com atuação em saneamento básico, quer seja, o Ministério das Cidades; a Fundação Nacional de Saúde, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Meio Ambiente. As dificuldades de coordenação e articulação, na atuação dos diversos ministérios e órgãos, foi enfrentada com a criação, em 2003, do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob liderança e coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. O GTI conseguiu avançar, no período de 2003 a 2006, mas não se firmou nos anos seguintes. Apesar da redefinidas de competências, os problemas do paralelismo, de desarticulação e de baixa cooperação mantiveram-se.

A alteração desse quadro enfrenta dificuldades relacionadas ao ambiente institucional, que pode favorecer como dificultar uma gerência pautada em processos mais abertos, democráticos, flexíveis e voltados à cooperação. Via de regra, as mudanças enfrentam grande resistência do corpo diretivo e gerencial. As instituições governamentais são marcadas por sua história, com definição de competências, distribuição de poder e predomínio de concepções e modos de ação cristalizados, limitantes de estratégias inovadoras, adaptativas, flexíveis, com capacidade de incorporar novas estratégias e compatíveis com os desafios de implementar programas sociais cuja natureza em si é complexa. No Brasil, o desmonte do aparato estatal operado na década passada, com a fragilização do corpo gerencial, escassez de recursos humanos e baixos salários, contribuiu para reduzir a capacidade de gerenciamento dos programas do governo federal. Essa situação foi recentemente enfrentada com a realização de concursos públicos e contratação de pessoal qualificado, inclusive de nível gerencial, atraídos por salários atrativos. No entanto, ainda persistem carências de pessoal, de espaços de trabalho e dificuldades na estrutura administrativa.

No âmbito do saneamento básico, a distribuição/delimitação de competências ainda merece atenção. Nos dois governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva o esforço de delimitação não resolveu o paralelismo de competências. Por exemplo, existe a necessidade de melhor delimitar o papel do Ministério do Meio Ambiente em assentamentos urbanos. O Programa de Resíduos Sólidos, por exemplo, está sob sua responsabilidade, competência que certamente caberia melhor ao Ministério das Cidades, que inclusive está elaborando um programa de resíduos sólidos. Também esse Ministério está atuando no campo do abastecimento de água e esgotamento sanitário, ação também de competência do Ministério das Cidades. Em uma primeira aproximação, certamente, o MMA deveria voltar suas atenções para as questões dos ecossistemas; da incorporação da variável ambiental no setor produtivo; das mudanças climáticas; da energia; da poluição atmosférica; dos resíduos sólidos, para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, principalmente das ações voltadas para o setor produtivo, para os resíduos industriais e agrícolas; além das ações voltadas para a gestão ambiental, o que inclui o licenciamento, o sistema de informação, etc. Também cabe uma análise do papel do Ministério da Integração Nacional, nas áreas urbanas e no campo da drenagem das águas de chuva. Certamente que esse Ministério deveria estar voltado para projetos regionais de grande vulto e não, por exemplo, para projetos voltados para canalização dos corpos d'água em área urbanas densamente ocupadas, ação típica do Ministério das Cidades. No caso da Funasa, apesar dessa Fundação contar com uma dotação orçamentária importante (R\$ 6,6 bilhões entre 2003 a 2009), principalmente para projetos em municípios com população menor que 50.000 habitantes, seu papel na execução da política de saneamento básico segue indefinido. Recentemente, o governo federal

retirou de sua responsabilidade o saneamento em áreas indígenas e, do ponto de vista administrativo e gerencial, não ocorreram avanços compatíveis com o montante de recursos a ela destinados, não tendo sido adotada uma política de recursos humanos à altura de sua tarefa e de seu grau de penetração no território brasileiro. Certamente, que a universalização do saneamento básico no Brasil passa por uma reflexão profunda sobre o papel da FUNASA. Do exposto, pode-se perceber que a questão da demarcação das competências entre ministérios, no campo do saneamento básico, ainda é uma necessidade, o que exigirá uma profunda abertura às mudanças e uma discussão democrática, em face das disputas dos espaços de poder político e de recursos no governo federal.

Além das dificuldades da coordenação, no âmbito do governo central, outro problema a ser enfrentado relaciona-se à cadeia de agentes envolvidos na execução do programa. A literatura tem apontado, como um fator limitante dos resultados dos programas, o número de agentes envolvidos desde a concepção, passando pela execução, até a operação. Existe um vácuo entre os planejadores, os órgãos financiadores, executores das ações, fiscalizadores, prestadores de serviços e a população alvo. Em um País como o Brasil, essa rede de agentes se amplia nos três níveis de governo. Muitas vezes, o que é planejado no nível central, após execução, mostra-se insustentável, por exemplo, pela capacidade de gestão do agente local.

Tais fatos evidenciam a necessidade de se repensar os mecanismos de decisão. Certamente, a garantia de uma coordenação única da Política de Saneamento Básico do País, principalmente com a aprovação da Lei Nacional do Saneamento Básico, será um fator imprescindível para o êxito de qualquer intenção de promover a universalização de serviços de qualidade, o que pressupõe uma ação intersectorial. No nível federal, a atuação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, como coordenadora das ações do governo, e do Conselho Nacional das Cidades, como instância política, será um caminho importante, com vistas a implementar políticas públicas que contemplam a intersectorialidade e a participação e controle social e que estejam articuladas com a noção de saneamento como um direito social.

Certamente que o êxito de ações intersectoriais envolve a promoção de uma nova forma de pensar, pautada numa visão de totalidade. Para tal, é importante resgatar e fortalecer o papel do Estado, no âmbito das políticas públicas, nas três esferas (municipal, estadual e federal). Assim, as instituições públicas devem buscar se adequar às novas exigências do mundo contemporâneo, onde não existe mais espaço para ações fragmentadas, de baixa transparência, sem participação e controle social e descontextualizadas da realidade. Não existem fórmulas para o exercício da intersectorialidade são os contextos locais de ordem política, econômica, cultural, social e ambiental, que irão se constituir em pontos de partida para se pensar e agir de forma intersectorial. A materialidade das ações intersectoriais será tecida no nível local, por meio de ações coletivas, democráticas, de troca de saberes e experiências dos diversos atores sociais e com a superação da visão técnico-burocrática. É nesse nível territorial que a complexidade se expressa nas suas similaridades, nas suas contradições e nas suas possibilidades. É nesse nível, no lugar, no cotidiano que a justiça social pode se expressar.

Investimentos em saneamento básico

A programação orçamentária do período de 2004 a 2009, para *ações diretas e relacionadas ao saneamento básico*, vem aumentando ano a ano. Em 2003, a programação era de R\$ 3,96 bilhões, atingindo R\$ 12,38 bilhões em 2009. Os programas que receberam a maior dotação orçamentária foram: Serviços Urbanos de Água e Esgoto (21,3%); Urbanização Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários (19,2%); Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano (9,7%); Proágua Infraestrutura (9,4%); e Integração de Bacias Hidrográficas (7,6%).

Os incrementos significativos à programação orçamentária ocorridos, a partir de 2007, devem-se ao PAC – Saneamento. A análise dos dados evidenciou que houve uma re-orientação importante da ação programática do governo federal, no campo do saneamento básico, a partir da decisão de ampliar os recursos não onerosos para o setor. No entanto, é importante observar que a programação mantém uma desproporcionalidade de recursos entre os componentes do saneamento básico. Pôde-se perceber ainda uma pulverização de recursos nos diversos programas e ações dos ministérios, embora a maior parte tenha sido destinada aos Ministérios das Cidades, da Integração Nacional e da Saúde. Também ainda se mantém forte enfoque na execução de obras e poucos recursos para a gestão dos serviços, tendência que se manteve com as intervenções do PAC - Saneamento.

No que diz respeito aos gastos, no período de 2005 a 2009, foram comprometidos, com recursos não onerosos, R\$ 40,2 bilhões em ações diretas e relacionadas com saneamento básico. Desses, R\$ 28,3 bilhões foram desembolsados. Considerando os programas que têm como foco ações nas quatro componentes do saneamento básico, o que mobilizou a maior soma de recursos foi o Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, gerenciado pelo Ministério das Cidades. No entanto, os níveis de desembolsos são muito inferiores aos recursos comprometidos, evidenciando as dificuldades da execução orçamentária, o que compromete a consecução dos objetivos.

No que diz respeito aos recursos onerosos, entre 2004 a 2009, foram contratados cerca de R\$ 15 bilhões com recursos do FGTS, tendo sido desembolsados de R\$ 6,1 bilhões e cerca de R\$ 11,9 bilhões com recursos do FAT, sendo desembolsados de R\$ 4,4 bilhões. O descompasso entre os valores contratados e desembolsados evidencia as dificuldades nos processos de cumprimento dos requisitos dos contratos, por parte dos tomadores do empréstimo, o que, evidentemente, repercute na consecução dos objetivos, ou seja, na eficácia e efetividades das ações. As ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário vêm sendo priorizadas nos financiamentos, tanto da Caixa como do BNDES. Avaliando-se a distribuição dos recursos no âmbito do Programa Saneamento para Todos, no período de 2004 a 2009, constata-se que os contratos da Macrorregião Sudeste representaram 49,6% do total (R\$ 7,86 bilhões), seguida das Regiões Nordeste (R\$ 2,40 bilhões - 15,2%) e Sul (R\$ 2,38 - 15,1%). No caso dos recursos do BNDES-FAT, no período de 2004 a 2009, os contratos da Macrorregião Sudeste representaram 64,9% do total (R\$ 7,7 bilhões), o da Macrorregião Nordeste atingiu 11,8% (R\$ 1,40 bilhões) e da Sul 9,7% (R\$ 1,15).

Da análise dos dados, pode-se perceber que os investimentos com recursos não onerosos e onerosos não estão sendo realizados para o perfil de municípios compatível com as características do déficit dos serviços no Brasil. Dentre os fatores que podem explicar esse comportamento, podem-se citar a supremacia dos critérios econômicos utilizados para a seleção e projetos e proponentes; e a falta de capacidade dos pequenos municípios de elaborar projetos e se adequarem nos critérios de financiamento, ou ainda, seu não enquadramento nas regras de acesso aos recursos.

Embora os financiamentos do governo federal venham se ampliando, os dados sugerem que ainda persiste uma desigualdade do acesso aos recursos não onerosos e onerosos entre as macrorregiões brasileiras. Também se mantém o predomínio do financiamento de ações relacionadas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. Existem evidências de que os pequenos municípios e a Região Norte, onde os déficits são maiores, continuam com dificuldades de acesso aos recursos. As ações de drenagem urbana e de resíduos sólidos, apesar dos avanços, continuam à margem das prioridades de investimentos. Também são privilegiadas medidas estruturais (obras), em detrimento da ampliação das medidas estruturantes, que poderiam garantir maior sustentabilidade às ações implantadas.

Os contextos fiscais, a política econômica, os aportes de recursos, a constância dos mesmos, as regras de acesso e critérios de elegibilidade são também fatores que vêm influenciando a implementação e os resultados dos programas e ações.

Certamente que a tarefa da universalização de serviços de saneamento de qualidade passa por rever os critérios de priorização, que devem buscar superar a visão econômica e incorporar outras variáveis, principalmente a social, de saúde, ambiental como inclusive prevê a Lei Nacional de Saneamento Básico. O uso de critérios econômicos para priorização de investimentos implicará na manutenção das desigualdades de acesso e não será capaz de promover a universalização.

Nessa perspectiva, as políticas públicas de saneamento básico estariam voltadas para a promoção de um direito social. O papel do Estado se aproximaria dos pressupostos do reformismo social pós 1945. Para tanto, será necessário construir um pacto social, com forças progressistas da sociedade, para a concepção de políticas sociais de maior fôlego. A democratização dos processos de decisão, com a participação e o controle social, torna-se estratégico, o que exige reconhecimento da autonomia dos movimentos sociais e o afastamento das estratégias de cooptação, tão danosa para a construção de uma democracia e de uma sociedade mais igualitária. Só dessa forma poderá se forjar condições históricas para uma conjuntura favorável à transformação social do Brasil.

Por fim, certamente que a eliminação das desigualdades no saneamento básico tem vínculos com a superação de um modelo econômico que, por sua natureza, exclui segmentos expressivos da sociedade. Há de se inventar uma estratégia progressista para a definição de políticas públicas no capitalismo periférico e, consequentemente, para o Brasil.



9 Referências

ÁLVARES, M.L.P. *Qualidade bacteriológica da água distribuída e consumida antes e após o programa Bahia Azul: fatores determinantes na cidade do Salvador*. 2005. 188f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana). Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

AMAZONAS. Assembléia Legislativa. *Luiz Castro vê erro e desrespeito no Prosamim*. 2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/272557/luiz-castro-ve-erro-e-desrespeito-no-prosamim>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

AMAZONAS. Assembléia Legislativa. *Prosamim deve sofrer modificações*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/974151/prosamim-deve-sofrer-modificacoes>>. Acesso em: 8 de jun. 2010.

AMAZONAS. *Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – Prosamim: prestação de serviços técnicos especializados para o monitoramento e avaliação da execução do programa*. Manaus: Governo Estadual, 2009. Relatório de Avaliação final do PROSAMIM I - PRODUTO 6

AMAZONAS; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Contrato de Empréstimo nº 1692/OC-BR entre o Estado do Amazonas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID: PROSAMIM*. Manaus: BID/Estado do Amazonas, 2006.

AMAZONAS; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Contrato de Empréstimo nº 2006/OC-BR entre o Estado do Amazonas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID: PROSAMIM*. Manaus: BID/Estado do Amazonas, 2008.

AMAZONAS; BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Contrato de Empréstimo nº 2165/OC-BR entre o Estado do Amazonas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID: PROSAMIM*. Manaus: BID/Estado do Amazonas, 2009.

ARAÚJO, O. *Moradores do Japiim culpam Prosamim pela inundação*. 2009. Disponível em: <<http://osnyaraujo.blogspot.com/2009/11/moradores-do-japiim-culpam-prosamim.html>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

ARRETCHÉ, M.T.S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Rev. Bras. Cien. Soc.*, São Paulo, v.18, n.51, p.7-9, 2003.

ARRETCHÉ, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M.; SAUL, A.M.; FONSECA, A.M.M.; et al. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998.

AZEVEDO, R.V. *Revitalização dos igarapés: para quem?* Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_renildo_v_azevedo.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2010.

BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente - SEMA. *Programa Água Para Todos: resumo executivo*. Salvador: SEMA, 2008.

BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente - SEMA. *Programa Água para Todo: balanço das ações 2007 – 2009*. Salvador: SEMA/AECO, 2010. Nota técnica 01/2010.

BAHIA; ASSOCIAÇÃO INSTITUTO INTERNACIONAL DE ECOLOGIA E GERENCIAMENTO AMBIENTAL. *Programa “Água para Todos”*: relatório técnico de avaliação. São Carlos: Governo da Bahia, IIEGA, 2009.

BEHRING, E.R.. *Política social no capitalismo tardio*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002. 198p.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L.C. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Cortez, 2000.

BENJAMIN, A.H. *Aspectos jurídicos que envolvem o direito ao saneamento ambiental*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Não publicado.

BITTENCOURT, A.L.C.; SILVA, M.M.; BRASIL, M.C. *et al.* Auditoria operacional no programa de despoluição da Baía de Guanabara. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – SINAOP, 11., 2006, Foz do Iguaçu. *Anais...* Florianópolis: IBRAOP, 2006a.

BITTENCOURT, A.L.C.; SILVA, M.M.; BRASIL, M.C.; *et al.* *Auditoria operacional no programa de despoluição da Baía de Guanabara*. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, 2006b.

BORJA, P.C. *Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul*. 2004. 400f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BORJA, P.C.; ELBACHÁ, A.T. Política de saneamento do Estado da Bahia: uma avaliação crítica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 18., 1995, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 1995.

BORJA, P.C.; MORAES, L.R.S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 12., 2006, Figueira da Foz. *Anais...* Figueira da Foz: APRH/ABES, 2006.

BORON, A.A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 272p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n. 66 de 13 de julho de 2010.

BRASIL. *Lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990. Lei orgânica da Saúde*. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Poder Executivo, 11 jul. 2001.

BRASIL. *Lei n. 11.445 de 11 de janeiro de 2007.* Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979; n. 8.036, de 11 de maio de 1990; n. 8.666, de 21 de junho de 1993; n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2007a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Programa de Prevenção e Preparação para Emergência e Desastres – PPED.* Disponível em: <http://www.mi.gov.br/programas/defesacivil/index.asp?area=sedec_prevencao>. Acesso em: 10 jun. 2010a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. *Conviver:* programa de desenvolvimento integrado e sustentável do semi-árido. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais:* PROMESO. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009b.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Banco de dados do Datasus.* Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2010b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde. *Banco de dados sobre gastos da Funasa em saneamento 2003-2009.* Brasília: MS, 2010c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2010d.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde. *Programa de Cooperação no Apoio à Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento.* Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/internet/ProgCoopTecnica.asp>>. Acesso em: 5 mar. 2010e.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. *Saneamento em áreas indígenas do Brasil: histórico da atuação da FUNASA e perspectivas.* Brasília: FUNASA, 2009c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental dos Riscos Decorrentes dos Desastres Naturais – VIGIDESASTRES.* Brasília: MS, 2005. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/programa_vigidesastres.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: marco conceitual e estratégia metodológica.* Brasília: OPAS, 2004. 116p.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Banco de dados do Sistema Nacional de Informação em Saneamento 2007b.* Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Banco de dados sobre investimentos onerosos:* base de dados em xls. 2010f.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Caderno de saneamento ambiental.* Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Caderno metodológico para ações de educação ambiental e mobilização social em saneamento.* Brasília: Ministério das Cidades, 2009d. 100p.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Compêndio sistematização das metodologias empregadas Projeto COM+ÁGUA:* metodologia de desenvolvimento do projeto demonstrativo COM+ÁGUA; gerenciamento integrado do controle e redução das perdas de água e do uso de energia elétrica em sistema de abastecimento de água. Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Instrução Normativa n. 46*, de 10 de Outubro de 2007c. Regulamenta os procedimentos e as disposições relativas às operações de crédito no âmbito do programa Saneamento para Todos, instituído pela Resolução n. 476, de 31 de maio de 2005, modificada pela Resolução n. 491, de 14 de dezembro de 2005, ambas do Conselho Curador do FGTS. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/legislacao/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2007/IN46_2007.pdf/view>. Acesso em: 8 jun. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa de Aceleração do Crescimento: saneamento básico 2007-2010; relatório de atividades 2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008b.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa de Modernização do Setor Saneamento*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=277:apresentacao&catid=84&Itemid=113>. Acesso em: 20 abr. 2010g.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNCDA*. Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterTerTER=48>>. Acesso em: 1 mar. 2010h.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoess/copy_of_uap>. Acesso em: 8 de jun. 2010i.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa urbanização, regularização e integração de assentamentos precários: manual para apresentação de propostas – 2006*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006a.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programas e ações, PASS/BID*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/programas-e-acoes-1>>. Acesso em: 8 de jun. 2010j.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Gasto público em saneamento básico: Governo Federal e Fundos Financiadores; relatório de aplicações 2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008c.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Departamento de Água e Esgotos. *Manual para apresentação de propostas: programa pró-municípios*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008d.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Gasto público em saneamento básico: Governo Federal e Fundos Financiadores; relatório de aplicações 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009e.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Chamada Pública MCidades/SNSA n. 01 /2009: Estudo Panorama do Saneamento Básico no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009f.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Missão*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/secretaria-nacional-de-saneamento-ambiental>>. Acesso em: 15 abr. 2010k.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/acoess/acoess-complementares-1/materiais-de-apoio-1/programa-de-educacao-ambiental-e-mobilizacao-social-em-saneamento>>. Acesso em: 8 jun. 2010l.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Rede de Capacitação e Extensão em Saneamento Ambiental (ReCESA)*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=310:recesa&catid=84:programas-e-acoes&Itemid=113>. Acesso em: 10 jun. 2010m.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistematica 2009*: manual para apresentação de propostas; Programa 0122: serviços urbanos de água e esgoto. Brasília: Ministério das Cidades, 2009g.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Sistema Nacional de Informação em Saneamento*. Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=47>>. Acesso em: 23 maio 2010n.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aceessoaaagua>>. Acesso em: 10 abr. 2010o.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa Cisternas*: manual de instruções para os governos municipais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2009h.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. *A experiência do Programa Despoluição de Bacias – PRODES*. Brasília: MMA, 2009i.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Banco de dados do PRODES*. Brasília: ANA, 2010p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades. *Compromisso pelo saneamento básico, meio ambiente e saúde*. Brasília: MMA/MS/ MCIDADES, 2009j.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientação estratégica de governo*: anexo I. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011*: Projeto de Lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN: *Banco de dados*. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2010q.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA*: núcleo setorial saneamento. 3.ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2008e. (Caderno temático).

BRASIL. Senado Federal. *Siga Brasil*: banco de dados. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 20 set. 2010r.

BRASIL. Senado Federal. *Siga Brasil*: banco de dados. Disponível em: <<http://www8a.senado.gov.br>>. Acesso em: 2 de jun. 2010s.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Avaliação da Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2006b. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social/cisternas.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2010.

- BRITTO, A.L. Implantação de infra-estrutura de saneamento na região metropolitana do Rio de Janeiro: uma avaliação das ações do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. *Rev. Bras. Est. Urbanos Reg.*, Campinas, v.5, n.1, p.63-77, 2003.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Programa Saneamento para Todos*. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/saneamento_para_todos/saiba_mais.asp>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- CÂMARA, G.; DAVIS, C.; MONTEIRO, A.M. *Introdução a ciência da geoinformação*. 2001. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>>. Acesso em: 22 nov. 2010.
- CONTANDRIOPoulos, A.P.; CHAMPAGNE, F.; DENIS, J.L.; et al. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z.M.A. (Org.). *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implementação de programas*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.
- COSTA, A.M. *Avaliação da política nacional de saneamento, 1996-2000*. 2003. 248f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.
- COSTA, N.R. *Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social*. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- COUTINHO, C.N. *Gramsci: um estudo sobre o pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- DALLARI, D.A. *Parecer jurídico relacionado ao Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental*. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/revista/Rev_72/Pareceres/saneamento_complementar_DalmoAbreuDallari.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- DIAS NETO, A.A.; BORJA, P.C.; ÁLVARES, M.L.P.; et al. *Water quality determining factors: a study in Salvador, Bahia, Brazil*. In: SIMPÓSIO INTERNAZIONALE DI INGEGNERIA SANITARIA AMBIENTAL, 7., 2004, Taormina, Italy. *Anais...* Taormina: AIDIS, 2004.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R.. *Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico*. Brasília: IPEIA, 2007.
- FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica; análise e conjuntura*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986.
- FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP. *Programa de Pesquisas em Saneamento Básico – PROSAB*. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/prosab/o_que_e.htm>. Acesso em: 23 maio 2010.
- FLEURY, S. *Estado sem cidadãos*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejam. Pol. Públ.*, Brasília, n.21, p.211-259, 2000.
- FURTADO, A.T. (Coord.). *Avaliação do Programa de Pesquisas em Saneamento Básico (PROSAB)*. Campinas: Departamento de Política Científica e Tecnológica/Instituto de Geociências/UNICAMP, 2006. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/prosab/apresentacao.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2010.
- HARTZ, ZA.; POUVOURVILLE, G. Avaliação dos programas de saúde: a eficiência em questão. *Ciênc. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.68-82, 1998.

HIRSCH, J. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do estado e a teoria da regulação. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v.19, n.1, p.9-31, 1998.

HOLANDA, M.P.E. *Apura denúncia contra Proسامim*. 2007. Disponível em: <<http://www.blogdoholanda.com.br/site/noticias.php?cod=92008>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Banco de dados do índice de desenvolvimento humano 2000*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2010a.

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Bando de dados. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 de jun. 2010b.

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa nacional de amostra em domicílio - PNAD (2004 a 2008)*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 23 jun. 2010c.

LEVI, M. *Considerações jurídicas sobre políticas públicas para solução de conflitos relativos à ocupação urbana e a crise ambiental: PROSAMIM - Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus*. Disponível em: <www.conpedi.org/manaus/manaus/direito_intern_pub_marcia_henriques_levi.pdf>. Acesso em: 8 de jun. 2010.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E.M.; SAUL, A.M.; FONSECA, A.M.M.; et al. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MACHADO FILHO, M.R. *PPA e orçamento investimentos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006.

MANAUS. Câmara Municipal. *Vereadores questionam qualidade do Proسامim*. Disponível em: <http://www.cmm.am.gov.br/noticia_simples_2006.asp?ID=3391>. Acesso em: 15 jun. 2010.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 416p.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. Desafios estratégicos en la implementación de los programas sociales. In: CORTÁZAR VELARDE, J.C. (Ed.). *Entre el diseño e la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. New York: Inter-American Bank, 2007.

MATOSO, E.M. *Programa Saneamento para todos: saneamento básico*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2010.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, J.L. *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*. México: Foro Internacional, 1993.

MERCEDES, S.P. *Analise comparativa dos serviços de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento*. 2002. 285f. Tese (Doutorado em Energia) - Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MIRANDA, E.C. *Informações sobre a ação do governo federal sobre saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Não publicado.

MIRANDA, E.C.; CORDEIRO, B.S. *Estudo de cenários para reestruturação institucional e organizacional do PMSS, visando à continuidade do programa*. Disponível em: <http://www.saneamentoweb.com.br/site_antigo/web/page39.html>. Acesso em: 21 jun. 2010.

MIRANDA, E.C.; TAGLIARA, M.; GABRIEL, J. Sistema de informação em saneamento: a experiência do SNIS. In: CONGRSSO BRASILIERO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. 21., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 2001.

NÓBREGA, R.L.B.; SOUTO, R.Q.; GALVÃO, C.O.; *et al.* Aspectos de saneamento e saúde pública do aproveitamento da água de chuva em zonas rurais. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CAPTAÇÃO E MANEJO DE ÁGUAS DE CHUVA, 7., 2009, Caruaru. *Anais...* Caruaru: Associação Brasileira de Captação e Manejo de Águas de Chuva, 2009.

O'CONNOR, J. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 264p.

OLIVEIRA, F. *Amazônia recebe encontro da Rede Brasil*. 2005. Disponível em: <http://www.fase.org.br/_fase/pagina.php?id=1439>. Acesso em: 2 jun. 2010.

PEDONE, L. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

REZENDE, S.C.; HELLER, L. A evolução da saúde e do saneamento no Brasil e sua relação com o desenvolvimento. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 9., 2000, Porto Seguro. *Anais...* Rio de Janeiro: ABES, 2000. p.2472–2481.

REZENDE, S.C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 310p.

RICO, E.M.; SAUL, A.M.; FONSECA, A.M.M.; *et al.* *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998.

RIO DE JANEIRO. Assembléia Legislativa. *Comissão parlamentar de inquérito para investigar denúncias de desvio de recursos destinados ao Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG*. Rio de Janeiro: Assembléia Legislativa, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e de Planejamento Estratégico – DEPLAN. Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul – SIGPLANRS. *Plano plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação exercício 2004*. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e de Planejamento Estratégico – DEPLAN. Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul – SIGPLANRS. *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação exercício 2005*. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento, 2006.

SAIANI, C.C.S.; TONETO Jr., R. Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil: problemas institucionais e regras fiscais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 13., 2008, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: 2008a. p.1-25.

SAIANI, C.C.S.; TONETO Jr., R. Saneamento básico no Brasil: análise do acesso domiciliar a abastecimento de água e a coleta de esgoto. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 13., 2008, João Pessoa. *Anais...* São Paulo: SEP, 2008b. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/1306_8b185416bc9674050eb87f61f6c0a8c6.pdf?PHPSESSID=600b2597e89d1627ae4308253274503d>. Acesso em: 12 jun. 2009.

SCHMIDT, J.P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDNUSC, 2008.

SILVA, V.A.C. *A (in)sustentabilidade da metrópole contemporânea*: o programa de despoluição da Baía de Guanabara sob a ótica das interseções entre “justiça ambiental” e “projeto ecológico”. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

SOUTO, R.Q.; OLIVEIRA, L.A.; SILVA, M.M.P. *et al.* Influência que os agentes comunitários exercem nas comunidades rurais que utilizam os sistemas de captação de água. In: SIMPÓSIO DE CAPTAÇÃO E MANEJO DE ÁGUAS DE CHUVA, 7., 2009, Recife. *Anais...* Recife: 2009.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

SULBRANDT, J.; NAVARRETE, N.; PIERGENTILI, N. Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales. In: CORTÁZAR VELARDE, J.C. (Ed.). *Entre el diseño e la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. New York: Inter-American Bank, 2007.

TEIXEIRA, M. *PROSAB: avaliação de 10 anos de um modelo cooperativo de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico em saneamento básico*. Brasília: Caesb/Finep/PROSAB, 2006. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/prosab/prosab.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Departamento de Engenharia Ambiental. *Banco de dados sobre prestação dos serviços de saneamento no Brasil*. Salvador: UFBA, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Departamento de Engenharia Ambiental; BRASIL. Ministério das Cidades. *Formulários respondidos da pesquisa PLANSAB/MCIDADES sobre os Programas do Governo Federal 2003-2010*. Salvador: UFBA, 2010.



PANORAMA
do saneamento básico no Brasil



PLANSAB
PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO
Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania

Elaboração



Secretaria Nacional de
Saneamento Ambiente Ministério das
Cidades