RODRIGO LUIZ NASCIMENTO LOBO

O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL:

- Um estudo sobre a distribuição de investimentos públicos federais nas cidades médias entre 2004 e 2013-

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profª Drª Hipolita Siqueira de Oliveira

Rio de Janeiro
2016

CIP – Catalogação na Publicação

L799s Lobo, Rodrigo Luiz Nascimento
O saneamento básico no Brasil: um estudo sobre a distribuição de investimentos públicos federais nas cidades Médias entre 2004 e 2013 / Rodrigo Luiz Nascimento Lobo. –- Rio de Janeiro, 2016.
172 f.

Orientador: Hipólita Siqueira de Oliveira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2016.

1.Saúde ambiental – Brasil. 2. Disparidades regionais. 3. Responsabilidade ambiental - Brasil. 4. Cidades e vilas - Brasil - 2004-2013. 5. Investimentos públicos - Brasil. I. Oliveira, Hipólita Siqueira de, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo autor.

RODRIGO LUIZ NASCIMENTO LOBO

O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL:

Um estudo sobre a distribuição de investimentos públicos federais nas cidades médias entre 2004 e 2013

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Profª Drª Hipolita Siqueira de Oliveira

Aprovada em: 5 de outubro de 2016

BANCA EXAMINADORA

_____

Profª. Drª Hipolita Siqueira de Oliveira - Orientadora

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

_____

Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão (IPPUR/ UFRJ)

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ

_____

Profª. Drª Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto

Programa de Pós-Graduação em Urbanismo - PROURB/UFRJ

Aos mestres, Paulo Moreira Bártholo Junior e Adauto José Gonçalves de Araújo (em memória).

AGRADECIMENTOS

O trabalho de escrita traz consigo imensos desafios, dentre eles, a solidão. No entanto, a dissertação que ora se apresenta confirma noção contrária: sozinho eu jamais conseguiria esse feito. Fazem parte desse trabalho todos que contribuíram direta ou indiretamente para a sua realização e, por isso, tanto tenho a agradecer.

Começo por agradecer a minha tribo: meus pais Neuza e Sérgio e aos meus irmãos Serginho, Alexandre e Bárbara, que são a base e muito responsáveis pelo que sou.

Agradeço à Hipolita Siqueira pela orientação, pela paciência, por sua leitura crítica e atenta do texto e, principalmente, por ter acreditado que esse trabalho seria concluído. Sou muito grato ao professor Carlos Brandão por ter participado da qualificação e da banca de defesa e, fundamentalmente, por inspirar estudantes, como eu, interessados em pensar o Brasil como um todo e por incentivar em suas aulas a realização de trabalhos que reflitam sobre projetos de desenvolvimento do país. Ainda no IPPUR, agradeço ao professor Mauro Kleiman, responsável por me apresentar as primeiras obras de referência especializadas em saneamento.

Agradeço à Ana Lucia Britto por me recepcionar em seu Laboratório de Estudos de Águas Urbanas – LEAU/PROUrb. Ali tive contato com a bibliografia mais atual sobre saneamento básico, nacional e internacional, e pude conhecer pessoalmente autores que só tinha contato por meio dos livros. Sou grato ao Paulo Carneiro, engenheiro e membro do LEAU, por ter sugerido a criação de tipologias no trabalho de levantamento das políticas federais de saneamento ambiental.

No Arquivo Nacional, onde trabalho, recebi o apoio material e o incentivo dos colegas para realizar esse estudo. Agradeço à Maria Izabel Oliveira e Dilma Cabral por todo apoio. Dilma e Angélica Ricci foram as primeiras pessoas a lerem criticamente os originais desse trabalho ainda quando inacabado e, por isso, a elas sou muito agradecido.

Agradeço aos colegas do Pré-vestibular Popular Construção e da EJA-Manguinhos, ambos projetos de educação pública de qualidade, realizados na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Agradeço à Paloma Gomes por ter acompanhado e incentivado a minha entrada no IPPUR.

Tive a sorte de compartilhar experiências com pessoas muito especiais na turma do mestrado, gente oriunda de diversos lugares do Brasil e de diferentes

áreas do conhecimento. Preciso agradecer especialmente aos amigos Cleuber, Endyra, Fabrício, Felipe e Laura, pessoas que, de perto ou à distância, carregarei comigo pela vida.

À Ywoollyanna Kawanna sou grato por colaborar no levantamento dos dados empíricos da pesquisa. Agradeço especialmente ao amigo Rodrigo Mendes, economista, que teve contribuição fundamental no tratamento dos dados dessa investigação. O trabalho de georreferenciamento coube às colegas Tatiana Borges e Karinna Paz. Agradeço a ajuda dos amigos Luiz Lobato, Rodolfo Nascimento e Thiago Dargains com a língua inglesa.

De fundamental importância, preciso agradecer à duas mulheres: Karine Bastos e Mara Marú. Minha sogra, Mara, foi importante apoiadora da conclusão desse trabalho e Karine, minha companheira, minha mulher, teve participação imprescindível na revisão final do texto: sem ela eu jamais teria chegado até aqui. A ela dedico esse texto porque a ela entreguei a minha vida.

Quanto aos frutos?! Eles são presentes hoje em nossa união e ainda hão de vir…

Santa Teresa, Rio de Janeiro, outubro de 2016.

RESUMO

O presente estudo visa abordar a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil e investigar se tal dessemelhança está relacionada com uma desproporcional distribuição de investimentos públicos para o saneamento entre os municípios do país. Primeiramente, realizamos um panorama das principais mudanças político-administrativas do saneamento básico no Brasil desde a década de 1960 até meados da segunda década do século XXI. Em seguida, exploramos a distribuição de investimentos federais não onerosos do Orçamento Geral da União – OGU para o saneamento básico pelas Cidades Médias brasileiras entre os anos de 2004 e 2013, com o objetivo de analisar se a divisão de recursos federais tende a reduzir as históricas desigualdades na prestação dos serviços de saneamento básico entre os municípios de médio porte estudados e as macrorregiões do Brasil.

Palavras-chave: Saúde ambiental – Brasil – Disparidades regionais. Responsabilidade ambiental – Brasil. Cidades e vilas – Brasil – 2004-2013. Investimentos públicos – Brasil.

ABSTRACT

This work aims to clarify the question of inequality in the access to basic sanitation in Brazil, and query if this inequality is related to a disproportionate distribution of the public budget among the counties of the country. At first, we have built a representation of the major political- administrative changes in basic sanitation policies since 1960 up to the second decade of the twenty-first century. Henceforth, we dove in to research the distribution of not costly federal investments of the "Orçamento Geral da União" (OGU) for the basic sanitation of the Brazilian medium-sized cities between 2004 and 2013, with the objective of verifying if the allocation of federal resources has a tendency to reduce the historical inequalities verified in the basic sanitation services between the medium-sized counties and the main regions of Brazil.

Key words: Environmental health – Brazil – Regional disparities. Environmental responsibility – Brazil. Cities and villages – Brazil – 2004-2013. Public investments – Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Críticas elaboradas pelos engenheiros da ABES 30
Quadro 2 – Principais razões do déficit de abastecimento 31
Quadro 3 – Principais consequências relacionadas ao déficit de abastecimento de água.....32
Quadro 4 – Distribuição de competências dos órgãos federais que atuam no saneamento básico 53
Quadro 5 – Distribuição das competências do saneamento básico por corte populacional 54
Quadro 6 – Desafios do saneamento entre os anos de 2000 e 2012 58
por serviços de saneamento em 2012.....76
Gráfico 1 – Investimentos não onerosos totais em saneamento básico nas *Cidades Médias* entre 2004 e 2013 (em R$ mil) 78
Gráfico 2 – Investimentos não onerosos totais em saneamento nas *Cidades Médias* por macrorregião entre 2004 e 2013 (em R$ mil).....79
Quadro 7 – Prestadores de serviços de saneamento básico das *cidades médias* estudadas com *Gestão Compartilhada* 82
Quadro 8 – Prestadores de serviços de saneamento básico das *cidades médias* estudadas com *Gestão Majoritária* 82
Quadro 9 – Políticas federais definidas como ações de Saneamento 83
Quadro 10 – Políticas federais definidas como ações de *Abastecimento de Água* 84
Quadro 11 – Políticas federais definidas como ações de *Esgotamento Sanitário* 86
Quadro 12 – Ações *Outros* 86
Mapa 1 – Ações em abastecimento de água (2012) 89
Mapa 2 – Ações em abastecimento de água (2013) 89
Mapa 3 – Ações em esgoto sanitário (2004) 90
Mapa 4 - Ações em esgoto sanitário (2009) 90
Mapa 5 – Distribuição de recursos do OGU por macrorregião (2004).....91
Mapa 6 - Distribuição de recursos do OGU por macrorregião (2013).....91

Quadro 13 – *Cidades médias* que não receberam repasses federais entre 2004 e 2013 97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índices da cobertura dos serviços de saneamento básico.....36

durante o PLANASA.....36

Tabela 2 – Investimentos em saneamento básico em relação ao PIB nas décadas de 70, 80 e 90 (%) 43

Tabela 3 – Percentual de domicílios particulares permanentes atendidos por serviços de saneamento em 2012.....76

Tabela 4 – Investimentos públicos no setor de saneamento (em R$ mil).....77

Tabela 5 – Distribuição dos investimentos federais nas cidades médias por regiões 88

Tabela 6 – Distribuição dos investimentos federais nas *cidades médias* por Estados 92

Tabela 7 – Distribuição dos investimentos federais nas *cidades médias* por Municípios.....94

Tabela 8 – Evolução do grau de liberdade orçamentária dos recursos federais programados para o saneamento básico (em valores históricos) 101

Tabela 9 – Distribuição dos recursos federais não onerosos na LOA 2009 para o Saneamento Básico 103

Tabela 10 – Recursos federais não onerosos livres e emendados na LOA 2009 para o saneamento básico, por órgão executor.....104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária

Agespisa – Águas e Esgotos do Piauí S.A.

ANA – Agência Nacional de Águas

Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

CASAL – Companhia de Saneamento de Alagoas

Compesa – Companhia Pernambucana de Saneamento

Cosanpa – Companhia de Saneamento do Pará

CEF – Caixa Econômica Federal

CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

ConCidades – Conselho das Cidades

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BRICS – Acrônimo formado pelas letras inicias dos países de economias emergentes, são eles: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CGU – Controladoria-Geral da União

DEM – Partido Democratas

DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgotos

DNERu – Departamento Nacional de Endemias Rurais

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento

ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública

ETA – Estação de Tratamento de Água

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

FAE – Financiamento para Águas e Esgotos

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FISANE – Fundo de Financiamento para Saneamento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FPM – Fundo de Participação Municipal

FRAE – Fundo Rotativo de Águas e Esgotos

FSESP – Fundação Serviços de Saúde Pública

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

G20 – Grupo dos 20

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

LEP – Empresas Privadas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LPU – Direito Público

LPR – Direito Privado com Administração Pública

MAPA – Memória da Administração Pública Brasileira

MCidades – Ministério das Cidades

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MI – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

OGU – Orçamento Geral da União

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OPS – Organização Panamericana de Saúde

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico

PMSS – Programa de Modernização do Setor Saneamento

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNDES – Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parceria Público-Privada

PPS – Partido Popular Socialista

PROSANEAR – Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda

PRONURB – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PR – Partido da República

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SSAR – Serviço de Saneamento Ambiental de Rondonópolis

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SESP – Serviço Especial de Saúde Pública

SFS – Sistema Financeiro de Saneamento

SIAN – Sistema de Informação do Arquivo Nacional

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – United States Agency for International Development [Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional]

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 18
1.1 Por que utilizar as cidades médias como escala de análise no estudo do investimento em saneamento básico? 21
1.2 Materiais e método de análise 22
2 SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO DOS ANOS 1960 AOS ANOS 2000: UMA RETROSPECTIVA DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS 27
2.1 O Saneamento nos anos 1970 e 1980: PLANASA 31
2.2 Críticas ao modelo PLANASA 38
2.3 Saneamento Básico no Brasil no período pós-PLANASA 40
2.4 O Saneamento Básico nos anos 2000 45
2.5 Desafios e metas do Saneamento Básico nos anos 2000 57
2.6 Críticas ao modelo dos anos 2000 59
3 SANEAMENTO BÁSICO NAS CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS: A DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO FEDERAL ENTRE OS ANOS DE 2004 a 2013 72
3.1 Saneamento básico e a desigualdade regional na escala das cidades médias 73
3.2 Análise dos dados 83
3.3 A destinação de investimentos federais com recursos orçamentários para o saneamento básico: as emendas parlamentares 99
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 107
REFERÊNCIAS 111
APÊNDICES 123
APÊNDICE A- Prestadores de serviço de saneamento básico nas cidades médias por tipo de serviço 123

APÊNDICE B - Distribuição dos investimentos federais nas cidades médias por Municípios (em R$ mil) 130
APÊNDICE C – Quadro das companhias estaduais de saneamento básico 134
APÊNDICE D – Investimentos não onerosos totais em saneamento básico nas Cidades Médias entre 2004 e 2013 (em R$ mil) 135
APENDICE E – Investimentos não onerosos totais em saneamento básico nas Cidades Médias por macrorregião entre 2004 e 2013 (em R$ mil) 136
ANEXOS.....137
ANEXO A – Sequência de mapas dos repasses federais da OGU para as Cidades Médias, por macrorregião, entre 2004 e 2013 (em R$ mil) 137
ANEXO B – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por município, entre 2004 e 2013 (em R$ mil).....142
ANEXO C– Sequência de mapas dos repasse federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações em abastecimento de águas, entre 2004 e 2013 (em R$ mil) 147
ANEXO D – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações em esgoto sanitário, entre 2004 e 2013 (em R$ mil) 152
ANEXO E – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações em Saneamento, entre 2004 e 2013 (em R$ mil)157ANEXO F – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações Outras, entre 2004 e 2013 (em R$ mil) 162
ANEXO G - Carta de Poços de Caldas – ASSEMAE.....166

1 INTRODUÇÃO

Nos estudos que envolvem o campo da saúde pública, é notória a importância do tema do saneamento básico, afinal, tal serviço constitui um dos determinantes sociais da saúde. No entanto, a despeito dos novos índices que demonstram avanços recentes na implementação da infraestrutura sanitária no Brasil, permanecemos distantes do objetivo de universalização de sua cobertura. Contraditoriamente, o mesmo país que se destacava na primeira década do século XXI no cenário internacional entre as economias emergentes ainda possui índices de saneamento básico de um país subdesenvolvido, constituindo o que poderia se chamar de *subdesenvolvimento sanitário*.

Como prova da relevância da temática, a Organização Mundial da Saúde – OMS, em 2009, classificou a falta de saneamento básico como o décimo primeiro fator de risco, sendo causadora de mortes no mundo (OMS, 2009). Em razão disso, a Organização das Nações Unidas – ONU, em 28 de julho de 2010, admitiu a premência do tema e alçou o acesso à água limpa e ao saneamento básico à condição de direitos humanos universais, considerados fatores primários de prevenção, como forma de evitar malefícios à saúde. A Assembleia Geral da ONU alarmou-se, à época, quanto à estimativa de que cerca de 900 milhões de pessoas no mundo não dispunham de acesso à água potável segura. Inclusive, o acesso aos serviços de saneamento constitui um dos Objetivos do Milênio[1] da ONU.

Torna-se urgente, portanto, que essa discussão faça parte de uma agenda de ações prioritárias dos governos e mereça, por sua relevância, um tratamento de política de Estado para o progresso da saúde coletiva, estando inserida em um projeto de desenvolvimento do país. Do mesmo modo, é fundamental que este tema seja objeto de estudo de diferentes pesquisas a fim de qualificar a elaboração de políticas públicas, bem como contribuir para a fiscalização e o controle das vigentes. Nesse contexto, o presente trabalho busca trazer subsídios para esse debate.

---

[1] Em 2000, as Nações Unidas convidaram a sociedade civil e governos a atentarem para alguns desafios que o mundo enfrentava e conclamou todos a se engajarem em favor dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: metas a serem atingidas até o ano de 2015. A redução pela metade da proporção da população sem acesso à água potável e ao esgotamento sanitário é um escopo presente no ODM-7: “Qualidade de vida e respeito ao Meio Ambiente”.

O atual conceito de saneamento ambiental engloba quatro componentes, a saber, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, os resíduos sólidos e a drenagem. Para o desenvolvimento da presente investigação interessam, especialmente, os dois primeiros elementos, ou seja, os serviços de provisão de água e o esgoto sanitário, denominados aqui pelo conceito de *saneamento básico*. Consideramos analisar especialmente esses serviços em virtude de sua essencialidade e por causa do volume expressivo de recursos públicos que são mobilizados tanto para as obras de sua implementação quanto para a manutenção do sistema.

Ao analisarmos especificamente a respeito do saneamento básico, podemos afirmar que no Brasil ainda vivemos uma condição de subdesenvolvimento sanitário, em razão dos desequilíbrios verificados na prestação desse serviço. A principal característica do saneamento básico no Brasil é a desigualdade, podendo ser abordada por vários aspectos, sendo um deles, a disparidade da cobertura de provisão de água e esgotamento sanitário na comparação entre as diferentes macrorregiões do país. Outra significativa discrepância é que há historicamente uma maior cobertura da rede de água em relação à de esgotamento sanitário.

As obras de infraestrutura e de saneamento básico estão diretamente relacionadas ao processo de urbanização. No Brasil, são evidentes as relações diretas entre a desigualdade social e a precária estrutura sanitária, além da profunda assimetria entre a cobertura sanitária nas cidades e nas áreas rurais com índices ainda mais baixos. Os dados socioeconômicos apresentados por estudiosos do tema permitem afirmar que os mais ricos são melhor providos dos serviços de água e esgoto enquanto os mais pobres têm acesso precário ou não dispõem deste serviço público essencial (BRITTO; BESSA, 2009; KLEIMAN, 2002). Por exemplo, tomando por base dados de 2007, eram altos os níveis de desigualdade socioeconômica no que tange ao acesso a serviços de abastecimento de água da população urbana: se de um lado, para os 20% mais pobres residentes de áreas urbanas a taxa de cobertura de água canalizada, via rede geral, é de aproximadamente 83%, por outro, os 20% mais ricos chegam a ter o nível de cobertura do mesmo serviço com índices maiores que 95,7% (BRITTO, 2009, p.14).

No cenário atual, percebem-se inflexões significativas nas políticas de financiamento de infraestruturas e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC sinaliza, por exemplo, essa retomada do investimento público em saneamento

básico. Desde o primeiro governo Lula verificou-se um significativo aumento do aporte de recursos para a implantação da infraestrutura sanitária em diversas regiões do país.

Depois de quase dez anos da aprovação da Lei Federal do Saneamento Básico, a lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, dados recentes do SNIS referentes ao ano de 2015 revelam alguns avanços no setor. Se até o ano de 2007, 42% da população brasileira tinha acesso à rede de esgotos, em 2015 o índice passou a ser de 50,3%, aumento que corresponde a quase um ponto percentual ao ano. No que se refere ao abastecimento de água houve uma evolução menor, uma vez que a cobertura que era de 80,9%, em 2007, passou a registrar 83,3% no ano de 2015, o que marca uma ampliação de 2,4 pontos percentuais. Quanto ao esgotamento sanitário houve um aumento do índice de esgoto efetivamente tratado que passou da ordem de 35,5% para 42,7%, em 2015, o que mostra uma ampliação do serviço em 7,2 pontos percentuais (SNIS, 2015).

Dados comparativos do saneamento básico no Brasil entre 2007 e 2015, segundo o SNIS:

- a População atendida por abastecimento de água passou de 80,9% para 83,3%;

- a População servida por coleta de esgotos passou da marca de 42% para 50,3%;

- O índice de esgoto tratado mudou de 32,5% para 42,7%;

- A macrorregião Norte persiste com os menores indicadores do país, com abastecimento de água de 56,9%, cobertura de esgoto sanitário de 8,7% e índice de tratamento de esgoto na ordem de 16,4%.

- A região Sudeste segue com a melhor cobertura de saneamento básico, com uma rede de 91,2% de abastecimento de água, 77,2% de rede de esgotamento sanitário e um índice de 47,4% para tratamento de esgotos.

Um estudo acerca da região metropolitana do Rio de Janeiro, na década de 1970, constatou uma das origens da assimetria, demonstrando a necessidade de estudarmos os investimentos públicos em saneamento básico. O trabalho intitulado “Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infraestrutura do município do Rio de Janeiro” (VETTER et al, 1979) contribuiu com duas reflexões necessárias e essenciais para compreensão da problemática da desigual/desproporcional distribuição de recursos públicos. A primeira diz respeito à escolha do espaço da

cidade para receber infraestrutura e a outra indaga sobre a fonte de recursos para investimento, tornando explícito qual segmento da população mais se beneficia com a decisão.

Assumindo a análise de Vetter et al (1979) como inspiração do presente trabalho, pretendemos investigar – na escala da rede urbana, as cidades médias e na macroescala das cinco macrorregiões brasileiras – se os investimentos federais em saneamento básico estão sendo empreendidos de maneira a reduzir as desigualdades regionais na prestação de serviços ou, ao contrário, tendem a reproduzir as desigualdades histórias, concentrando recursos nas localidades com melhor infraestrutura sanitária.

Desse modo, o objetivo desta dissertação é estudar a desigualdade de acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil, país com dimensões continentais e que revela heterogeneidades estruturais significativas, sejam elas sociais, econômicas, regionais e urbanas. Elegemos como centro de análise o mapeamento da distribuição dos recursos e dos investimentos não onerosos[2] realizados no setor saneamento básico, especialmente daqueles despendidos pelo Governo Federal por meio do Orçamento Geral da União – OGU para as *cidades médias* brasileiras, entre 2004 e 2013. As *cidades médias* aqui investigadas são aquelas que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes, salvo as capitais que, por ventura, tivessem o mesmo porte populacional.

1.1 Por que utilizar as cidades médias como escala de análise no estudo do investimento em saneamento básico?

As *cidades médias* são objeto de estudo do planejamento urbano e regional no Brasil, desde os anos de 1970, em virtude das políticas de desconcentração populacional e econômica que emergiram naquela década para enfrentar a questão dos “inchaços” urbanos. Quanto à relevância desta escala de investigação, Lobato (2007) descreveu detalhadamente o processo de formação dos centros de rede urbana macrocefálicos na Europa e as medidas governamentais adotadas que

[2] Os recursos financeiros de fontes não onerosas são aqueles provenientes da Lei Orçamentária Anual - também conhecido como Orçamento Geral da União (OGU), e não preveem retorno financeiro direto dos investimentos, pois os agentes beneficiados não precisam ressarcir os cofres da União (Gasto Público em Saneamento Básico – 2009).

visavam a desconcentração e a busca por um equilíbrio relativo entre as cidades. Para isso, o geógrafo citou os exemplos de Londres e de Paris nos dois pós-guerras mundiais, com a política do “aménagement du territoire” no caso francês, por meio da constituição das “metropoles d’equilibre”. (LOBATO, 2007).

No contexto das políticas econômica e urbano-regional brasileiras da década de 1970, o conceito de *cidades médias* emerge como estratégia de planejamento para enfrentar disfunções derivadas das desigualdades regionais, tais como, a contenção de fluxos migratórios, o agravamento das deseconomias de aglomeração etc. Esses fenômenos são descritos por Andrade e Serra (2001) com consequências econômicas e, principalmente, sociais no processo de urbanização desigual brasileiro.

1.2 Materiais e método de análise

A principal fonte para a busca de informações acerca dos repasses federais, em matéria de saneamento básico, para os municípios de médio porte, foi obtida através do Portal da Transparência do Governo Federal, um site na *Internet* pertencente à Controladoria-Geral da União, e que disponibiliza os dados da execução orçamentária federal, entre Estados e Municípios, a partir do ano de 2004.

A Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, trata da transparência pública da União, dos Estados e dos Municípios. Esse ato legal promoveu uma mudança na redação da “Lei de Responsabilidade Fiscal”[3], Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que institui normas gerais acerca do trato com as finanças públicas e da responsabilidade na gestão fiscal entre outras medidas. A alteração proposta pela Lei Complementar n. 131/2009 consiste na introdução do novo conceito de tornar público, em tempo real, os dados detalhados referentes à execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, Portal Transparência).

[3] A Lei de Responsabilidade Fiscal teve o artigo 48 emendado pela Lei Complementar n. 131/2009, especialmente no que diz respeito às formas de publicizar as informações atinentes ao orçamento público: seja por meio do estímulo à participação popular, seja através de audiências públicas, ou por intermédio de meios eletrônicos de acesso público. O artigo 48 é integrante do Capítulo IX, Seção I, que tem por matéria a transparência, o controle e fiscalização do orçamento público.

O Portal Transparência está diretamente subordinado à Controladoria-Geral da União e constitui uma entre outras medidas governamentais que objetivam incentivar a transparência na execução das despesas públicas e fomentar o controle exercido pela sociedade. A CGU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, no âmbito do Governo Federal, a partir de 2006, lançaram as páginas eletrônicas de transparência com o intuito de tornar públicas, por meio da Internet, as informações relativas à execução orçamentária, de licitações e de gastos gerais do Estado.

A CGU e o MPOG instituíram a criação das Páginas de Transparência Pública dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal através da Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006. Esses sítios eletrônicos mostram as informações relacionadas à execução orçamentária, licitações públicas, contratações, convênios e diárias e passagens da Presidência da República, dos ministérios e dos outros órgãos e entidades do Governo Federal.[4]

Por meio do Portal da Transparência, foi possível acessar os dados referentes às despesas públicas anuais do Governo Federal com Estados e Municípios. As informações sobre o orçamento federal estão disponíveis a partir do ano de 2004. Ao selecionarmos um determinado ano de exercício fiscal e um Estado brasileiro, ficam arrolados ali todos os municípios integrantes daquele ente da federação, além do montante total empregado para o Estado e quanto coube a cada um dos municípios, tendo especificados os valores dos repasses federais para as respectivas ações governamentais.

Para o levantamento das informações do orçamento relativo ao saneamento básico das cidades de porte médio, foi necessário fazer o acompanhamento pormenorizado de cada um dos 161 municípios médios estudados, de modo que foram analisados os repasses federais e as diferentes ações governamentais em saneamento básico durante o período de dez anos de exercício fiscal.

Ao pesquisarmos um determinado município, foi possível examinar exatamente o valor destinado de recursos do OGU para as políticas relacionadas ao

---

[4] Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas

saneamento básico. São ações e políticas que perpassam vários ministérios, tais como o Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Integração Nacional.

Uma das dificuldades encontradas no levantamento diz respeito à dispersão de ações governamentais dentro de uma mesma política pública federal. Por exemplo, a política denominada “Obras de infraestrutura urbana em municípios de médio e grande porte”, constituinte da função “urbanismo”, a cargo do Ministério das Cidades, tanto pode dizer respeito a ações relacionadas a saneamento básico, como também englobar a pavimentação de logradouros públicos ou ainda a drenagem de águas pluviais etc. Assim, como nosso interesse estava dirigido apenas para ações ligadas ao saneamento básico, foi necessário recorrer ao detalhamento das ações do Governo Federal. Em outras palavras, quando notávamos que a política genérica abarcava ações de saneamento básico, realizávamos a seleção para análise da pesquisa. Por outro lado, quando não havia uma exposição minuciosa do que representava tal política, não considerávamos como parte da investigação.

Outra dificuldade na apuração das informações disponíveis no Portal da Transparência diz respeito à falta de detalhamento das ações realizadas em dado município. A título de ilustração, ao selecionarmos uma determinada cidade, em vez de visualizarmos uma página do site semelhante a um extrato, onde constaria a princípio um maior detalhamento das ações governamentais realizadas naquele município, fomos surpreendidos com a repetição do texto genérico referente à política pública executada, já apresentado na página anterior, sem mais informes pormenorizados.

Uma ferramenta bastante interessante para a publicidade das políticas governamentais e para um efetivo controle social, que se coaduna com a noção de transparência na execução do gasto público, pode ser evidenciada pelo *link* direto estabelecido entre o Portal da Transparência e o *site* da Caixa Econômica Federal. Da página eletrônica do primeiro, onde acompanhamos as políticas federais nos municípios, é possível acessar a página do segundo, na qual há uma espécie de monitoramento mais apurado da execução financeira das ações federais. Tal monitoramento envolve, em alguns casos, a publicação de fotografias das obras realizadas.

Nessa tarefa, no entanto, nos deparamos com dois inconvenientes: além de esse instrumento estar somente disponível a partir do orçamento do ano de 2006 em

diante, havia falha no *link* da Caixa Econômica Federal, que, em diversos momentos, encontrava-se desabilitado ou apresentava uma mensagem de erro. A despeito da necessidade de melhor aperfeiçoamento da ferramenta, a iniciativa do Governo Federal nos parece bastante louvável e vai ao encontro da ideia de tornar cada vez mais públicos o debate e o acesso à execução do orçamento do Estado.

Assim, tomamos como referências para a presente pesquisa as seguintes questões: Como se dá a partilha dos recursos federais destinados ao saneamento básico entre os municípios de médio porte e as regiões brasileiras? Essa distribuição de recursos federais tem como resultado a redução das desigualdades histórias dos serviços de saneamento básico entre as regiões brasileiras ou, pelo contrário, reforça as disparidades existentes canalizando investimentos para regiões melhor providas de infraestrutura de saneamento?

Pretendemos investigar se os investimentos federais em infraestrutura sanitária – estritamente os serviços relacionados à provisão de água e esgoto – oriundos do Orçamento Geral da União têm ensejado uma distribuição mais proporcional de recursos públicos para o saneamento, possibilitando uma reversão do cenário de profundas assimetrias regionais com vistas à universalização. Em outras palavras, propõe-se examinar se os recursos federais disponíveis para o saneamento básico estão, de fato, ao alcance das macrorregiões brasileiras que mais precisam progredir neste serviço. Finalmente, pretendemos analisar e realizar comparações para pensar os critérios de elegibilidade que nortearam a distribuição dos investimentos não onerosos federais de saneamento básico entre os municípios médios do país.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em dois capítulos. No primeiro, realizaremos uma retrospectiva das principais transformações político-administrativas do saneamento básico, em âmbito federal, desde a década de 1960, tendo como principal marco o PLANASA nos anos de 1970, até as atuais políticas de saneamento básico introduzidas em meados da segunda década do século XXI.

No segundo capítulo, são apresentados e examinados os dados da pesquisa empírica da distribuição dos investimentos federais não onerosos, entre os anos de 2004 e 2013, segundo as *cidades médias* brasileiras, abrangendo as cinco macrorregiões do país. Nas considerações finais, além de retomarmos resultados importantes e concluirmos ideias, apresentaremos uma agenda propositiva de pesquisa que possa avançar e aperfeiçoar os caminhos até aqui trilhados.

Nas seções Apêndices e Anexos, mostraremos algumas tabelas com valores referentes ao período estudado e diversos mapas com informações georreferenciadas dos dados empíricos pesquisados, considerando a distribuição dos investimentos do OGU em saneamento básico, segundo as escalas macrorregional, por Estado e por *cidade média*.

2 SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO DOS ANOS 1960 AOS ANOS 2000: UMA RETROSPECTIVA DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Nos governos militares da década de 1960, a questão do saneamento básico estava na agenda política e, por isso, foi objeto de vários planos de desenvolvimento na área econômica. A partir de 1964, houve uma intervenção direta do governo militar na órbita econômica, que passou a diversificar as suas medidas nos setores da indústria e dos serviços, de modo a ampliar as ações das estatais. A preocupante situação do abastecimento de água e do esgotamento sanitário ficou evidente com a sua inserção no Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, entre 1964 e 1966. Por meio deste programa econômico, foi possível expandir os serviços de água e esgoto. A finalidade do PAEG era prover 70% da população urbana com água tratada e 30% com coleta de esgotos, num prazo de 10 anos (GOULART JUNIOR, 2012; HELLER e REZENDE, 2002).

Em 1967, foi instituída a Política Nacional de Saneamento, que abarcava tanto o saneamento básico, envolvendo abastecimento de água e esgoto sanitário, quanto as águas pluviais, o lixo e outros. A orientação da política federal para o saneamento conduzia as ações para um modelo de gestão administrativa centralizada, para a adoção de tarifas realistas e para o desestímulo ao uso de recursos não-reembolsáveis (SANTOS NETO, 2002).

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – PNDES, no período 1967 a 1976, incluiu a política de saneamento entre as suas prioridades gerais, com a previsão de investimentos de longo prazo. Dentre outras propostas, o plano apontava que as políticas de saneamento básico deveriam estar sob a responsabilidade do Banco Nacional de Habitação – BNH. Contudo, a política que apresentou metas para o saneamento, com objetivos mais específicos, foi ditada pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED, de 1967 a 1970, no qual se recomendou não só a criação de um Conselho Nacional de Saneamento como também que fosse instituído um Fundo Nacional de Saneamento (ORENSTEIN, 1987 *apud* SANTOS NETO, 2002; HELLER *et al*, 2002).

> Entre 1966 e 1976, a implantação do PED proporcionou a concentração dos recursos para saneamento, a adoção de uma

> escala de prioridades mediante estudos de caso, o fim dos investimentos a fundo perdido e a instituição de recursos próprios pelos órgãos que geriam os serviços (GOULART JUNIOR, 2012, p. 6).

Desse modo, a partir de 1967, de acordo com a nova diretriz da política nacional de saneamento, foi criado o Fundo de Financiamento para Saneamento – FISANE, seguindo as orientações dadas pelo PED, pertencente à estrutura do BNH, no qual seriam centralizadas todas as ações de natureza política e financeira do saneamento básico, englobando as esferas de governo local, estadual e federal, numa preparação do terreno, uma vez que, anos depois, esse seria o principal instrumento financeiro que viabilizaria o PLANASA em 1971.

> O FISANE instituiu a prática do autofinanciamento no setor de saneamento, sendo a gestão político-financeira do setor transferida de órgãos executivos, como DNOS e a FSESP, para um órgão puramente financeiro, o BNH. Com essa transferência, os órgãos federais que atuavam diretamente com o saneamento ficaram fora do processo decisório do setor, ficando os profissionais do DNERu [Departamento Nacional de Endemias Rurais], FSESP e DNOS [Departamento Nacional de Obras de Saneamento] excluídos da participação na definição de diretrizes e metas para o saneamento. A conversão do BNH na agência central da política de saneamento do país representou um marco no estabelecimento de uma nova política para o setor, conduzindo a um flagrante crescimento no monopólio dos serviços de saneamento pelas companhias estaduais, as quais adquiriram contornos empresariais e atraíram para si investimentos diretos, concentrando o maior aporte de recursos para o setor e que embalaram a evolução do PLANASA (REZENDE; HELLER, p. 215).

Assim, o Governo Federal deu um forte incentivo para que se processasse a transição dos serviços de saneamento da administração direta para as autarquias e empresas de economia mista, ao financiar os prestadores que estivessem enquadrados e adaptados ao sistema de autossustentação tarifária (REZENDE; HELLER, 2002).

A proposta de centralização administrativa do saneamento básico não se restringiu aos grandes centros urbanos. Com efeito, a escala regional e as pequenas

comunidades também não ficaram imunes à reforma administrativa, contando com financiamentos da SUDENE, do BNH e do BID.

> Então, entre 1966-1967, houve o apoio direto da SUDENE e, posteriormente, do BNH às Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB, com contrato firmado entre o BID e a FSESP para a realização do Programa Pequenas Comunidades que previa a autossustentação tarifária e o desenvolvimento de tecnologias apropriadas no atendimento de demandas de pequenas comunidades, facilitando a operação dos sistemas de água e esgoto. (GOULART JUNIOR, 2012, p. 7-8).

Se, do ponto de vista político, os governos militares no Brasil impuseram um paradigma de uma estrutura institucional centralizada e verticalizada, por outro, a visão que pretendia implantar na atuação do poder público, nos diferentes níveis, obedecia a um modelo administrativo de gestão descentralizado e flexível. Esta lógica se devia à crítica em relação à administração direta considerada inflexível e à frágil capacidade técnica e financeira de estados e municípios na gestão dos serviços públicos essenciais. Ademais, a incapacidade para a mobilização de recursos para investimentos nas grandes obras de infraestrutura também era apontada como uma fragilidade financeira da administração direta no nível do poder local.

A Constituição de 1967, no tocante ao saneamento básico, dispunha que o Estado deveria apoiar as atividades vinculadas à iniciativa privada, sendo a sua atuação de caráter meramente subsidiário e complementar. Já a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, art. 8º, XVII, tratava da titularidade da União para legislar sobre a exploração de recursos ambientais no país, sendo sua atribuição dispor acerca de temas, tais como: florestas, caça e pesca, águas, telecomunicações, serviço postal e energia. Esta assunção permitiu de uma só vez, de maneira genérica, o deslocamento da titularidade do serviço de saneamento básico da esfera local para o âmbito federal, assim como possibilitou que o Governo Federal engendrasse o processo de reforma administrativa dos serviços públicos considerados essenciais e estratégicos.

No decreto-lei n. 200, de fevereiro de 1967, são tipificadas as entidades da administração indireta, quais sejam: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. Essa reforma realizada na

estrutura institucional da administração pública federal serviu de parâmetro para os demais níveis do Estado, tendo implicações na configuração das ações do poder público. O decreto-lei n. 200 significou o marco legal organizador da descentralização da gestão dos serviços públicos, ao conferir personalidade jurídica e relativa autonomia administrativo-financeira para os entes instituídos pelo decreto-lei, e tornou-se a base política e jurídica para o processo de concessões municipais dos serviços de saneamento para as empresas públicas estaduais, modelo este implantado pelo PLANASA, que examinaremos na próxima seção.

A seguir, são apresentadas as críticas construídas e organizadas pelos engenheiros brasileiros do campo sanitarista, que defendiam os novos conceitos que seriam implantados pelo PLANASA. Esses engenheiros da ABES eram os porta-vozes e divulgadores do modelo descentralizado e flexível para os países latino-americanos num encontro realizado em Assunção, no Paraguai, antes mesmo de essas ideias serem integralmente adotadas no saneamento básico do Brasil.

Quadro 1 – Críticas elaboradas pelos engenheiros da ABES

» Críticas à centralização e à administração direta e a titularidade municipal;
» Crítica ao uso de recursos do orçamento a fundo perdido x autossustentação financeira;
» Sugestão de criação de fundos rotativos como alternativa para o financiamento;
» Crítica à pulverização e à dispersão dos investimentos públicos;
» Entram no cenário político os conceitos de administração flexível, do planejamento e da noção de política tarifária justa e realista e redução de custos;
» Crítica à falta de pessoal técnico capacitado e à frágil institucionalidade dos municípios no tocante ao saneamento básico.

Fonte: Monteiro (1972).

Esse estudo antecipava a política que seria implantada com o PLANASA – Plano Nacional de Abastecimento D'água, equacionamento permanente – e apontava como debilidades, principalmente, a falta de recursos financeiros no porte necessário para investimentos em saneamento básico, a ausência de planejamento integrado entre as três esferas de governo e a necessidade de se implementar um sistema tarifário que pudesse custear o saneamento básico por meio da cobrança aos usuários pela oferta do serviço.

Quadro 2 – Principais razões do déficit de abastecimento

» Carência de recursos financeiros.
» Aplicação dos recursos existentes a fundo perdido e de forma pulverizada.
» Atuação descoordenada e multiplicidade de órgãos municipais, estaduais e federais que atuavam no setor.
» Falta de planejamento sistematizado a níveis federal, estadual e municipal.
» Atribuição aos municípios – elo mais fraco da cadeia político-administrativa – da execução das obras e exploração dos sistemas.
» Falta de sistema tarifário adequado e realista.
» Execução de projetos em prazo dilatado, ocasionando sistemas praticamente obsoletos ao término das obras.

Fonte: Monteiro (1972).

As políticas de descentralização e de flexibilização da gestão tiveram rebatimentos diretos tanto na prestação dos serviços de saneamento básico quanto no modelo de financiamento adotado. Esse processo foi aprofundado na década de 1970, quando a gestão e competência constitucionais do saneamento básico até então pertencentes à esfera do Poder Executivo local passaram a ser tarefa das companhias estaduais de saneamento, momento no qual houve o apogeu das noções de racionalidade empresarial e técnica do saneamento em detrimento das decisões púbicas via debate político-democrático.

2.1 O Saneamento nos anos 1970 e 1980: PLANASA

Nos anos de 1970, a conjuntura econômica do capitalismo internacional era de crise e, naquele momento, enquanto, no mundo, se discutia a Terceira Revolução Industrial, no Brasil, com a introdução do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, a Segunda Revolução Industrial ainda completava seu ciclo. Os investimentos do II PND extrapolavam as políticas de base econômica, abarcando ações no planejamento regional e urbano, com a previsão de obras de habitação e de infraestrutura urbana, incluindo o saneamento básico.

Até o início da década de 1970, o diagnóstico acerca do deficiente acesso à agua e da qualidade do serviço de saneamento básico prestado apontava consequências negativas tanto para a saúde pública quanto para o desenvolvimento econômico do país. O quadro geral do saneamento básico no Brasil era representado pela síntese proposta pelo seguinte quadro:

Quadro 3 – Principais consequências relacionadas ao déficit de abastecimento de água

» Abastecimento realizado de forma irregular e deficiente.
» Disseminação de moléstias transmitidas por via hídrica com consequente queda no nível de saúde, bem-estar e produtividade das populações não servidas por sistemas apropriados de água e esgotos.
» Limitação da expansão industrial.

Fonte: Monteiro (1972).

Para o enfrentamento dos problemas urbanos, as *cidades médias* passaram a ter importância, quando constituíram uma das políticas estratégicas de desconcentração populacional e econômica presentes no II PND. O espaço urbano foi identificado como o problema e o alvo das ações da política urbana que teria por objetivo reparar ou atenuar os efeitos negativos causados pelo modelo de crescimento econômico adotado no país que possuía características centralizadoras, concentradoras e excludentes. Desse modo, a política urbana tinha caráter compensatório e corretivo (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

> (...) a política urbana do II PND trazia uma proposta contraditória à economia de mercado, que geralmente privilegiava a concentração de investimentos nos grandes aglomerados urbanos. Para conciliar esse conflito o plano propunha favorecer a criação de pólos secundários, as cidades de porte médio, que se aproveitariam das vantagens das aglomerações existentes, ao mesmo tempo serviriam de base a uma estruturação de apoio à formação de um sistema urbano nacional mais equilibrado (Idem, 2001, p. 46-47).

O Programa de Cidades de Porte Médio teve vigência no Brasil por cerca de 10 anos, entre 1976 e 1986, e nesse período dois programas tiveram maior projeção: Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio ou CPM/Normal e o Projeto Especial de Cidades de Porte Médio ou CPM/Bird (Idem, 2001).

Em virtude do maior fluxo populacional para os centros mais dinâmicos da economia brasileira, houve uma forte demanda para a ampliação e melhoria dos serviços urbanos, também conhecida como “questão urbana”, que se desdobrou na elaboração de políticas governamentais de urbanização, habitação e saneamento básico.

O Plano Nacional de Saneamento – PLANASA foi concebido no início da década de 1970 como uma política de envergadura nacional e pretendia oferecer os serviços de saneamento básico em grande escala no país, a partir de uma estrutura administrativa e financeira centralizada na figura do Banco Nacional de Habitação –

BNH. Do mesmo modo, o plano visava mobilizar um grande montante de investimentos que fosse capaz não só de ampliar a oferta de saneamento básico, bem como incentivar o crescimento da indústria civil, da expansão dos programas de habitação, além de fomentar todas as indústrias dessa cadeia produtiva (JUSTO, 2004 *apud* SANTOS, 2013).

O planejamento para uma política de abrangência nacional contou com a criação do Sistema Nacional de Saneamento, viabilizado por meio do PLANASA. Esse plano significou o primeiro empreendimento do Governo Federal, em escala nacional, no setor de saneamento básico, uma vez que, até aquele momento, a competência constitucional para a provisão do serviço era da alçada do poder municipal. Até então, havia muitas disparidades nos serviços de saneamento ofertados se fossem comparadas as distintas realidades dos municípios brasileiros, além das fragilidades institucional e financeira apontadas para os responsáveis por esse serviço público (ARRETCHE, 2000).

> Até então, a responsabilidade pela oferta de serviços era municipal, existindo basicamente empresas municipais de águas e esgotos, com estruturas administrativas e financeiras inteiramente distintas entre si. Isto implicava obviamente uma oferta insuficiente de serviços. Ao mesmo tempo, não existiam instituições (órgãos, recursos financeiros, planejamento) para ampliar esta oferta na escala necessária (ARRETCHE, 2000, p. 82).

De acordo com a política proposta pelo PLANASA, cada um dos estados da federação deveria instituir um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos – FAE, através de seus recursos orçamentários, e criar uma companhia estadual de saneamento[5], como pré-requisitos, para que pudessem estar habilitados a concorrer às linhas de financiamento do BNH no setor saneamento básico. Uma vez criada a companhia estadual, esta deveria conseguir junto às prefeituras a concessão do serviço público, de maneira a operar o saneamento em forma de monopólio. Desse modo, houve uma política de estímulo do governo federal para que fosse firmada uma série de contratos de concessão do serviço de saneamento básico entre as companhias estaduais e prefeituras, muitos deles com duração de trinta anos,

[5] No Quadro da seção Apêndice, segue uma listagem completa com todas as vinte e seis companhias estaduais de saneamento instituídas a partir do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA.

havendo compatibilidade legal, uma vez que a Constituição de 1967 permitia o poder de delegação ao ente municipal que era o titular do serviço de saneamento (ARRETCHE, 2000).

> Assim, a emergência e expansão das companhias estaduais de saneamento, bem como o processo de transferência de atribuições de gestão dos municípios para estas empresas, foi resultado de um programa deliberadamente formulado e implementado pelo Governo Federal. Vale dizer, a forma predominantemente estadualizada de prestação de serviços de saneamento básico emergiu de um programa federal com esta finalidade (ARRETCHE, 2000, p. 83).

Assim, de acordo com o PLANASA, em até quinze anos[6], somente as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB estariam aptas a conseguir financiamento junto ao BNH com a finalidade de implantar os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pelo regime de concessão no formato de monopólio, com a atribuição de construir, operar e fazer a manutenção das redes. As empresas municipais que operavam o saneamento básico antes da instituição do PLANASA não foram incluídas no plano, portanto, não tiveram acesso aos recursos do FGTS (ARRETCHE, 2000).

A adesão das prefeituras brasileiras ao PLANASA não foi total. Os municípios não aquiescentes tinham os seus serviços de saneamento básico geridos por empresas municipais, logo, a decisão pelo PLANASA significaria transferir um trabalho já em curso para as empresas estaduais recentemente criadas. Alguns municípios se conservaram autônomos, ou seja, mantiveram a titularidade dos serviços de saneamento básico como exclusiva competência do poder municipal local, seja por meio de um ente da administração direta ou mesmo através de uma entidade com autonomia, contudo, mantendo o município o controle acionário do serviço. De acordo com os dados do Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental do ano de 1990, aproximadamente 20% dos municípios brasileiros se utilizavam desse tipo de gestão, localizados principalmente na região Sudeste, em

[6] Segundo Arretche (2000), a partir de 1985, os municípios lograram exceção à regra conseguindo autorização para tomar empréstimos com recursos do FGTS, antes disponíveis apenas para as CESB.

especial nos Estados de Minas Gerais e São Paulo (MPO, 1995 *apud* ARRETCHE, 2000).

Outros municípios permaneceram com autonomia relativa, pelo fato de estarem conveniados à FNS[7], conservando o modelo de gestão do saneamento implementado desde o tempo do Serviço Especial de Saúde Pública, ou seja, operado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE, uma autarquia municipal que dispunha de autonomia administrativa técnica e financeira. Podia-se observar claramente a influência da FNS na gestão desses municípios, sobretudo, na administração e na assistência técnica prestada às prefeituras. Segundo dados da FUNASA relativos ao ano de 1993, estima-se que 284 municípios seguiam esse sistema em 625 localidades e cobriam aproximadamente 5 milhões de pessoas (MPO, 1995 *apud* ARRETCHE, 2000).

Parte das prefeituras de cidades que não aderiram ao PLANASA fundou a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE, criada em 1984, com a finalidade de reforçar e consolidar o desenvolvimento das capacidades administrativa, financeira e técnica dos serviços municipais de saneamento.

A engenharia financeira para a mobilização do montante de investimentos englobou recursos do BNH, através do FGTS, enquanto os Estados deveriam disponibilizar parte dos recursos provenientes do Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos – FAE. Destarte, a fórmula usada nessa parceria entre o Governo Federal e os governos estaduais fica assim sintetizada:

> O Estado deveria integralizar pelo menos 50% do montante global de recursos de seu respectivo FAE. O BNH, por sua vez, utilizando recursos do FGTS, oferecia empréstimos, em condições facilitadas de crédito, para integralizar os restantes 50%. O FAE, seria, portanto, a fonte de financiamento da política de saneamento básico em cada Estado e deveria ser gerido de modo a garantir permanentemente o atendimento da demanda e a expansão da cobertura (ARRETCHE, 2000, p. 82-83).

O PLANASA tinha como meta ampliar a cobertura do saneamento básico e o plano do SFS que previa o atendimento permanente da população brasileira em

[7] A Fundação Nacional de Saúde – FNS tem origem na Fundação Serviço Especial de Saúde – FSESP instituída nos anos de 1950. Posteriormente a FNS foi renomeada como FUNASA.

termos de águas e de esgotos. Até o ano de 1980, esperava-se que pelo menos 80% da população urbana já estivesse satisfatoriamente abastecida com água e que 50% dessa população fosse servida com sistemas de esgotos. (MONTEIRO, 1972; TUROLLA, 1999).

Como saldo positivo, o PLANASA obteve basicamente dois méritos: por ter sido a primeira política de saneamento básico de envergadura nacional com significativo êxito, abrangendo ações de longo prazo, não tendo limitado suas ações às demandas de caráter eventual ou emergencial, e ter se aproximado das metas as quais se propôs. De acordo com Arretche (2000), foi sob a supervisão do BNH e a gestão das CESB que os serviços de saneamento básico passaram a ser oferecidos em grande escala no Brasil.

Tabela 1 – Índices da cobertura dos serviços de saneamento básico durante o PLANASA

Serviços ofertados	Metas	1970	1983
Domicílios urbanos ligados à rede de água	80%	55%	84%
Coleta de esgoto	50%	22%	35% a 45%

Fonte: Justo (2004).

A conjuntura econômica da década de 1970 se caracterizava por uma bonança financeira, uma vez que havia disponibilidade de recursos para investimento em infraestrutura, acompanhada de pessoal técnico especializado munido de planejamento. Por outro lado, esse processo se deu sem a necessidade de consulta ou prestação de contas à sociedade em função do contexto político brasileiro de cunho autoritário e centralizador da época. Pode-se compreender, assim, que os avanços no saneamento básico e na política de habitação não só configuraram uma espécie de medida compensatória de um governo de exceção, bem como compõem parte do investimento estratégico em infraestrutura urbana que em última instância visava o crescimento econômico nacional. Fundamentalmente, o

uso dos recursos do FGTS serviu como alavancador da expansão do saneamento básico e das companhias estaduais.

> O comportamento favorável da economia, a abrangência do sistema montado, o volume de recursos concentrados no BNH via FGTS, a prática de subsídios cruzados no interior das companhias estaduais e os empréstimos a taxas de juros subsidiadas permitiram que, a partir dos anos 70, a expansão dos serviços de saneamento básico no Brasil tenha ocorrido essencialmente sob a gestão das CESBs (ARRETCHE, 2000, p. 85).

O êxito deste projeto de investimentos de obras públicas em infraestrutura sanitária só pode ser entendido à luz da vultosa disponibilidade de recursos financeiros, vista na década de 1970, tanto em razão dos resultados de crescimento da economia brasileira, como também em virtude dos empréstimos internacionais tomados pelo Governo Federal. Nesse mesmo período, outro elemento fundamental foi a adoção da política que favoreceu o uso de subsídios cruzados entre as empresas estaduais que garantiam a disponibilidade de recursos necessários para investimentos.

Em agosto de 1972, em Assunção, no Paraguai, um grupo de engenheiros brasileiros representantes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – ABES esteve presente no Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária. A partir do trabalho intitulado “Plano Nacional de Abastecimento d’agua: equacionamento permanente”, o grupo defendeu a proposta de um modelo de política para a eliminação do *déficit* de abastecimento *de* recursos hídricos. Dentre os conceitos que são preconizados no plano, possuem destaque a política tarifária, a política de minimização de custos, mobilização de recursos de capital, a constituição de fundos rotativos e a criação de um sistema nacional de saneamento. Em outras palavras, os engenheiros da ABES cumpriam a tarefa de divulgação do modelo de gestão que tão logo seria implantado no Brasil naquele período, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA.

Na introdução do plano, os engenheiros da ABES agradecem o apoio recebido por instituições internacionais, tais como, a Organização Pan-Americana de Saúde – OPS, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, a *Agency for International Development* – USAID e o Banco Mundial, o que evidencia a troca de

experiências entre estas instituições e, em certa medida, demonstra a afinidade política e de visão comum de Estado observada na defesa dos mesmos conceitos de cunho liberal econômico.

2.2 Críticas ao modelo PLANASA

Para alguns especialistas, o PLANASA constituiu o primeiro plano efetivo de saneamento básico de envergadura nacional no Brasil. A centralização administrativa e a farta disponibilidade de recursos financeiros para investir em saneamento básico favoreceram a implementação e expansão das redes em larga escala.

Castro (2013) analisa de maneira crítica as políticas públicas de saneamento básico formuladas por governos com apoio técnico das instituições financeiras multilaterais, a partir dos anos de 1980, pelo fato de apresentarem certa uniformidade, a despeito das especificidades administrativas locais, da cultura política e das diferentes escalas territoriais. As instituições multilaterais apontavam como soluções para a melhora do desempenho dos serviços públicos em diversos países ferramentas *standardizadas*, dentre elas, as políticas de liberalização, desregulamentação e societarização.

> Desde a década de 1980, por exemplo, as políticas públicas promovidas pelas instituições financeiras internacionais (IFI) para reformar os SAE [Serviços de Água e Esgotos] nos países em desenvolvimento, tais como desregulamentação, liberalização, societarização e privatização, têm sido frequentemente planejadas e implementadas como “kits de ferramentas” de tamanho único, tidos como capazes de funcionar em qualquer situação, desde metrópoles globais, como Londres, até cidades de porte médio de “economias emergentes”, ou pequenas áreas urbanas de países em desenvolvimento muito pobres – uma abordagem da política pública que, na maioria dos casos, levou a resultados desastrosos para os países envolvidos e, em alguns casos, também para as empresas privadas (CASTRO, 2013, p. 55).

Apesar dos avanços numéricos na extensão dos serviços de saneamento básico conseguidos pelo PLANASA, diretamente proporcionais foram as críticas elaboradas acerca do plano. As contestações estavam relacionadas, em geral, à ausência de ações integradas nas políticas de saneamento e à seletividade

observada na escolha de regiões onde o retorno do investimento seria garantido. Do mesmo modo, as críticas também se dirigiam à visão empresarial arraigada adotada pelos gestores do plano, que serviu como verdadeiros antolhos, pois impediam perceber a relevância e a função social do saneamento para o bem-estar e saúde coletiva.

De acordo com Heller et al (2013) as principais marcas do PLANASA foram a escassa unidade e integração nas políticas e ações em saneamento, o fato de privilegiarem o abastecimento de água em desfavor do esgotamento sanitário, além do predomínio de iniciativas e investimentos em regiões mais desenvolvidas onde estaria assegurado o retorno financeiro.

> (...) verifica-se que o PLANASA, apesar do aumento significativo da cobertura dos serviços de abastecimento de água, destacou-se pela falta de unidade no estabelecimento de ações integradas de saneamento, com favorecimento do abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário, além da predominância de ações e regiões mais desenvolvidas, áreas com retorno financeiro garantido. Ademais, as CESB, embora tenham sido criadas sob a égide do controle econômico e político-administrativo pelo poder público estadual, incorporaram muito da lógica empresarial em suas ações e, mas recentemente, nos seus próprios princípios gerenciais, comprometendo muitas vezes a função social que deveriam cumprir (HELLER *et al*, 2013, p. 487).

Uma contradição pode ser verificada entre a trajetória histórica da implementação da infraestrutura sanitária nos países desenvolvidos e o discurso proferido por esses e os organismos multilaterais e de fomento. Ambos propagandeavam como modelo de sucesso a gestão empresarial, calcada na autossustentação tarifária e garantida pelos usuários dos serviços públicos quando, na verdade, vivenciaram experiência diversa do conceito que divulgavam. O caso do saneamento básico francês é ilustrativo dessa afirmação. *Contrario sensu*, a implementação dessa infraestrutura na França foi resultado de investimento público estatal, obtido via impostos e por meio da utilização de subsídio cruzado, de forma a não criar investimentos desproporcionais em determinados territórios ou a criação de áreas privilegiadas entre os segmentos socioeconômicos melhor aquinhoados simplesmente pelo fato de terem sido mais tributados (BARRAQUÉ, 2013).

2.3 Saneamento Básico no Brasil no período pós-PLANASA

Em um apanhado geral, a década de 1980 foi de efervescência política e de crise na economia brasileira. Ainda sob o governo militar de João Batista Figueiredo, foi dado início ao processo lento de abertura política que desencadeou a transição para um governo democrático. Nesse bojo, estavam a campanha pelas Diretas já e as primeiras eleições com voto direto para governador nos Estados.

Na seara política, estava em jogo não só a retomada dos direitos políticos e civis, restringidos em tempos de regime autoritário, bem como avançava o debate pela ampliação dos direitos sociais em plena Assembleia Constituinte de 1988. A questão da Reforma Urbana estava presente na pauta das discussões da Constituinte. Como consequência da agenda positiva do Movimento da Reforma Urbana com seus pleitos e reivindicações no decurso da Constituinte, os movimentos sociais e os ativistas da questão urbana, depois de muita pressão política, lograram a aprovação no Congresso Nacional, daquela que ficou conhecida como “Emenda da Reforma Urbana”. O saldo são os artigos 182 e 183 que compõem o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988.Como reflexo dessa bandeira levada adiante pelos movimentos sociais organizados e pelos partidos progressistas, somente nos anos 1980, foram criados três ministérios[8] que tinham o urbano como temática: Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, de 1985; Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, de 1987, e Habitação e do Bem-Estar Social, de 1988. Todos esses ministérios tiveram vida curta, sendo o último extinto pela Reforma Collor, por meio da medida provisória n. 29, de 15 de janeiro de 1989.

Os legados econômicos dos governos militares para a década de 1980 foram de dívida externa elevada e hiperinflação. A redução de gastos públicos, a moratória da dívida federal e um conjunto de medidas governamentais, tais como, os planos econômicos e a política monetária, implementados no decorrer da década de 1980, tinham como o objetivo comum a tarefa de conter a hiperinflação. Os planos Bresser e o plano Cruzado ilustraram parte desse esforço. A extinção do Banco Nacional de Habitação em 1985 simbolizou, a um só tempo, uma redução do fomento às

[8] O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente foi criado através do decreto n. 91.145, de 15 de março de 1985, o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente foi instituído pelo decreto n. 95.075, de 22 de outubro de 1987 e a promulgação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social é proveniente do decreto n. 96.634, de 2 de setembro de 1988.

políticas sociais como também um retrocesso para o investimento em saneamento básico. Assim, a década de 1980 foi marcada por uma significativa estagnação das políticas de saneamento básico no Brasil. O fim do BNH foi acompanhado da retração das políticas sociais do Governo Federal, que pode ser explicada dentro do contexto da crise econômico-financeira daquela que entrou para a história da economia do país como “Década perdida”.

Os anos 1990 na economia brasileira são o marco do início de nossa experiência neoliberal a partir de Fernando Collor e o Plano Real na gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério da Fazenda no governo de Itamar Franco.

Em seu primeiro mandato, FHC deixou claro seu intento de implementar um amplo programa de privatizações: adotou prescrições e formulações de política econômica defendidas tanto pelo Consenso de Washington quanto pelo Fundo Monetário Internacional, bem como foi responsável por sancionar a criação do Conselho Nacional de Desestatização, por meio da promulgação da lei federal n. 9.491, de 9 de setembro de 1997.

Quanto à inserção do país no modelo econômico neoliberal, foi observado um aprofundamento da experiência liberal, iniciada por Collor e seguido por Franco e Cardoso. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um processo de desestatização de setores de infraestrutura, tais como empresas públicas dos ramos da siderurgia, de telecomunicações e de mineração, por exemplo. O projeto de liberalização econômica também se evidencia pela quebra do monopólio estatal da exploração de petróleo no Brasil por meio da sanção da lei n. 9.478 de 6 de agosto de 1997, lei essa que regulamenta a Emenda Constitucional n. 9 de 1995. Com vistas a instaurar um novo padrão de atuação do Poder Executivo, no que diz respeito à sua titularidade na prestação de serviços, foi promulgada a Lei das Concessões, lei n. 8.987 de 1995, cuja pretensão era de alargar ainda mais espaço para flexibilização da prestação de serviços públicos.

Desde a extinção do BNH, principal órgão federal de planejamento e fomento do saneamento básico do PLANASA, até a década de 1990, houve um processo prolongado de estagnação do saneamento no nível federal. A inércia na proposição de políticas federais sanitárias de grande escala e a ausência de um marco regulatório impediam a inclusão do saneamento básico, como setor de

infraestrutura, no pacote de serviços públicos que o Governo Federal pretendia privatizar na ocasião.

> Na tentativa de resolver essas questões, o governo federal de FHC preparou uma estrutura regulatória nova com uma política nacional sobre saneamento através do Projeto de Lei n. 4.147/2001, que estabeleceu autonomia administrativa e financeira para as empresas de saneamento, estabelecendo regras de conduta, princípios de políticas tarifárias e critérios de concessão. (…) Esse projeto de lei foi contestado por um grande número de questões sobre a privatização, assim como a estipulação das condições de cobertura universal e a estrutura dos serviços privatizados (divisão de serviços sob privatização).
> (…)
> Todas essas indefinições regulatórias criaram incertezas nos investidores privados e desestimulam os investimentos nas empresas estaduais com concessões prestes a encerrarem-se. Com isso, a natureza (pública ou privada), a competência (estadual ou municipal) e o tempo de concessão são aspectos regulatórios que devem influir nos investimentos e no desempenho dos serviços de água e esgoto (GOULART JUNIOR, 2012, p. 16).

Apesar das tentativas do governo de Fernando Henrique Cardoso no sentido de criar um marco regulatório para o setor que, a um só tempo, atraísse o interesse de investidores privados e criasse a ambiência e segurança jurídica propícias para o investimento em possíveis concessões de serviços públicos de saneamento, não obteve sucesso. Por outro lado, o movimento de reação tanto daqueles que defendiam a prestação pública e local dos serviços de saneamento básico quanto dos críticos das privatizações, de forma geral, foi suficiente para inviabilizar politicamente o avanço do propósito privatista.

> (…) o setor saneamento passou por um difícil período na década de 90 em virtude da falta de recursos financeiros (devido ao ajuste fiscal das contas públicas imposto pelo FMI) e do veto do presidente da República ao Projeto de Lei na Câmara 199/94. O PL que já tinha sido aprovado pelo Congresso Nacional procurava estabelecer uma política pública específica para o setor saneamento, mas foi vetado integralmente, pois vinha na contramão dos objetivos do Governo Federal que pretendia privatizar o saneamento básico e outros serviços. Assim, a partir de 1995, o país passou por intenso período de privatizações e de concessões dos serviços públicos, como parte integrante de uma política nacional de desestatização (WARTCHOW, 2009; BASTOS, 2009; *apud* SANTOS, 2013, p. 51-52).

Sendo assim, nos anos 1990, houve uma considerável redução dos investimentos de infraestrutura em geral, com rebatimentos nas políticas federais e nas ações em saneamento básico especificamente. Pelos dados da Tabela 2 pode-se fazer uma comparação dos investimentos globais realizados em saneamento nas décadas de 1970, 1980 e 1990 em relação ao PIB do país.

Tabela 2 – Investimentos em saneamento básico em relação ao PIB nas décadas de 70, 80 e 90 (%)

Década	Parcela do PIB investida em saneamento básico
1970	0,34%
1980	0,28%
1990	0,13%

Fonte: Wartchow (2009) *apud* Santos (2013)

Podemos perceber que as inversões em saneamento básico foram impactadas de maneira diretamente proporcional não somente pela redução das funções do Estado vivenciada nos anos 1990, mas também como reflexos da escassez de recursos dada pelo contexto de crise na economia do país e da política federal de ajuste nas contas públicas, nas décadas de 1980 e 1990.

O fim do PLANASA representou um vazio institucional no setor saneamento básico no que concerne às políticas federais que apresentavam diretrizes e abrangência na escala nacional. A ausência de novo marco regulatório possibilitou que as regras do jogo não fossem alteradas, seguindo as linhas anteriormente dadas pelo PLANASA, a despeito de sua extinção. Assim, as companhias estaduais de saneamento e os municípios mantiveram as mesmas normas e organização que vigoravam desde a década de 1970 (BRITTO, 2009).

Junto ao “vácuo institucional”, o que restou para além da ausência de uma política nacional foram a escassez e a fragmentação de recursos, uma alteração de orientação das políticas federais de saneamento básico que substituíram as ações universalizantes pelas medidas focais, no decorrer dos anos 1980 e 1990.

> Neste contexto, no início dos anos 90, foram elaborados programas como PRONURB e PROSANEAR[9], para atender as comunidades carentes e periferias das grandes cidades. Apesar de serem políticas que traziam em sua concepção, propostas inovadoras, como a prioridade de expansão de sistemas de esgotamento sanitário, e o estímulo à participação da sociedade, essas políticas não chegaram a significar em termos institucionais, um novo modelo para o saneamento básico (OLIVEIRA FILHO, 2006 *apud* SANTOS, 2013, p. 52).

Na seara legislativa, ao longo dos anos 1990, foi considerada um avanço nas políticas federais de saneamento a promulgação lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, uma vez que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, implementou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH e propôs uma nova partilha quanto à distribuição da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos com a finalidade de geração de energia elétrica, antes disciplinada pela lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. A lei n. 9.433, de 1997, também conhecida por Lei das Águas, pode ser tomada como um dos esforços e bases políticas para a criação da agência reguladora do setor, a Agência Nacional das Águas – ANA, que seria criada posteriormente no ano de 2000.

Atividade representativa desempenhou a Frente Nacional de Saneamento, constituída em 1997, que congregou esforços das diferentes entidades e organizações da sociedade civil que pugnavam pela universalização e pelo acesso aos serviços de saneamento básico. Ademais, a Frente defendia que os serviços de saneamento deveriam ser públicos e sua prestação deveria ser realizada com qualidade e controle da sociedade. A Frente Nacional de Saneamento emergiu como força contrária aos projetos e políticas que visavam a privatização do setor de saneamento naquele período no Brasil, sendo um importante interlocutor na disputa de projetos políticos no Congresso Nacional e funcionando como elemento de pressão junto ao Governo Federal.

---

[9] O Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos – PRONURB, no ano de 1992, herdou as linhas de crédito que pertenciam ao PLANASA. Já o Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda – PROSANEAR constitui uma política focalizada de saneamento e conta com apoio financeiro e técnico do Banco Mundial.

2.4 O Saneamento Básico nos anos 2000

O início dos anos 2000, no que tange à política, foi marcado pela histórica ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo federal, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, que já havia disputado por três vezes o Planalto e fora derrotado em todas as tentativas anteriores.

Na economia brasileira, houve continuidades e inflexões no quadro macroeconômico. Se por um lado, o Ministério da Fazenda do governo de Lula seguiu a mesma ortodoxia da política econômica dos governos federais do PSDB de controle das contas públicas, controle da inflação e de manutenção do *superávit* primário, por outro, principalmente no segundo mandato, houve uma mudança de tendência com aumento do gasto público.

O país, inclusive, conquistou liderança no contexto político regional, sendo um importante interlocutor na América Latina, por meio do MERCOSUL, bem como obteve destaque entre as economias emergentes, sendo protagonista tanto no G-20 quanto em sua atuação nos BRICS.

Um inegável avanço na comparação entre os governos de Lula (2003-2010) e FHC (1995-2002), na órbita federal, foi a ampliação das políticas de cunho social. Houve uma progressão tanto qualitativa quanto quantitativa da política de redistribuição de renda através do programa Bolsa Família, do aumento do crédito ao consumo e da valorização do salário mínimo, com impactos positivos na redução da pobreza e da miséria no país. No segundo mandato de Lula, foi lançado em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Governo Federal.

O Programa de Aceleração do Crescimento é uma política do Governo Federal brasileiro que reúne um conjunto de ações e políticas econômicas planejadas para o quadriênio, 2007-2010, e tem por fim aligeirar a performance econômica do país. Para isso, foram previstos investimentos de aproximadamente R$ 503,9 bilhões até 2010, visando-se a obtenção do PIB em torno de 5% e o resgate da função indutora do Estado, que alavancaria e promoveria conjuntamente o investimento privado. O PAC representa, atualmente, uma das principais políticas nacionais de fomento público em infraestrutura, abarcando ações em ferrovias, rodovias, aeroportos, construção de habitações e obras de urbanização. O programa

significou uma relevante retomada do investimento público federal, envolvendo iniciativas e obras de infraestrutura social, com maior peso, em todo país. Nesse contexto, foram criadas políticas públicas federais de saneamento básico, com rubricas específicas, contempladas nos investimentos do PAC de cunho infraestrutural social e urbano.

Em março de 2010, para atender o propósito de dar seguimento às iniciativas federais e garantir a permanência de aplicação de recursos foi lançado o PAC 2, com recursos da ordem de R$ 1,59 trilhões para investimentos em infraestrutura. Desse montante, cerca de 45 bilhões foram previstos para políticas de água e esgotamento sanitário. No PAC 2, o saneamento básico foi contemplado em mais de um segmento dentre as distintas áreas de investimento em infraestrutura social e urbana, quais sejam: PAC Cidade Melhor e o PAC Água e Luz para Todos. As *cidades médias* também foram alvo de investimento estratégico do PAC 2 com políticas voltadas para a mobilidade urbana através da rubrica “PAC 2 – Mobilidade Cidades Médias”. Isso revela – e mais uma vez – reforça o conceito das cidades de porte médio como escala relevante para o planejamento urbano e regional, bem como para a elaboração de políticas federais para diferentes regiões do país.

No campo institucional e normativo, o início dos anos 2000 foi de atividades significativas no que se refere às políticas de águas na esfera federal. A Agência Nacional de Águas – ANA, autarquia federal criada pela lei n. 9.984 de julho de 2000, e subordinada ao Ministério do Meio Ambiente, foi instituída com o objetivo de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e de implantar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, no país.

No que diz respeito à política urbana, houve conquistas no início do século XXI. Alguns dos avanços legislativos de relevo no planejamento e desenvolvimento urbano contemporâneo têm sua origem nas disputas políticas da Assembleia Constituinte, realizadas nos anos de 1987 e 1988. Como herdeira e como consolidação do processo político do Movimento da Reforma Urbana, da década de 1980, foi promulgada a lei federal n. 10.257, de 2001, intitulada como Estatuto da Cidade.

As principais questões políticas do planejamento urbano e os instrumentos jurídicos considerados como avanços na temática urbana contemporânea no Brasil estão contempladas nos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. A formulação de políticas nacionais integradas, o direito à cidade, a questão da função social da

propriedade urbana, a gestão democrática e a questão da participação da sociedade e o controle social das políticas constituem os fundamentos do Estatuto da Cidade e constam como fundamentos norteadores das políticas federais e programas do governo.

Como ilustrativo da retomada das políticas de planejamento territorial no Brasil, o Estatuto da Cidade estabeleceu a necessidade e a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Diretor pelos municípios, contando com a participação do Poder Público, da câmara legislativa municipal e da sociedade civil. Desse modo, a definição das diretrizes, a organização e o planejamento do crescimento e do funcionamento da cidade passam pelo debate público, bem como o estabelecimento das prioridades e áreas para investimento. Outro exemplo disso é a exigência da formulação do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, instituída pela lei federal n. 11.445 de 2007, tema que será examinado mais detalhadamente adiante.Na sequência do fluxo político do Estatuto da Cidade, em 2003, de forma a complementar e dar substância a lei, foi instituído o Ministério das Cidades. A criação do ministério foi louvada e tomada como progresso nas políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, uma vez que matérias como habitação, saneamento básico e mobilidade urbana, que outrora se encontravam dispersas em várias pastas governamentais, de agora em diante, seriam compreendidas num único ministério. Além da função de definir diretrizes, metas e objetivos da política urbana em abrangência nacional, por meio do Ministério das Cidades, a perspectiva é de ampliação do diálogo das políticas federais com os governos nas diferentes esferas, com a sociedade civil e o com o setor privado.

Com o intuito de reforçar a política federal de saneamento básico, foi instituída a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, criada em 2010, cujo escopo era promover, expandir e melhorar a qualidade da prestação dos serviços de saneamento. Incluídos nessa acepção mais moderna de saneamento, estavam presentes as políticas e as ações de drenagem e de resíduos sólidos. A instituição da secretaria nacional conjugada ao Ministério das Cidades permitiu ao governo, na esfera federal, ao mesmo tempo, um aperfeiçoamento e uma melhoria na organização das iniciativas em saneamento básico que outrora estavam marcadas pela desarticulação e pela dispersão de ações pulverizadas entre ministérios e secretarias da administração federal (SALLES *et al*, 2009 *apud* SANTOS, 2013).

Uma das incumbências prioritárias da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, seguida a sua criação, foi a de elaboração de um novo marco regulatório para o setor de saneamento. Para tanto, a secretaria nacional, junto ao Ministério das Cidades, elaborou um projeto de lei, que, após as diferentes emendas propostas pelos parlamentares, obteve aprovação no Congresso Nacional. Consequentemente, em 2007, o presidente Lula sancionou a lei n. 11.445, denominada como a Política Nacional de Saneamento (BRITTO, 2009).

Ainda no âmbito normativo, são dignas de nota a edição da lei n. 11.107, de 2005, e a promulgação de seu respectivo decreto regulamentador n. 6.017, de 2007, que disciplinam, respectivamente, acerca da prestação conjunta de serviços públicos e sobre a instituição de consórcios públicos, dispositivos legais estes que foram utilizados como alternativa para superar as dificuldades de gestão do saneamento entre os pequenos municípios do país.

Por muitos anos, foi estendido o debate político e jurídico quanto à titularidade do saneamento básico[10]. Contudo, no dia 1º de março de 2013, foi proferida a decisão do STF a respeito da competência municipal para a gestão do saneamento[11]. O julgado decidiu pela inconstitucionalidade das leis que atribuíam aos Estados a competência para dispor sobre a prestação de serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas e nas áreas onde um sistema atendesse a dois ou mais municípios. Foi dado o prazo de vinte e quatro meses para que os envolvidos no litígio se adaptem à decisão do Supremo. No entendimento dos ministros, o que se deve buscar, em última instância, é a cooperação entre estados e municípios para a gestão dos serviços públicos, conformando o federalismo por cooperação.

A despeito da pacificação da titularidade municipal do saneamento como serviço público de âmbito local por parte do Supremo, ainda persiste uma

---

[10] A discussão acerca da titularidade do saneamento básico abriu brecha para uma disputa pela definição dos atores políticos competentes para administrar tal serviço, que se deu não só entre os diferentes níveis de governo como também pelo interesse da participação da iniciativa privada nesse setor. Desde o final da década de 1990, existem Ações Diretas de Inconstitucionalidade para serem julgadas no Supremo Tribunal Federal - STF sobre qual ente administrativo compete a titularidade do saneamento básico nas regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerados urbanos.

[11] Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 1842, 1843, 1826 e 1906, que tratavam, direta ou indiretamente, sobre a titularidade do saneamento básico foram pacificadas com o julgamento prolatado pelo STF em março de 2013.

disparidade entre, de um lado, o que rezam o pacto federativo descentralizado e o ordenamento jurídico e, de outro, as realidades distintas dos milhares de municípios brasileiros, além da assimetria decisória entre municípios e companhias estaduais que controlam e executam o saneamento básico (IPEA, 2009).

> A realidade dos 5.570 municípios no país é muito diferente no que se refere à densidade demográfica, cenário econômico, arrecadação de impostos, estrutura técnica e capacidade de gestão dos órgãos públicos. A maioria dos municípios não apresenta as condições necessárias para exercer a autonomia concedida pela Constituição de 1988. Este problema implica na enorme dependência que estes municípios têm em relação às transferências intergovernamentais. O Fundo de Participação Municipal torna-se a fonte mais importante de recursos financeiros para mais de 80% dos municípios do Brasil.
> Esse fato é um reflexo, em grande medida, da baixa capacidade de tributação da maioria dos municípios, pois os impostos municipais, tais como "tributação da propriedade predial e territorial urbana, transmissão *inter vivos* de bens imóveis e os serviços de qualquer natureza" são essencialmente de caráter urbano, enquanto uma parcela significativa dos municípios brasileiros ainda possui suas economias baseadas nas atividades rurais. Desse modo, o processo de descentralização das políticas públicas levou a resultados muito diferentes, principalmente nos municípios menores que não apresentavam escala adequada para a execução dos serviços públicos (SANTOS, 2013, p. 54-55).

Com o objetivo de suplantar as dificuldades econômicas e administrativas, a partir dos anos de 1990, houve um crescimento significativo da associação entre dois ou mais municípios para a realização de obras de interesse comum ou para a prestação de um determinado serviço público em conjunto. Os municípios associados assumiam, de maneira voluntária, a obrigação de atuar conjunta e solidariamente em dada obra ou serviço que ultrapassassem os limites territoriais e administrativos dos municípios envolvidos (BRITTO, 2009). Essa associação possibilitava a existência de ganhos de escala na prestação de serviços públicos. Isso significava que, quanto maior o alcance territorial daquele que se prestava a oferecer um serviço público e diretamente proporcional, maior seria a população atendida. Desse modo, reduzido ficaria o custo do serviço por residência e maior a probabilidade da fixação de uma tarifa módica pela prestação do serviço público (OLIVEIRA, 2004).

Apesar de a associação de esforços entre os municípios ter sido encarada como um avanço da integração política, bem como da cooperação administrativa entre diferentes prefeituras para a solução de questões comuns, por outro lado, o fato de não haver uma regulamentação normativa desse novo fenômeno fazia com que alguns acordos fossem facilmente quebrados, gerando insegurança jurídica para as partes envolvidas. Outro aspecto que ensejava instabilidade à relação entre os municípios na prestação conjunta de serviços públicos era atribuído à destituição de personalidade jurídica dessas associações.

Entretanto, com o advento da lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, a chamada Lei Federal dos Consórcios Públicos, finalmente, houve a regulamentação dessa nova figura jurídica da administração pública, que já era prevista no Artigo 241 da Constituição Federal de 1988. Por meio dela, foram estabelecidas as normas gerais para que a Administração Pública fosse capaz de contratar consórcios públicos. Em outras palavras, deu-se respaldo jurídico para a prestação regionalizada de serviços públicos pelas prefeituras e governos de Estado e conferiu personalidade jurídica – que poderia tanto ser de Direito Público quanto de Direito Privado – para os consórcios públicos. Uma vez considerada como uma pessoa jurídica, o consórcio público passou a estar investido de direitos e obrigações.

O saneamento básico, na qualidade de serviço público prestado em rede e por configurar um problema comum entre as cidades brasileiras, constituiu um bom exemplo de atividade beneficiada pela promulgação da Lei dos Consórcios Públicos. Isso se explica por meio das seguintes peculiaridades do saneamento básico: o fato de ser uma infraestrutura em rede que extravasa os limites territoriais, político-administrativos dos municípios e regiões, além de ter um alto custo financeiro tanto para a sua introdução quanto para a manutenção das redes.

A Lei dos Consórcios em conjunto com a Lei do Saneamento Básico, n. 11.445, de 2007, podem ainda ser caracterizadas como políticas de fomento e de reforço à gestão pública do saneamento básico, em razão de ensejar a cooperação entre diferentes entes administrativos e a gestão compartilhada no planejamento e na atuação conjunta pela melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos.

> Dessa maneira, as leis n. 11.107/2005 e a lei n. 11.445/2007 criaram dispositivos que ajudaram a enfraquecer a justificativa da existência de uma possível incapacidade institucional dos municípios para defender a conservação do "*status quo*" do setor de saneamento

> básico. Quando necessário, os municípios podem formar associações através de contrato de programa ou de consórcios públicos e contar inclusive com a participação do Estado e do Governo Federal (SANTOS, 2013, p. 57).

A Lei do Saneamento Básico, n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, veio para suprir a lacuna de políticas de abrangência nacional no saneamento que havia desde a extinção do PLANASA. Além de instituir diretrizes gerais para o saneamento básico, a lei estabelece como princípios para as políticas federais de saneamento o planejamento, a fiscalização, a regulação e o controle social, com vistas a promover a expansão do atendimento dos serviços até a plena universalização. O marco regulatório é aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, devendo ser observada por todos os prestadores de serviços de saneamento. Foram erigidos como princípios da política de saneamento:

> Estabelece os princípios sob os quais os serviços de saneamento básico devem ser prestados; define as obrigações do titular, as condições em que os serviços podem ser delegados, as regras para as relações entre o titular e os prestadores de serviços e as condições para a retomada dos serviços; trata da prestação regionalizada; institui a obrigatoriedade de planejar e regular os serviços; abrange os aspectos econômicos, sociais e técnicos da prestação dos serviços, assim como institui a participação e o controle social (BRASIL, 2011).

Ademais, a lei estabelece como condição imprescindível a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, um mecanismo por meio do qual as prefeituras dispõem de recursos financeiros e apoio do Governo Federal, quais sejam, programas de financiamento, transferência de recursos, capacitação ou cooperação técnica (MORAES, 2009 *apud* SANTOS, 2013).

O Governo Federal fixou como prazo limite, a princípio, o ano de 2014, para que as prefeituras elaborassem e aprovassem os seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico participativos. Contudo, essa exigência não foi plenamente cumprida por um número significativo de municípios por diversas razões. Além dos pedidos de prorrogação de prazo feitos pelos prefeitos, foram ainda reivindicados auxílios e recursos federais para apoio a políticas e ações

estruturantes que fossem capazes de dotar os municípios de infraestrutura pessoal e institucional básicas para cumprir o que foi requisitado pelo Governo Federal.

A definição da titularidade municipal do saneamento básico traz consigo uma série de obrigações para o Poder Público na esfera local. As prefeituras, em conjunto com a sociedade, necessitam definir normas próprias específicas do saneamento, tais como planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, e ainda instituir ou eleger agências reguladoras com capacidade de intervir em âmbito local, microrregional – nos casos de existência de gestão consorciada entre diferentes municípios – ou estadual, tal como estabelecido na lei nacional do saneamento (PEREIRA JUNIOR, 2008 *apud* SANTOS, 2013).

Já o Governo Federal tem a incumbência de, por meio da Política Federal de Saneamento Básico, definir diretrizes gerais que orientem as políticas, ações e investimentos federais, bem como designa a União como responsável por elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB. O Conselho das Cidades – ConCidades e o Governo Federal promoveram, no ano de 2008, a elaboração e a construção do plano “Pacto pelo Saneamento Básico: Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania”, cuja homologação se deu em formato de Resolução do Conselho. Em seguida, houve o fomento à pesquisa intitulada “Panorama do Saneamento Básico no Brasil”, que teve a contribuição de diversos especialistas do setor no estudo. Esse diagnóstico inicial do saneamento básico ensejou a proposta de plano que seria apresentado e submetido à sociedade, em 2011, através de audiências públicas e seminários por região (BRASIL, 2011).

O Governo Federal interveio no saneamento básico, por meio de seus ministérios, de maneira multissetorial, multidisciplinar e multiescalar, além de coordenar, delegar e distribuir atribuições. Na territorialização das políticas públicas de saneamento, como não poderia deixar de ser, atuou em conjunto a Estados, Distrito Federal e Municípios.

> A atuação do Governo Federal em saneamento é marcada pelo seu caráter multissetorial, com a interveniência de vários ministérios, e pela valorização do caráter instrumental das ações de saneamento para as políticas públicas de saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, recursos hídricos e desenvolvimento regional. Para viabilizar a implementação da Política Federal de Saneamento, com vários órgãos atuando simultaneamente, é indispensável estabelecer um mecanismo competente de coordenação, capaz de distribuir competências, evitando a superposição de iniciativas, dirimir conflitos

> e promover a cooperação entre as diversas pastas intervenientes (BRASIL, 2011).

Eis, no quadro 4, a atual divisão de atribuições dos órgãos executivos de saneamento básico do Governo Federal:

Quadro 4 – Distribuição de competências dos órgãos federais que atuam no saneamento básico

» Ministério das Cidades: coordena a Política Federal de Saneamento. Atua, principalmente, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, nas ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo e tratamento de resíduos sólidos urbanos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Em âmbito territorial, concentra suas ações em municípios com mais de 50 mil habitantes e nas Regiões Metropolitanas e RIDE.
» Ministério do Meio Ambiente: coordena as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e de Resíduos Sólidos. (...) Por meio da Agência Nacional das Águas –ANA, atua na gestão dos recursos hídricos. O MMA concentra a sua atuação no apoio à melhoria da gestão dos serviços, em particular nas áreas de resíduos sólidos e recursos hídricos.
» Ministério da Saúde: coordena a Política Nacional de Saúde. Atua na execução das ações, na operação e na manutenção dos sistemas de saneamento voltados para as populações indígenas. Por meio da FUNASA, atua nas ações dirigidas junto às populações rurais, populações de reservas extrativistas, dos remanescentes de quilombolas, e outras populações tradicionais. Em âmbito territorial, concentra suas iniciativas em municípios com população inferior a 50 mil habitantes.
» Ministério da Integração Nacional: coordena a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Atua nas ações de saneamento, especialmente na região do semiárido e nas bacias dos rios São Francisco e Parnaíba. Concentra suas iniciativas na implementação de sistemas de adução de água de caráter multimunicipal e de usos múltiplos (exemplo: abastecimento público + irrigação) na região Nordeste do país, e, mediante a interveniência da CODEVASF, na implementação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos em municípios com menos de 50 mil habitantes localizados nas bacias dos rios São Francisco e Parnaíba.
» Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: coordena a Política Nacional de Assistência Social. Atua nas ações de instalações de um milhão de cisternas no semiárido e coordena o Programa Brasil sem Miséria que propõe um programa de ampliação do acesso à água em áreas rurais.
» Caixa Econômica Federal – Caixa e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES são agentes financeiros e principais operadores dos recursos de empréstimos (FGTS e FAT) disponibilizados pela União para as ações de saneamento básico. Além desse papel, a Caixa desempenha também a função de mandatária da União na operacionalização dos contratos com recursos do OGU.

Fonte: BRASIL (2011).
*RIDE: Região Integrada de Desenvolvimento;
**Consórcios públicos, nos termos da lei n. 11.107/2005, acima de 150 mil habitantes;
***Consórcios públicos, nos termos da lei n. 11.107/2005, abaixo de 150 mil habitantes.

No quadro 5, há a divisão de atribuições do saneamento ambiental por órgão federal responsável, pelas atividades correspondentes e pelo corte populacional que compete a cada um dos entes administrativos:

Quadro 5 – Distribuição das competências do saneamento básico por corte populacional

Descrição	Perfil dos municípios e faixa populacional		
	Com população até 50 mil habitantes		**Com população maior que 50 mil habitantes**
	Municípios integrantes de regiões Metropolitanas, de RIDE* ou integrante de Consórcios**	Demais municípios ou integrantes de Consórcios***	
Abastecimento de água	Ministério das Cidades	FUNASA	Ministério das Cidades
Esgotamento sanitário	Ministério das Cidades	FUNASA	Ministério das Cidades
Manejo de resíduos sólidos urbanos	Ministério das Cidades	FUNASA	Ministério das Cidades
Drenagem urbana e manejo de águas pluviais	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades

Fonte: BRASIL,(2011).
*RIDE: Região Integrada de Desenvolvimento;
**Consórcios públicos, nos termos da lei n. 11.107/2005, acima de 150 mil habitantes;
***Consórcios públicos, nos termos da lei n. 11.107/2005, abaixo de 150 mil habitantes.

No que diz respeito ao financiamento de políticas públicas de saneamento, com vistas à universalização do atendimento do serviço e melhoria da qualidade da gestão, a União tem concedido aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às Companhias de Saneamento um montante considerável de recursos provenientes do Orçamento-Geral da União – OGU, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, dentre outras fontes. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC tem sido um meio de viabilizar o acesso aos recursos federais, tendo a Caixa Econômica como principal agente financeiro.

O PLANSAB cumpre, a um só tempo, o papel de retomada das políticas federais de saneamento básico em escala nacional e da relevância do trabalho de planejamento, assim como também é uma política de reforço de valorização da

gestão pública de saneamento. Tanto o PLANSAB quanto a formação de Consórcios Públicos, no âmbito dos serviços de saneamento, constituem políticas estratégicas criadas no sentido de instrumentalizar, qualificar e robustecer a gestão pública na escala local.

Os municipalistas, defensores da gestão pública do saneamento básico, sustentam que o investimento em saneamento feito na cidade promove benefícios, tais como, melhorar a qualidade de vida da população, preservar o meio ambiente, e ainda é responsável por ser gerador de emprego e renda para os munícipes. Além do mais, a proximidade dos cidadãos em relação aos prestadores de serviços públicos tem a potência de fomentar a participação política, a gestão pública democrática e o controle e inclusão sociais. Dessa maneira, a cidadania na cidade poderia ser efetiva, pelo fato de os munícipes estarem inteirados dos problemas urbanos, tendo participação nas decisões do orçamento público e definindo as prioridades de projeto de cidade (HOJAIJ, 2015).

No entanto, o mesmo Governo Federal capaz de promulgar a Lei Nacional do Saneamento, o PLANSAB e estimular a gestão consorciada de serviços públicos, por outro lado, também incentiva a participação privada no saneamento básico. Estudos do BNDES e declarações de integrantes do governo apontam que, sem atuação do capital privado, não seria possível atingir as metas de universalização. Nesse sentido, são promovidas por diferentes governos as privatizações de serviços de saneamento e a formação de Parcerias Público-Privadas.

> O país, subdesenvolvido nas questões de saneamento (quase 35 milhões de pessoas ainda não têm acesso à rede de água), também precisa de dinheiro para levar água e esgoto a toda a população, segundo os especialistas consultados. Aqui, a necessidade de recursos para universalizar o acesso à água, construir infraestrutura e melhorar a gestão é tão grande que só os recursos públicos não são suficientes", lamenta Newton Azevedo, governador do Conselho Mundial da Água. "No caso do Brasil, a solução para enfrentar as questões de saneamento é a complementaridade dos recursos públicos e privados. O próprio Governo Dilma, com o lançamento de um pacote de 200 bilhões de reais em concessões, reconhece sua limitação financeira e a necessidade do setor privado para o desenvolvimento do país. Cada país tem sua realidade" (ASSEMAE, 2015)[12].

[12] Apesar da citação defender a participação privada no financiamento do saneamento básico, objetivando a universalização do serviço no Brasil, essa não é a posição da ASSEMAE. Trecho

No PLANASA, nos anos de 1970, foi adotada a escala estadual para planejar e intervir no saneamento básico, e o principal instrumento da política federal eram as Companhias Estaduais de Saneamento, empresas públicas estaduais. Já no contexto político-econômico atual, o Governo Federal tem como estratégia de planejamento uma atuação territorial multiescalar e há um estímulo para uma solução de investimento com capital público-privado no saneamento. Isso configuraria, em nosso entendimento, um hibridismo do Governo Federal com relação às políticas e investimentos em saneamento básico e demonstra, inclusive, uma expectativa governamental de atrair a participação do capital privado como investidor subsidiário no setor saneamento.

A atuação federal das políticas de saneamento básico, nos anos 2000, se dá em diferentes escalas territoriais e em conjunto a diferentes agentes públicos e privados. No que diz respeito às escalas para planejamento e ações de políticas públicas de saneamento básico, a territorialização das medidas passa por comunidades indígenas e quilombolas, pequenos municípios de até 50 mil habitantes, bacias hidrográficas, cidades médias, microrregiões, RIDE, regiões metropolitanas e Estados. Quanto aos agentes que intervêm de maneira correlata ao governo no saneamento básico, podemos destacar os municípios, por meio da administração direta, do SAAE e dos consórcios públicos, as companhias estaduais de saneamento e das Parcerias Público-Privadas.

O fato de as políticas públicas federais de fomento serem perpassadas tanto pelo reforço do aporte financeiro na gestão pública quanto pela atração da iniciativa privada no saneamento básico indica uma orientação híbrida do Governo Federal e demonstra uma certa ambivalência na sua intervenção no tocante à política de financiamento. Alguns grupos políticos e empresariais, por exemplo, defendem dentro do Estado brasileiro uma visão liberal-econômica de modo que caberia à iniciativa privada a superação e solução dos problemas relacionados ao saneamento básico. Heller (2015) discute a função do Estado e do capital no processo de privatizações de serviços públicos empreendidas pela onda neoliberal nas últimas décadas do século XX.

---

extraído do texto “Remunicipalização da água é tendência mundial”. Publicação eletrônica da ASSEMAE disponível em http://app.assemae.org.br/s/?15062.267.675774.0.1.25839.9.212070483.0.10.0.0.154720.0.0.e75a0 consultado no dia 12/8/2015.

> Verifica-se certa ambiguidade, e às vezes certo simplismo, na abordagem da questão. O setor de saneamento básico no Brasil ainda não introjetou as diversas análises internacionais sobre as experiências de privatização verificadas nas décadas de 1980 e 1990 em diversas partes do mundo, em particular, em alguns países latino-americanos, que indicam o fracasso do receituário do Banco Mundial, de transferência dos serviços para a iniciativa privada como a "fórmula mágica" para a universalização do acesso (HELLER, 2015, p. 382).

Essa ambiguidade na política de investimento federal no saneamento básico se revela, uma vez que o Governo, ao escolher reforçar a gestão pública do saneamento básico, contrariou a visão e o discurso historicamente construídos, que apregoavam a ineficiência e a incapacidade da administração pública local para gerir o saneamento. Por outro lado, em função de não ser capaz de suprir todo o aporte de investimentos necessários para cobrir o déficit do saneamento básico, segue com estratégias e fomentos que visam atrair o investimento privado para o setor, quais sejam, as concessões públicas do saneamento e as Parcerias Público-Privadas. Nesse sentido, o Governo Federal, no que concerne a política de investimento para o saneamento básico, vive numa via de mão dupla sem um norte definido.

2.5 Desafios e metas do Saneamento Básico nos anos 2000

Um estudo do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES elaborou quadros de síntese constando as metas e as principais dificuldades a serem enfrentadas nos anos 2000 no setor saneamento, no que diz respeito ao aporte de recursos que carecem ser aplicados e aos aspectos operacionais e institucionais:

Quadro 6 – Desafios do saneamento entre os anos de 2000 e 2012

	2000	2012
Principais desafios do setor	1) Volume de investimentos: - contingenciamento do crédito para o setor público; - dificuldades das Cesbs para atender às necessidades de aporte de contrapartidas nos financiamentos externos (BID e Bird). 2) Aspectos operacionais: - *serviços de água*: significativas perdas de faturamento, intermitência no fornecimento de água e baixo índice de produtividade de pessoal; - *coleta e tratamento de esgotos*: maior parte do esgoto lançado *in natura* ou sem tratamento adequado e utilização de redes de águas pluviais para coleta de esgotos e impactos diretos sobre a qualidade de vida e a saúde da população; - baixo padrão de qualidade no atendimento aos usuários. 3) Aspectos institucionais: - desconhecimento por partes dos municípios de informações sobre o setor; - falta de clareza relativa ao acompanhamento e à fiscalização das concessões; - aparelhamento e capacitação dos poderes concedentes para a aferição de "serviço adequado", "equilíbrio econômico-financeiro" e pedidos de revisão de tarifa; - planejamento dos serviços; - estabelecimento de instância administrativa para dirimir conflitos; - indefinição quanto à titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões.	1) Volume de investimentos: - com o advento do PAC, o setor voltou a ter acesso a recursos perenes para o investimento. O desafio agora é a execução de projetos bem-elaborados para que o volume investido aumente na proporção desejada; - as Cesbs continuam com dificuldade de geração de caixa para fazer frente às contrapartidas exigidas e investimentos em melhoria da gestão. 2) Aspectos operacionais: - *serviços de água*: significativas perdas de faturamento, intermitência no fornecimento de água e baixo índice de produtividade de pessoal; - *coleta e tratamento de esgotos*: os níveis de coleta e tratamento permanecem baixos, utilização de redes de águas pluviais para coleta de esgotos e impactos diretos sobre a qualidade de vida e a saúde da população; - baixo padrão de qualidade no atendimento aos usuários. 3) Aspectos institucionais: - criação do marco regulatório – Lei 11.445/07; - valorização do planejamento por meio de PMSBs; - regulação dos serviços, obrigatória por lei; - indefinição quanto à titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões.
Investimentos necessários para a universalização	R$ 42 bilhões em 15 anos	R$ 272 bilhões em vinte anos
Solução apontada pelos técnicos do BNDES	Aumento da participação privada no setor, seja por meio da transferência da administração das empresas, do arrendamento de ativos, da concessão plena dos serviços ou mesmo da compra das Cesbs.	Aumento da participação do setor privado em parceria com o setor público. Implantação de governança e gestão profissional nas Cesbs.

Fonte: Albuquerque e Ferreira (2012).

2.6 Críticas ao modelo dos anos 2000

A promulgação da Lei do Saneamento e do PLANSAB movimentou e trouxe novas perspectivas para o saneamento básico no Brasil. No entanto, foi apontado que, dentro do setor infraestrutura no Brasil, o de saneamento foi um dos últimos a se organizar para forjar um marco regulatório, de modo a romper os anos de estagnação da política setorial e de investimentos (GALVÃO JUNIOR, 2009). Tal demora por si só já foi responsável por gerar sérios efeitos para o setor.

A titularidade municipal dos serviços de saneamento foi pacificada por decisão do Supremo Tribunal Federal. Contudo, muitas cidades ainda apresentam fraca institucionalidade e não possuem, nos quadros da prefeitura, pessoal com qualificação para exercer atividades de planejamento e para a concepção de políticas públicas de saneamento. Não é a toa que muitas prefeituras não conseguiram concluir a elaboração dentro do prazo estipulado pelo Governo Federal, dos Planos Municipais de Saneamento Básico. A partir daí, inicia-se uma disputa de cabo de guerra: o Governo Federal pressiona, condicionando a transferência de recursos para investimento apenas para as prefeituras que tiverem os planos de saneamento concluídos e aprovados. Por outro turno, as prefeituras pedem mais recursos para ações estruturantes de saneamento básico e reivindicam a prorrogação do prazo estipulado pelo governo. Ademais, outras prefeituras de cidades que lograram habilitação para receber recursos federais do PAC para investimento em saneamento se queixam quanto à morosidade, à excessiva burocracia e quanto às exigências colocadas pela Caixa Econômica Federal.

Numa observação participante na 44ª Assembleia Nacional da ASSEMAE, realizada na cidade de Uberlândia em Minas Gerais, em 2014 e no curso de capacitação para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico, organizado pela FUNASA, pôde-se perceber que os representantes das prefeituras alegavam dificuldades ou apresentavam muitas dúvidas quanto à tarefa de dar efetividade à participação social na formulação de políticas de saneamento. Isso, de uma forma ou de outra, expressa a dificuldade para se estabelecer o diálogo entre o Poder Público e a sociedade, bem como demonstra a frágil maturidade da participação cidadã e democrática nos assuntos de interesse público.

O argumento que alega a fragilidade institucional dos municípios nos serviços de saneamento básico perdura, pelo menos, desde os anos de 1950 e constitui, até hoje, uma característica de permanência na administração pública local brasileira. Entre os anos de 1960 e 1970, houve um forte *lobby* para as companhias de estaduais de saneamento recém-criadas, em detrimento da gestão do saneamento feita pela administração direta. Já no cenário atual, há uma mudança significativa com a presença de mais atores políticos nessa disputa.

Com apoio econômico dos Governos Militares, desde o início dos anos 70, em pouco tempo, as companhias estaduais monopolizaram os serviços de saneamento da maior parte dos municípios do país. O prestígio econômico dessas empresas públicas pode ainda permanecer, mas os municipalistas, defensores da gestão pública, se organizaram e conquistaram espaços dentro do Poder Executivo Federal.

Uma parte das prefeituras que não aderiram ao PLANASA fundou a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE, uma organização não governamental sem fins econômicos, criada em 1984, com o objetivo de fortalecer e consolidar o desenvolvimento das capacidades administrativa, financeira e técnica dos serviços municipais de saneamento. Os municipalistas defendem o aperfeiçoamento da gestão pública e a universalidade do saneamento básico, e a ASSEMAE possui assento em várias instâncias do Governo Federal, atuando no Conselho das Cidades, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conselhos estaduais de saneamento e comitês de bacias hidrográficas[13].

Além da defesa da gestão pública do saneamento, está na agenda política da ASSEMAE o processo de municipalização dos serviços de saneamento básico, bem como a oposição aos conceitos de privatização e mercantilização da água. Atualmente, os antagonistas da visão dos recursos hídricos como *commodities*[14] tratam o acesso à água potável como uma garantia da dignidade humana, ou seja, como um direito conquistado pelas sociedades democráticas. Os movimentos

---

[13] Site da ASSEMAE: http://www.assemae.org.br/assembleianacional/sobre-a-assemae (Consultado em 11 de agosto de 2015).

[14] Bakker (2007) nos oferece um panorama sobre a questão da governança das águas no mundo contemporâneo e sistematiza os argumentos e visões tanto daqueles que defendem a privatização da gestão da água quanto daqueles que consideram o acesso a esse recurso como um direito humano.

políticos que reivindicam a municipalização do saneamento básico e as organizações contrárias à privatização têm diversos exemplos no mundo.

> Reconhecido pela Organização das Nações Unidas – ONU como fundamental para o resgate da dignidade humana, o saneamento básico está diretamente relacionado ao desenvolvimento urbano e sustentável de um país. Isso significa que as cidades brasileiras só poderão combater as desigualdades sociais a partir do correto investimento nas quatro vertentes do setor: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos e drenagem urbana.
> (…)
> Na prática, o investimento no saneamento básico no município melhora a qualidade de vida da população e a proteção ao meio ambiente urbano, ao mesmo tempo em que gera emprego e renda para a cidade. Universalizar o saneamento condiciona resultados positivos a todos os Objetivos do Milênio elaborados pela ONU, em particular os que envolvem o meio ambiente, a redução da pobreza e da mortalidade infantil, a educação e a igualdade de gênero.
> (...)
> Também não podemos esquecer a importância da gestão pública na área de saneamento. O acesso à água de qualidade e ao esgoto tratado deve ser encarado como um direito humano à dignidade, e não como um produto a ser mercantilizado para benefício econômico (HOJAIJ, 2015).

Para alguns especialistas, no debate internacional contemporâneo sobre o saneamento básico, já parece estar assentada uma espécie de consenso sobre o papel da iniciativa privada. Castro (2015), por exemplo, numa entrevista concedida à ASSEMAE[15], cita os casos de cidades no mundo onde fracassaram as tentativas da experiência privada como solucionadora dos problemas de gestão da administração pública do saneamento. O próprio Banco Mundial admitiu que as sugestões dadas em favor da gestão privada do saneamento não foram bem sucedidas (CASTRO, 2007).

Referência teórica obrigatória nas discussões atuais sobre a água, Castro (2015), favorável a uma maior participação social nas políticas de saneamento básico e à democratização do acesso a esse serviço, afirma que os serviços de água e esgoto devem ser encarados como bens públicos e devem ser fornecidos a todos sem distinção. Nesse sentido, o autor considera como essencial e estratégica

[15] Jose Esteban Castro concedeu uma entrevista à ASSEMAE em setembro de 2015, publicada no site desta instituição. Disponível em: http://bit.ly/2vxRD7B. Acesso em: 11 de outubro de 2015.

a ação do Estado no saneamento básico, do mesmo modo que se opõe nitidamente à privatização da água, tal como se pode observar nas experiências relatadas a seguir:

> Por exemplo, a cidade de Londres no ano 1902 anula os monopólios privados que existiam e cria uma empresa pública metropolitana. E foi um governo do partido conservador, que era o partido dos empresários, que tomou essa decisão. Não era um partido socialista, dos trabalhadores. Foi um partido de empresários que decidiu que a água tinha que ser pública. Uma lição fantástica que não é suficientemente lembrada. Nos Estados Unidos houve um processo paralelo, muito similar em vários aspectos. E na América Latina também, porque os monopólios privados, sobretudo ingleses, vieram para a América Latina. Assim começou em nossas cidades, aqui no Brasil temos Santos, São Paulo, Recife, Rio de Janeiro, onde as primeiras empresas de saneamento eram monopólios privados e foram, em seu devido momento, tomados pelo Estado. Isso é uma história pouco conhecida nos debates atuais, mas está muito bem documentada. (ASSEMAE, 2015)

Diante disso, o autor ainda levanta questões essenciais sobre a relação público-privada e sobre como a privatização pode ser temerária no que refere à democratização do acesso aos serviços de saneamento básico, principalmente, para a população mais pobre:

> (...) o debate que tivemos a partir dos anos 1990, quando se começa a privatizar precisamente borrou tudo aquilo, apresentando a privatização como a solução aos grandes problemas do setor público. Obviamente, todos sabemos que o setor público tem grandes problemas, isso ninguém nega, todos sabemos. A pergunta que eu faço é: Será que o setor privado vai resolver os problemas do setor público? Uma coisa é reconhecer que o setor público tem problemas para fornecer serviços de qualidade. A pergunta é: E por que vai ser o setor privado quem vai resolver? Em que lugar do planeta e em que período histórico isso aconteceu? Isso não aconteceu. Mesmo quando há uma empresa privada, o Estado sempre está por trás, com investimento, por exemplo. Então isso é uma lição fundamental. Agora, estamos vivendo um novo momento porque essas privatizações da década de 1990 muitas fracassaram na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina. A Argentina em poucos anos, desde que chegou ao governo o Presidente Nestor Kirchner em 2003, desprivatizou praticamente todas as empresas de água e esgotamento sanitário que tinham sido privatizadas nos anos 1990. Buenos Aires voltou às mãos públicas, por exemplo, Santa Fé também, Mendonza também. Mas não foi somente Argentina, Paris na França, Berlim na Alemanha, Atlanta nos Estados Unidos, estão entre muitas outras cidades que decidiram acabar com as privatizações implementadas na década de 1990 e retornar as empresas de saneamento ao setor público.

> (...)
> Muitas pesquisas nossas e de outros colegas mostram que, de fato, a privatização dos serviços de saneamento básico representa um risco para a inclusão social. Posso mostrar exemplos claros. Um clássico é o de Cochabamba, o que aconteceu lá. E devo dizer que a empresa pública de agora não é boa, não estou defendendo a empresa pública de agora, sei que os próprios bolivianos não estão contentes, mas a empresa privada que foi para lá, a primeira decisão que tomou foi subir a tarifa de água. A tarifa passou a representar 22% da renda das camadas mais pobres, isso está bem registrado. (ASSEMAE, 2015)

Num movimento político contrário aos ideais de privatização, de gestão empresarial e de financeirização de recursos naturais – como nova face da apropriação do sistema capitalista – emerge o instituto da remunicipalização de serviços públicos de saneamento. Tal processo ocorre quando o poder público extingue uma concessão e retoma as atividades antes atribuídas ao concessionário. Em alguns casos, a retomada do serviço acontece mediante o pagamento de indenização pela quebra contratual. Como ilustração, experiências malogradas de concessão ensejaram a retomada dos serviços de saneamento básico das mãos de empresas privadas pelo governo, em virtude da pressão política e da contestação da sociedade. Há casos proeminentes de processo de remunicipalização que ocorreram na Europa, tais como, nas capitais Paris e Berlim. Em Paris, tal processo teve início em 2011, num enfrentamento com companhias multinacionais que monopolizavam o setor.

> Não é uma palavra fácil de pronunciar e ainda menos de implementar, mas a remunicipalização da água é considerada uma tendência mundial. Em 15 anos, 235 cidades e cerca de 106 milhões de habitantes retomaram a gestão do tratamento e fornecimento de água das mãos de empresas privadas. Entre elas, pequenos municípios de países pobres, mas também grandes capitais como Berlim, Paris ou Buenos Aires. França, berço da Suez e da Veolia, duas poderosas multinacionais que dominam o mercado da água no mundo, é hoje o reino das remunicipalizações, com 94 casos desde o ano 2000.
> (…)
> O caso da capital do rio Sena é o mais emblemático para descrever o fenômeno, mas foi um processo complicado que foi proposto pela primeira vez em 2011, pelo então candidato a prefeito Bertrand Delanoë. Em 2010, Eau de Paris começou a atender os 2,2 milhões de habitantes da região metropolitana e assumiu os contratos de

> fornecimento de água, nas mãos da Veolia e da Suez desde 1985. Foi um desafio, pois era a primeira vez que o poder público recuperava um sistema dessa magnitude.
> Eau de Paris economizou, no primeiro ano, 35 milhões de euros, graças à internalização dos dividendos antes destinados aos acionistas, e reduziu as tarifas em 8% em relação a 2009. Ainda é cedo para avaliar o sucesso total da operação, mas a cidade enterrou um sistema de gestão opaco e questionado, pois, no decorrer dos anos, Paris havia perdido o controle do que era feito nas entranhas subterrâneas do município.
> Em 1987, havia se privatizado parcialmente o órgão responsável de fiscalizar as duas empresas. Criou-se a Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris (Sagep), uma sociedade de controle cujo capital vinha em um 70% da cidade, 28% de Veolia e Suez e 2% de um banco nacional público de investimentos. "As ações que as companhias privadas tinham na Sagep criaram um claro conflito de interesse, pois o órgão devia supervisionar a concessão, situação que, conforme foi dito em uma auditoria da cidade de 2003, criava um papel paradoxal e relações de associação que não são favoráveis a um exercício de controle", relata no livro Remunicipalização: O retorno da água a mãos públicas, Martin Pigeon, especialista em serviços públicos do Corporate Europe Observatory.
> A Prefeitura também não tinha acesso à informação financeira fiável, nem dados sobre o estado da rede. Três auditorias questionaram desde 2001 a opacidade da gestão. Durante o domínio das companhias sobre o sistema as perdas da rede se reduziram de 22% em 1985 a 17% em 2003, e caíram até 3,5% em 2009 [em São Paulo beiram 30%]. Em compensação, as tarifas aumentaram 265% entre 1985 e 2009, enquanto o custo de vida aumentava 70,5%, segundo os dados recolhidos no livro Remunicipalização. Paris está hoje entre as 60 cidades que mais caro cobra pela sua água (14,5 reais por cada mil litros), segundo o estudo de 2014 realizado pela revista especializada Global Water Intelligence. (ASSEMAE, 2015).

A experiência alemã de remunicipalização do saneamento básico e as ocorridas em Indianápolis e Buenos Aires, nas Américas, envolveram o pagamento de indenização em função da rescisão de contrato de concessão.

> O caso de Berlim está entre os favoritos dos defensores da recuperação da gestão pública, e desde 2012 pelo menos seis cidades alemãs têm passado pelo mesmo processo. A privatização da água em Berlim em 1999, quando a empresa pública vendeu por 1,7 bilhão de euros 49,9% de suas ações ao consórcio formado pela RWE Aqua Ltd e, de novo, à francesa Veolia, foi considerada um exemplo de sucesso, menos para os seus clientes. Passados alguns anos, as empresas descumpriram várias das promessas dos seus herméticos contratos, reduziram os investimentos, descuidaram a

> qualidade do serviço e encareceram a conta, com um aumento de 35% em menos cinco anos. O contrato privado era tão impopular que nas eleições municipais de setembro de 2011 a remunicipalização foi parte dos programas de três dos quatro principais partidos.
> (…)
> Além de Berlim, outras cidades pagaram um custo alto, que inclui as indenizações pela rescisão dos contratos com as empresas, por recuperar a gestão dos seus recursos. A cidade de Indianópolis, nos Estados Unidos, teve que pagar 29 milhões de dólares à multinacional Veolia por encerrar o acordo dez anos antes do combinado e, na Argentina, a concessionária denunciou em um tribunal de arbitragem internacional a cidade de Buenos Aires para ser indenizada pela reversão da gestão. Nove anos depois, neste mês de abril, a Justiça reconheceu o prejuízo da Suez que deve ser indenizada pelo Governo Argentina com 405 milhões de dólares. Já conseguir a aplicação da sentença vai ser outra batalha (ASSEMAE, 2015).

No Brasil, a temática da remunicipalização do saneamento básico é muito recente e, por isso, ainda não há um histórico que ilustre tal fenômeno. Na cidade de Itú, no interior de São Paulo, por exemplo, esse processo está sendo cogitado pelo fato de a gestão do serviço de saneamento ser fortemente contestada nos dias atuais. No entanto, ainda não há uma definição final por parte da prefeitura do município.

Atualmente, 304 municípios possuem alguma espécie de concessão ou parceria com o setor privado para a prestação de serviços de saneamento básico, o que corresponde a 5% das cidades do país. As concessões são, igualmente, um fenômeno no Brasil tão contemporâneo, que a primeira concessão privada assinada no país aconteceu em 1995, na cidade de Limeira, São Paulo, por um período de 44 anos (ABCON *apud* ASSEMAE, 2015).

As empresas estaduais de saneamento no Brasil que atendem a maioria dos municípios estão longe de ser uma unanimidade e não escapam às críticas. Muitas são questionadas pela qualidade dos serviços prestados, outras são criticadas pela pouca transparência na disponibilização de dados referentes aos serviços prestados, ou ainda são refratárias aos trabalhos de fiscalização e de consulta realizados por outros órgãos governamentais de regulação e controle.

Na região Sudeste, as companhias de saneamento com maior proeminência são a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, Rio de Janeiro, e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Muitos

foram os avanços tecnológicos, sendo igualmente considerável o aumento das redes de infraestrutura sanitária alcançado por ambas. Não obstante, a trajetória e o desempenho dessas empresas guardam consigo contradições fundamentais.

A CEDAE, por exemplo, ressalta o fato de ter a maior Estação de Tratamento de Água do mundo em produção contínua, a ETA Guandu, recorde esse registrado no Guinness Book. Entretanto, a companhia sequer foi capaz de estender as suas redes de água e esgoto por toda região metropolitana do Rio de Janeiro. Alguns municípios da região metropolitana apresentam distribuição de água intermitente ou precária, como nos casos de Mesquita e Queimados. Mesmo em bairros da capital, na Zona Oeste, não há o esgoto recolhido e tratado, de maneira que os detritos são despejados nas redes de águas pluviais.

Já a SABESP, que atende a região metropolitana de São Paulo, o estado mais rico da federação, e mais 365 municípios paulistas, em 2002, promoveu a abertura dos seus capitais com ações nas Bolsas de Valores de São Paulo e Nova York. Esta medida foi recebida com divergência. Uns acreditam que isso valorizou a empresa e a gestão da companhia atraindo investimentos. Por outro lado, os críticos apontam que a empresa priorizou os dividendos dos acionistas com prejuízo do bem-estar da sociedade, em razão de estar mais preocupada em gerar lucros. Entre 2002 e 2012, o valor de mercado das ações da SABESP passaram de R$ 6 bilhões para R$ 17 bilhões. Atualmente, a empresa está avaliada, aproximadamente, em R$ 13 bilhões. A participação do capital privado nos serviços de saneamento básico está para além das – já conhecidas – concessões de serviços públicos e, hoje, possui outras formas de reprodução do capital, seja por meio das Parcerias Público-Privadas, seja por meio da recente abertura de capital de companhias estaduais de saneamento.

> Às tradicionais formas de concessão da prestação dos serviços à iniciativa privada associa-se hoje a onda das PPP, que mantêm parte de suas características, mas com maior volume e facilidade de transferência de recursos públicos aos entes privados. Notam-se, ainda, novos movimentos do setor privado em sua atuação em saneamento. A abertura do capital acionário das companhias estaduais de água e esgotos e a transferência de ativos de empresas públicas para o setor privado são algumas das metamorfoses que o capital vem encontrando para atuar no setor, muitas vezes concebendo modelos para minimizar riscos e maximizar resultados financeiros. (...) O eufemismo de denominá-las de “públicas”, com todos os benefícios decorrentes, dentre outros na captação de

> recursos públicos e na obtenção de apoio federal, obscurece a perversa equação financeira que operam, ao transferir recursos tarifários e orçamentos captados no interior do setor para agentes econômicos externos, configurando uma ***verdadeira evasão de divisas*** (grifo nosso). (HELLER, 2013, p. 382-383).

Embora a SABESP seja um sucesso no mercado financeiro, a gestão das águas não esteve recentemente afinada com os lucros obtidos pela empresa nas Bolsas de Valores. No segundo semestre de 2014, às vésperas das eleições presidenciais, os reservatórios do sistema Cantareira, mais importante e que abastece toda a região metropolitana, registraram recorde negativo, quando muito, o nível das represas chegava a 3% da capacidade de armazenamento. Em poucos meses, o Estado de São Paulo se viu na calamitosa situação de instaurar uma política de racionamento de água.

Tal calamidade pública foi muito atribuída à estiagem, que teria sido a principal responsável pela crise hídrica que aplacou o Estado de São Paulo, sendo registrados baixos índices pluviométricos. Todavia, consideramos a falta de planejamento como um dos principais fatores que contribuíram para o estado de escassez de água. Tal argumento foi reforçado recentemente por três pesquisadores de universidades públicas do Estado de São Paulo, COUTINHO; KRAENKEL; PRADO (2015), no qual atribuem a crise à falta de planejamento e de uma gestão não responsável do Sistema Cantareira. Para esses estudiosos, os reservatórios foram utilizados excessivamente no início de 2014, o que dificultou a recuperação do sistema a ponto de ocorrer o “efeito esponja”, isto é, a água que entra no sistema seria absorvida pelo solo, desconsiderando o processo de resiliência do reservatório. No entanto, um aspecto político fundamental não foi abordado pelos pesquisadores: o fato de 2014 ter sido um ano eleitoral. É evidente que um alerta de crise ou de racionamento de água não favoreceria a campanha de reeleição de Geraldo Alckmin, pois representaria munição importante para a oposição política e para adversários dele no pleito de outubro do mesmo ano. Nesse sentido, tanto a SABESP e o Governo do Estado de São Paulo quanto os órgãos encarregados da gestão dos recursos hídricos, são solidariamente responsáveis pela crise ocorrida em 2014.

> The São Paulo Water Company, SABESP, began to reduce withdrawals in January 2014, and by May 2015 the total outflow was 40% of the average values. Additionally, the last rainy season (October 2014—March 2015) provided more rainfall compared to the previous two years. Despite that, only 15% of total volume had been recovered, and the reservoir remains operationally exhausted.
> (...)
> Resilience of the high-level water volume regime may be lost, for instance, if the rainfall index falls below a certain critical value, or if the reservoir is overexploited.
> (...)
> The obvious question is why the management policies could not avoid the collapse of the system. Official documents available to the public show that the Brazilian Water Agency (ANA) and the São Paulo State Water Department (DAEE) agreed that operators (SABESP and other water companies) could take up to 36 m3 s−1 of water from the Cantareira system. The agreement also included a reservoir rule curve that prescribed maximum allowed withdrawals according to the stored volume of the system. These were not respected since January 2014. Even if the limits were met, they were probably too loose. For instance, the outflow allowed for the rainy months of November/December 2014 would be 27 m3 s−1 even if the operational capacity had been completely depleted. Since March 2014, ANA and DAEE abandoned the rule curve and adopted tighter limits. The maximum values have been negotiated periodically, and are currently 17.5 m3 s−1 (June-August 2015) and 13.5 m3 s−1 (September-November 2015). Nevertheless, the National Center for Surveillance of Natural Disasters (http://www.cemaden.gov.br/) forecasts that the Cantareira system will stay below its operational capacity at least until the beginning of 2016.
> In summary, our results and our study case show that the management of reservoirs should take alternative regimes into account and avoid a transition to low-volume regimes. Failing to do so represents a prolongated burden, extending well beyond the period of anomalous rainfall, because outflow has to be kept as low as possible until a backwards transition occurs. (COUTINHO; KRAENKEL; PRADO; 2015, p. 2-12)

Na segunda quinzena de maio de 2015, a ASSEMAE organizou na cidade de Poços de Caldas, no Estado de Minas Gerais, o seu 45ª Assembleia Nacional. Nesse evento, que envolveu a participação de cerca de três mil integrantes, foram debatidos os avanços e desafios a serem enfrentados no saneamento básico do país.

Como culminância desse encontro, foi redigida coletivamente e aprovada em plenário a chamada “Carta de Poços de Caldas”[16]. Nesse documento, foram reiterados os compromissos da organização com a universalização do saneamento ambiental no país e com a gestão pública dos serviços municipais, enfatizando a importância da integração nas políticas de saneamento entre as três esferas de poder. A carta ressalta os avanços normativos e institucionais do saneamento nos últimos anos, sem, todavia, deixar de apontar as críticas para os problemas que devem ser encarados como uma responsabilidade compartilhada e envolver um empenho conjunto da sociedade, governos, gestores e prestadores de serviço de saneamento.

A primeira prova de fogo é garantir a manutenção do montante de investimentos previstos no PLANSAB, de modo que esses recursos sejam efetivamente implementados em políticas e ações em saneamento básico. É defendida, no documento, uma posição terminantemente contrária a qualquer espécie de corte de recursos para o saneamento ambiental, que frisa a relevância da disponibilização de financiamentos já selecionados do PAC 2 e a necessidade de lançamento dos editais do PAC 3 para o saneamento.

Para combater o atual contexto de escassez hídrica nos municípios da região Sudeste, especialmente, as cidades do Estado de São Paulo, os autores do documento preconizam os trabalhos de planejamento, a adequada gestão dos sistemas de abastecimento de água, seguido de um consequente aperfeiçoamento do controle de perdas, além do estímulo ao consumo responsável dos recursos hídricos. Para tanto, se faz premente implementar as ferramentas de gestão do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Embora os serviços de saneamento básico tenham sido ratificados como de titularidade das prefeituras, os municipalistas querem estar a par das discussões acerca dos modelos de gestão do saneamento ambiental nas regiões metropolitanas. A recente promulgação do Estatuto da Metrópole, Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, demonstra a atualidade da discussão. Para os defensores da gestão pública municipal, o fato de o saneamento estar sob a alçada das prefeituras

[16] A “Carta de Poço de Caldas” se encontra reproduzida nos Anexos desse trabalho.

não causa dano tampouco impede a composição de interesses de âmbito local com as questões comuns a serem discutidas nas instâncias decisórias metropolitanas.

A atual Política Nacional de Saneamento Básico tem, entre seus princípios, a valorização da atividade de planejamento em todo ciclo do serviço e ressalta o importante papel do controle social das políticas de saneamento, dando publicidade e transparência à execução dos gastos públicos. Todavia, a dinâmica político-econômica para desembolso de recursos públicos não é condizente com aquilo que reza a letra da lei. De fato, nos deparamos com uma frágil participação do controle social e com o atropelo do planejamento, que favorecem a liberação de recursos do governo mais guiada pelos interesses e ditames da dinâmica política partidária – pelo fenômeno das emendas parlamentares, tema a ser investigado no próximo capítulo – e menos pela realização do interesse público.

> Com o advento do PAC, o Governo Federal assumiu estratégia ativa de negociação com os tomadores de recursos em torno da melhoria da dinâmica temporal dos gastos. Ressalte-se, contudo, que esta dinâmica também associa-se ao perfil normativo dos programas federais de saneamento. Os programas vinculados à fontes onerosas apresentam maiores requisitos técnicos no processo de contratação, mas possibilitam aos agentes contratantes ampla liberdade no processo de alocação dos recursos após a assinatura dos contratos. Contrariamente, os requisitos técnicos para a contratação nos programas referenciados nas fontes do OGU são frágeis e imprecisos, mas o processo de controle político-administrativo do orçamento e os incentivos políticos envolvidos induzem os contratantes a agilizarem o ciclo de desembolso (IPEA, 2009, p. 436).

A mobilização de recursos públicos necessários para a universalização do saneamento básico no Brasil não é tarefa simples de realizar. Entretanto, quando recursos para investir em saneamento básico existem tarefa ainda mais desafiante é fazer com que os valores sejam aplicados visando a justiça social por meio de critérios técnicos, uma vez que acabam por se sobrepor os interesses privados ou partidários, as relações de fisiologismo e clientelismo, e a excessiva interferência do Poder Legislativo, através de emendas parlamentares que são as maiores responsáveis por decidir pela alocação dos recursos públicos federais do OGU. Heller (2015) afirma que os maiores adversários que obstam a efetividade e eficiência do PLANSAB são aqueles que investem na incapacidade do Governo

Federal em alocar devidamente os recursos públicos, a partir de critérios ambientais e de justiça social. Esses personagens podem ser bem representados pelos parlamentares do Congresso Nacional que defendem o “Orçamento Impositivo”.

> A universalização do acesso ao saneamento, orientada por princípios de justiça social, não passa apenas pela aplicação de mais recursos com verbas federais; ela demanda necessariamente a redução de condutas clientelísticas, de práticas pontuais e do uso excessivo de emendas parlamentares na alocação de recursos, reconhecendo a dimensão social do saneamento, requisito do processo civilizatório da nação e assentada em imperativos morais e ambientais. (...) Evidentemente, esse avanço [da implementação efetiva do PLANSAB] esbarra em resistências dos que apostam na baixa capacidade do Governo Federal em bem alocar os recursos públicos, o que tem tido seu ápice nas famigeradas propostas de “orçamento impositivo” discutidas no Congresso Nacional (HELLER, 2015, p. 385- 391).

As vicissitudes políticas, administrativas e de caráter normativo no saneamento básico no Brasil são demasiadamente contemporâneas para medirmos a eficácia das ações governamentais e para estudarmos as críticas correlatas. O próprio afastamento curto do recorte temporal compromete uma interpretação melhor apurada do objeto de estudo. De qualquer forma, sabedores dos limites da pesquisa, no próximo capítulo, serão considerados os investimentos públicos federais, oriundos do Orçamento Geral da União, nas cidades médias brasileiras e macrorregiões do país, no período entre 2004 e 2013.

Com base na trajetória das políticas e nas mudanças administrativas do saneamento básico estudadas nesse capítulo investigaremos a distribuição dos investimentos não onerosos do Governo Federal em saneamento básico pelas cidades médias brasileiras, com recursos provenientes do Orçamento Geral a União – OGU.

3 SANEAMENTO BÁSICO NAS CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS: A DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO FEDERAL ENTRE OS ANOS DE 2004 A 2013

Neste capítulo, objetivamos mapear a distribuição do investimento federal em saneamento básico nos municípios brasileiros. Para isso, as cidades de porte médio constituem o objeto empírico do estudo de caso que levamos a cabo. Aqui, realizamos a conceituação bem como a justificativa do uso da escala da *cidade média* para o estudo do saneamento básico e analisamos a destinação de recursos não onerosos do Governo Federal entre as cidades de médio porte.

As cidades de médio porte possuem relevância para o planejamento urbano brasileiro desde a década de 1970, quando constituíram uma das políticas estratégicas de desconcentração populacional e econômica do II PND. Nesta escala de análise, podemos encontrar estudos importantes sobre cidades médias, tais como os de Marília Steinberger, Gilda Collet Bruna Roberto Lobato Corrêa, Maria Encarnação Beltrão Sposito e Júlio César Zandonadi. Para a realização deste trabalho, utilizaremos a definição de *cidades médias* como aquelas que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes, excluindo-se as capitais. É importante ressaltar que nesta pesquisa, nos interessa mais o porte da cidade, ou seja, o tamanho da população.

Seguindo os critérios apresentados, a amostra desta investigação é composta por 161[17] (cento e sessenta e uma) cidades de porte médio do país, representando as cinco macrorregiões e todos os estados brasileiros, com exceção feita apenas para os Estados do Acre e de Roraima. Isso se deve ao fato de os únicos municípios com as características populacionais de cidades médias do Acre e de Roraima corresponderem às suas respectivas capitais, Rio Branco e Boa Vista.

É possível desenvolver um estudo comparativo das cidades de porte médio em virtude das semelhanças que possuem entre si e tomá-las como escala de análise do problema e das políticas de saneamento básico. Essas características são semelhantes não só do ponto de vista do corte populacional e da complexidade

[17] A lista completa com todas as cidades de porte médio estudadas nesta pesquisa, organizadas em suas respectivas macrorregiões, está arrolada no **Apêndice** deste trabalho.

de suas redes urbanas, mas, sobretudo, em razão dos valores dos repasses de investimentos analisados que estes municípios receberam do Governo Federal.

O montante de investimento em saneamento básico realizado nestas cidades está na mediana entre o que recebem os pequenos municípios de até 50 mil habitantes e os aportes de valores destinados às grandes cidades metropolitanas. Esse fator facilita a realização de analogias com os investimentos em saneamento básico destas cidades em todo o país, considerando também as distintas realidades observadas entre as macrorregiões brasileiras. Em outras palavras, esses municípios com tamanho populacional semelhante, com níveis de complexidade da rede urbana aproximável e com acesso a investimentos federais proporcionais nos permitem compor, como objeto de análise, um panorama da distribuição de inversões públicas no saneamento básico em escala nacional.

3.1 Saneamento básico e a desigualdade regional na escala das cidades médias

O conceito de saneamento contemporâneo é visto de forma ampliada, de modo que abarca quatro dimensões: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem e os resíduos sólidos. Nesta dissertação, interessam especialmente os dois primeiros componentes do saneamento, ou seja, os serviços de provisão de água e o esgoto sanitário, denominados aqui pelo conceito de *saneamento básico*.

Os benefícios sociais do saneamento básico para a qualidade de vida, para a salubridade geral do meio ambiente, bem como para a saúde coletiva, são conhecidos há muito por uma bibliografia específica que trata da saúde pública no nível macro, como os estudos que versam sobre os determinantes sociais da saúde. Ademais, no setor saneamento há componentes de ordem econômica que podem ser tomados como condicionantes dessa política, tais como: a necessidade de financiamento de longo prazo, a mobilização de amplo setor industrial do país e a larga demanda de mão de obra para a implementação de saneamento básico. Essas características fazem com que esse setor seja considerado estratégico para o desenvolvimento social e econômico do país.

> Enquanto setor econômico, o saneamento pode ser considerado um setor estratégico em uma perspectiva de desenvolvimento do país, pois, a ampliação dos investimentos não só promoveria melhoria da saúde da população e a qualidade ambiental no meio rural e urbano, como também promoveria a geração de empregos. Os investimentos em saneamento dentro de uma concepção social são, portanto, essenciais para a diminuição da pobreza. Por outro lado, em uma perspectiva de crescimento econômico, os investimentos em saneamento agregam valor a um conjunto de outras atividades, como a produção imobiliária e o turismo. Do ponto de vista econômico-financeiro, a importância do setor saneamento no cenário nacional é caracterizada pelo expressivo volume de recursos movimentados tanto pelas empresas diretamente responsáveis pela prestação de serviços quanto por um conjunto de empresas ligadas ao setor de indústrias de que produzem equipamentos e serviços para o setor. (BRITTO; BESSA, 2009, p. 2-3).

No que diz respeito aos serviços de saneamento básico nas cidades brasileiras, por meio de uma análise comparativa, pode ser verificado um diagnóstico de fortes desigualdades regionais. A desigualdade é uma das principais características do saneamento básico no país e pode ser abordada por vários aspectos. Por exemplo, é evidente a disparidade da cobertura de abastecimento hídrico e esgotamento sanitário na comparação entre as diferentes macrorregiões brasileiras conforme dados do IBGE. Na região Sudeste, há maior cobertura dos serviços de água e esgoto comparativamente as das regiões Sul e Centro-Oeste, ambas com indicadores superiores aos do Nordeste. Em pior situação, está a macrorregião Norte. O mesmo fenômeno se revela na escala intrametropolitana e na comparação entre regiões mais e menos urbanizadas.

Nesta seção, pretendemos investigar a desigualdade dos serviços de saneamento básico no Brasil. Devem ser consideradas as particularidades do país, com dimensões continentais e heterogeneidades estruturais significativas, quais sejam: sociais, econômicas, regionais e urbanas. Tem-se como centro de análise o mapeamento da distribuição dos recursos e dos investimentos realizados no setor saneamento básico, especialmente daqueles despendidos pelo Governo Federal através do Orçamento Geral da União – OGU. O recorte temporal investigado envolve os investimentos em saneamento básico realizados entre os anos de 2004 e 2013, ou seja, uma década de inversões do Governo Federal aplicadas nas cidades de porte médio brasileiras.

Propõe-se analisar se as aplicações federais em infraestrutura sanitária, especialmente os serviços relacionados à provisão de água e esgoto sanitário, oriundos do Orçamento Geral da União – OGU, têm proporcionado uma distribuição mais equilibrada de recursos públicos para o saneamento básico, ensejando uma reversão do cenário de profundas desigualdades regionais com vistas à universalização.

Além da necessidade de aumento de investimentos sociais, é premente a elaboração de políticas que visem o uso racional e planejado dos recursos públicos federais. Tomaremos por referência a análise da distribuição das inversões federais para as cidades médias, considerada sua localização segundo os estados e as macrorregiões a que pertencem. Interessa-nos investigar o total de recursos aplicados no setor de saneamento básico, num período de dez anos – de 2004 a 2013 – de investimentos federais com recursos do OGU.

Os dados empíricos sobre os repasses federais foram acessados por meio do Portal Transparência do Governo Federal, constituindo nossa principal fonte de pesquisa. Foram recolhidas as informações de investimentos exclusivamente das *cidades médias*. Constituímos um banco de dados composto pelos investimentos federais em saneamento básico nas cidades de porte médio brasileiras, a partir da pesquisa dos orçamentos municipais, entre os anos de 2004 e 2013. O indicador analisado foi o investimento *per capita* atualizado a valores de 2013. Para calcular o indicador, consideramos a população por município do Censo 2010 do IBGE e, para deflacionar os valores, foi utilizado o índice de inflação IPCA/IBGE.

A tabela 3 a seguir evidencia essas disparidades apontadas, segundo dados do IBGE de 2012:

Tabela 3 – Percentual de domicílios particulares permanentes atendidos por serviços de saneamento em 2012

Região	% da rede geral de abastecimento de água	% da rede geral de coletora de esgoto
Centro-Oeste	86,0	42,5
Norte	58,3	13,0
Nordeste	80,6	37,0
Sul	87,1	42,3
Sudeste	92,0	84,1
Média do Brasil	85,4	57,1

Fonte: IBGE/Pnad (2012).

A presença de infraestrutura de saneamento básico como equipamento de serviço público está diretamente relacionada ao processo de urbanização. No país, há uma discrepância entre a cobertura sanitária nas cidades e nas áreas rurais. Essas últimas, além de apresentarem índices mais baixos, se utilizam largamente de soluções não coletivas para o saneamento básico, tal como a adoção de fossas sépticas. A desigualdade no serviço de saneamento básico pode ser observada na comparação entre regiões metropolitanas, entre cidades médias e entre municípios com até 100 mil habitantes. Esse último grupo, que abarca cidades de menor porte populacional, constitui a maioria das cidades brasileiras.

Todavia, percebe-se uma nova tendência das políticas de financiamento da infraestrutura de saneamento no período mais recente. A partir de meados da primeira década do século XXI, verificou-se um significativo aumento de recursos, oriundos de fundos públicos, para a implantação da infraestrutura sanitária em diversas regiões do país. O setor de políticas sociais saiu de uma fase de relativa estagnação com parcos investimentos, entre as décadas de 1980 e 1990, para um período de retomada de inversões do Governo Federal nos anos 2000, especialmente a partir de 2007, quando surgiram políticas de infraestrutura urbana como uma das ações estratégicas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A seguinte tabela evidencia a progressão do montante de recursos federais aplicados em saneamento básico nos anos 2000, principalmente a partir do ano de 2006.

Tabela 4 – Investimentos públicos no setor de saneamento (em R$ mil)

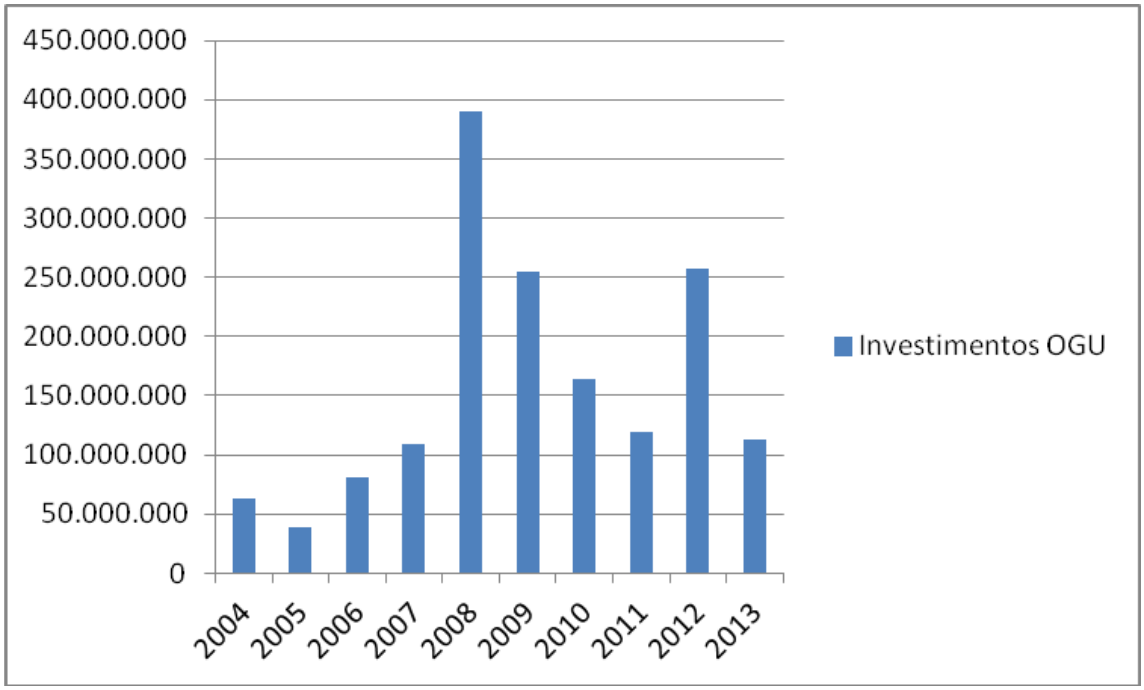
Ano	Financiamentos	OGU	Total
2003	119.025	619.662	738.687
2004	329.572	704.576	1.034.148
2005	575.091	799.187	1.374.278
2006	1.734.864	1.430.600	3.165.464
2007	1.718.164	1.810.617	3.528.781
2008	2.209.029	3.446.691	5.655.720
2009	3.257.138	3.547.356	6.804.494

Fonte: Brasil (2010) *apud* Albuquerque; Ferreira (2012).

O gráfico 1 mostra um pequeno e ligeiro crescimento das aplicações federais entre os anos de 2004 e 2007 nas cidades de médio porte[18], período coincidente ao primeiro mandato de Lula na Presidência da República. Já no contexto político do segundo mandato e primeiro ano após o lançamento do PAC, em 2008, foi atingido um pico de investimentos em saneamento básico para, em seguida, haver uma tendência de retração entre os anos de 2009 e 2011. Houve novo pico em 2012, comparável somente ao volume que fora investido no ano de 2009.

[18]Os valores apresentados neste gráfico podem ser conferidos também na tabela do Apêndice.

Gráfico 1 – Investimentos não onerosos totais em saneamento básico nas *Cidades Médias* entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

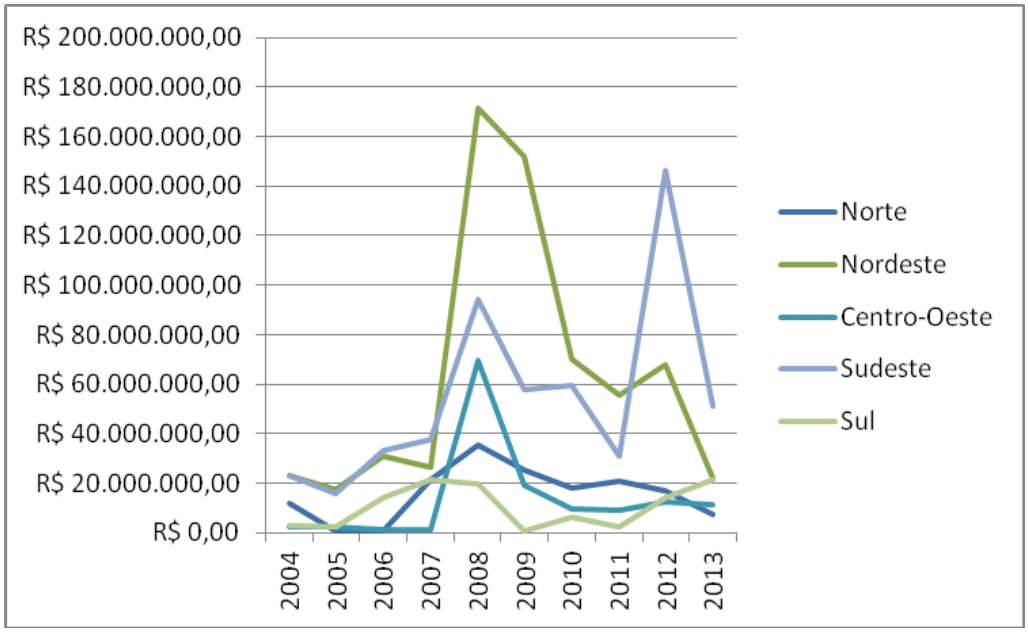


Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Já o gráfico 2 apresenta a distribuição dos investimentos federais do OGU pelas cidades médias considerando as cinco macrorregiões[19]. Destacam-se os picos atingidos pela macrorregião Nordeste no ano de 2008 e pela região Sudeste no ano de 2012. Essa tendência de aumento de aportes financeiros para investimento em saneamento básico nas cidades do Nordeste já havia sido apontada tanto pelo Governo Federal quanto por instituições de pesquisa e fomento, tais como, o IPEA e o BNDES. Esse dado indica uma mudança considerável e pode ir ao encontro das políticas de visam reduzir assimetrias socioeconômicas históricas naquela região.

[19]Os valores apresentados neste gráfico podem ser conferidos também na tabela do Apêndice.

Gráfico 2 – Investimentos não onerosos totais em saneamento nas *Cidades Médias* por macrorregião entre 2004 e 2013 (em R$ mil)



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Uma distribuição de recursos públicos historicamente não voltada para a redução de desigualdades pode ser considerada uma das principais causas da nossa atual condição de *subdesenvolvimento sanitário* e ajudam a compreender o subdesenvolvimento do país. Acreditamos que seja necessária a definição de áreas prioritárias para receber os investimentos como política pública alternativa que modifique este quadro.

As cidades médias selecionadas aglutinam aproximadamente 29,2 milhões de pessoas e, no período considerado, entre 2004 e 2013, receberam como aplicações do Governo Federal, aproximadamente, R$ 1,58 bilhão. Esse valor foi destinado a cerca de oitenta e cinco políticas e projetos, especificamente relacionados às ações de saneamento básico no âmbito municipal. Por exemplo, em 2012, as cidades médias representaram cerca de 15% dos investimentos em saneamento com recursos de transferências federais.

Ressalte-se que, no período analisado, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC constituiu uma das principais fontes de financiamento público para a ampliação de investimentos em infraestrutura urbana, inclusive, contemplando o saneamento básico. O PAC, lançado em 2007, representou um ponto de clivagem no setor, uma vez que R$ 40 bilhões foram garantidos para

aplicações em saneamento, entre os anos de 2007 e 2010, dos quais 12 bilhões de reais eram oriundos de financiamento descontingenciados, 8 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, 4 bilhões da Fundação Nacional de Sáude – Funasa, recursos estes também vindos da OGU; e ainda eram previstos 8 bilhões para auxiliar projetos bancados pelo setor privado. Os 8 bilhões de reais que restavam tinham origem nas contrapartidas dos financiamentos das entidades que receberam os recursos financeiros do Governo Federal.

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental teve como prerrogativa coordenar a escolha dos projetos submetidos pelas prefeituras e CESBs para que elas tivessem acesso aos recursos do PAC, ao passo que à Caixa Econômica Federal e ao BNDES coube a função de agentes financeiros dos projetos que compunham o programa de investimento federal (Albuquerque; Ferreira, 2012).

Com a finalidade de manter a permanência de investimentos e dar continuidade às ações em saneamento básico, foi lançado em março de 2010 o PAC 2, no qual foram previstos inicialmente investimentos da ordem de 45 bilhões para políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Albuquerque; Ferreira, 2012).

Esses investimentos em saneamento básico, com iniciativas nas áreas urbana e rural, envolvem recursos orçamentários dos seguintes ministérios: Ministério da Saúde/Funasa, o Ministério das Cidades, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ao mapear a distribuição espacial dos programas de investimentos em saneamento do Governo Federal, observaremos se eles implicam uma tendência de diminuição das históricas desigualdades regionais e urbanas no setor saneamento básico ou, se *contrario sensu*, agravam as discrepâncias verificadas no tempo presente.

Assim, dentre as 161 (cento e sessenta e uma) *cidades médias* brasileiras analisadas nessa investigação, 10 (dez) municípios são integrantes da região Norte, 33 (trinta e três) da região Nordeste, 7 (sete) da região Centro-Oeste, 81 (oitenta e um) da região Sudeste e, por fim, 30 (trinta) da região Sul.

Da macrorregião Norte, investigamos 1 (um) município do Amazonas, 1 (um) município do Amapá, 6 (seis) municípios do Pará, 1 (um) município de Rondônia e 1 (um) município do Tocantins. Vale relembrar que os Estados do Acre e Roraima

ficaram fora do recorte dessa amostragem, uma vez que as suas únicas cidades com perfil de cidades de médio porte, segundo o Censo de 2010, eram suas respectivas capitais, Rio Branco e Boa Vista. Por não serem contemplados pela definição de *cidade média* tomada por essa pesquisa, esses dois municípios não foram investigados.

Da macrorregião Nordeste, acompanhamos 1 (um) município de Alagoas, 11 (onze) municípios da Bahia, 4 (quatro) municípios do Ceará, 6 (seis) municípios do Maranhão, 3 (três) municípios da Paraíba, 4 (quatro) municípios de Pernambuco, 1 (um) município do Piauí, 2 (dois) municípios do Rio Grande do Norte e 1 (um) município do Sergipe.

Da macrorregião Centro-Oeste, estudamos 2 (dois) municípios de Goiás, 2 (dois) municípios do Mato Grosso e 3 (três) municípios do Mato Grosso do Sul.

Com maior quantitativo de cidades médias, na macrorregião Sudeste, foram investigados 4 (quatro) municípios do Espírito Santo, 19 (dezenove) municípios de Minas Gerais, 12 (doze) municípios do Rio de Janeiro, e 46 (quarenta e seis) municípios de São Paulo.

Finalmente, na região Sul, foram analisados 11 (onze) municípios do Paraná, 9 (nove) municípios do Rio Grande do Sul e 10 (dez) municípios de Santa Catarina.

Outro elemento importante na análise da distribuição das aplicações federais em saneamento básico nas cidades médias diz respeito à origem do prestador dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Dos 161 municípios estudados, 16 cidades têm os serviços de saneamento compartilhados, ou seja, o prestador de serviços para o abastecimento de água não é o mesmo que cuida do esgotamento sanitário. Denominamos que estes serviços municipais de saneamento básico são de *Gestão compartilhada*. São eles:

Quadro 7 – Prestadores de serviços de saneamento básico das *cidades médias* estudadas com *Gestão Compartilhada*

Gestão compartilhada	Cidades médias	
CESB (água) e Direito Público - Lpu (esgoto)	4	Divinópolis-MG, Ubá-MG, Macaé-RJ, Rio das Ostras-RJ
CESB (água) e Direito Público - Lpu (água e esgoto)	2	Angra dos Reis-RJ, Sobral-CE
Direito Público - Lpu (água) e Empresa Privada - LEP (esgoto)	1	Blumenau-SC
Direito Privado com Administração Pública - LPr (água) e Empresas privadas - LEP (água e esgoto)	1	Paranaguá-PR

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração própria (2014).

Já os serviços de saneamento básico que são prestados em regime de monopólio são chamados de *Gestão majoritária*, conforme podemos observar no quadro seguinte:

Quadro 8 – Prestadores de serviços de saneamento básico das *cidades médias* estudadas com *Gestão Majoritária*

Gestão majoritária	Cidades médias	
Direito Público - Lpu (água)	5	Cametá-PA, Timon-MA, Sinop-MT, Brusque-SC, Itajaí-SC
Direito Público - Lpu (água e esgoto)	52	*Quadro Anexo I*
Direito Privado com Administração Pública - LPr (água e esgoto)	4	Itabuna-BA, Crato-CE, Guaratinguetá-SP, Jundiaí-SP
Empresas privadas - LEP (água e esgoto)	7	Cachoeiro de Itapemirim-ES, Nova Friburgo-RJ, Campos dos Goytacazes-RJ, Petrópolis-RJ, Resende-RJ, Itu-SP, Limeira-SP
Prestadores Microrregionais (água e esgoto)	2	Araruama-RJ, Cabo Frio-RJ
CESB	83	*Quadro Apêndice I*

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração própria (2014).

A listagem completa com informações dos 83 municípios que possuem o saneamento básico operado pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs e as 52 cidades médias que têm abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados por serviço público está presente no Apêndice.

3.2 Análise dos dados

As cerca de 85 ações em saneamento básico inseridas nos programas e nas políticas do Governo Federal nos municípios que foram investigadas apresentavam-se, de forma muito diversificada, relacionadas aos temas saúde, saneamento, urbanismo, gestão ambiental e ciência e tecnologia. Em virtude disso, criamos quatro tipologias para a classificação dessas políticas de saneamento básico, de modo a agrupar as ações e tabulá-las, para construir dados. Assim, reunimos as políticas federais de saneamento básico nos seguintes grupos, a saber: *Saneamento*, *Abastecimento de água*, *Esgotamento sanitário* e *Outros*.

Vale ressaltar que o conceito de *saneamento básico* que utilizamos nesta pesquisa não inclui as ações relacionadas à política de resíduos sólidos tampouco as atividades de drenagem. No período considerado, entre 2004 e 2013, os investimentos federais nas cidades médias para a tipologia *Saneamento* envolveram a quantia aproximada de R$ 428,9 milhões. Apresentam-se a seguir as 22 políticas federais de saneamento básico classificadas aqui como ações de *Saneamento*:

Quadro 9 – Políticas federais definidas como ações de Saneamento

1- Apoio para o Desenvolvimento Institucional de Operadores Públicos de Saneamento Ambiental em Municípios com População Superior a 30.000 Habitantes;
2- 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;
3- Apoio à Elaboração de Projetos de Saneamento 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;
4- Apoio a Projetos de Saneamento Ambiental em Assentamentos Precários (PAT/PROSANEAR);
5- Apoio à Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de até 30.000 Habitantes;
6- 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;
7- Saneamento básico para controle de agravos;
8- 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 para Prevenção e Controle de Agravos;
9- 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;
10- Apoio à Elaboração de Projetos de Saneamento 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;

11- Projetos de Saneamento Básico Integrado (PAT/PROSANEAR);
12- Apoio à Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de até 30.000 Habitantes;
13- Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento;
14- Elaboração de Projetos de Saneamento nas Bacias Receptoras da Integração com o Rio São Francisco em Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes;
15- Apoio à Elaboração de Projetos de Saneamento 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;
16- Apoio à Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de até 50.000 Habitantes;
17- 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 para Prevenção e Controle de Agravos;
18- Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos - Saneamento em Aldeias Indígenas;
19- Implantação de Serviços de Saneamento Básico em Municípios com População Superior a 75 Mil Habitantes;
20- Implantação de Serviços de Saneamento Básico;
21- Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Controle de Agravos;
22- Melhoria das condições habitacionais, de infraestrutura e de saneamento básico (habitar brasil/BID).

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

As 29 políticas federais tipificadas como *Abastecimento de água* reuniram o montante de cerca de R$ 413,5 milhões, no período analisado. A seguir, estão listadas as ações governamentais destinadas ao abastecimento hídrico para as cidades de médio porte:

Quadro 10 – Políticas federais definidas como ações de *Abastecimento de Água*

1- Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Abastecimento de Água em Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) para Prevenção e Controle de Doenças;
2- 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;
3- Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 30 mil Habitantes;
4- Construção de Adutoras;
5- Ações de combate à seca;
6- Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE);
7- Abastecimento de Água e Instalações Hidrossanitárias em Escolas Públicas Rurais;

8- 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;
9- Projetos Demonstrativos de Uso Racional e Conservação de Recursos Hídricos;
10- Dessalinização de Água;
11- Revitalização de Infraestruturas de Abastecimento de Água;
12- Apoio a Projetos priorizados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul com Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos;
13- Construção de Sistema de Abastecimento de Água do Baixo Tietê (ETA do Rio Tietê);
14- Implantação de Sistema de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas;
15- Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul com Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (Contrato de Gestão);
16- Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos (CT);
17- Recuperação de Nascentes e Mananciais na Bacia do Rio Paraíba do Sul;
18- Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Estados e Entidades Associadas à Gestão de Recursos Hídricos na Bacia do Rio São Francisco;
19- Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água.
20- Revitalização de Infraestruturas de Abastecimento de Água;
21- Apoio a Projetos priorizados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul com Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos;
22- Construção de Sistema de Abastecimento de Água do Baixo Tietê (ETA do Rio Tietê);
23- Implantação de Sistema de Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas;
24- Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul com Recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos (Contrato de Gestão);
25- Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos (CT);
26- Recuperação de Nascentes e Mananciais na Bacia do Rio Paraíba do Sul;
27- Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Estados e Entidades Associadas à Gestão de Recursos Hídricos na Bacia do Rio São Francisco;
28- Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água.
29- Revitalização de Infraestruturas de Abastecimento de Água.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Quanto ao tipo *Esgotamento sanitário*, reunimos somente 8 políticas federais dirigidas às cidades médias. Todavia, é válido destacar que as ações em *Esgotamento* receberam o maior valor do repasse federal se comparadas às outras tipologias. No período analisado, foram aplicados aproximadamente R$ 525,7 milhões.

Quadro 11 – Políticas federais definidas como ações de *Esgotamento Sanitário*

1- Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário em Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) para Prevenção e Controle de Doenças;
2- Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário 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;
3- Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários em Municípios com População Superior a 30 mil Habitantes;
4- Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário 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;
5- Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistema Público de Esgotamento Sanitário para a Prevenção e Controle de Agravos em Municípios de até 30.000 Habitantes;
6- Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento;
7- Construção e Ampliação ou Melhoria de Sistema de Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário para Controle de Agravos;
8- Implantação e ampliação de sistemas de coleta de tratamento de esgotos.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Preferimos conceituar como *Outros* a categoria que engloba as políticas federais cujas ações estavam ligadas ao saneamento básico, apesar de não possuírem uma denominação específica. Estas 28 ações tiveram recursos disponíveis para investimento da ordem de R$ 219,8 milhões, no período de dez anos estudados.

Quadro 12 – Ações *Outros*

1- Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar Brasil);
2- Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda;
3- Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
4- Implantação ou melhoria de obras de Infra;
5- Obras de Infra;
6- Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários;
7- Construção e Recuperação de Obras de Infra;
8- Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
9- Fomento a Projetos de Recuperação e Conservação de Bacias Hidrográficas;
10- Obras de Revitalização e Recuperação do Rio São Francisco;
11- Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos;
12- Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado;
13- Implantação e Recuperação de Infra;
14- Apoio a Projetos de Infra;
15- Estudos e projetos de obras de infra;

16- Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Mineral (CT);
17- Estudo para a Gestão Sustentável do Sistema Aqüífero Guarani;
18- Reflorestamento de Nascentes, Margens e Áreas Degradadas do São Francisco;
19- Capacitação e Treinamento para a Gestão, Participação e Proteção dos Recursos Hídricos;
20- Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos;
21- Fomento a Projetos de Difusão e Pesquisa Científica e Tecnológica para o Uso Sustentado e a Conservação de Recursos Hídricos;
22- Fomento à Criação de Comitês e Agências em Bacias Hidrográficas de Rios de Domínio da União;
23- Apoio a Projetos de Controle da Poluição por Resíduos em Bacias Hidrográficas com Vulnerabilidade Ambiental;
24- Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar Brasil);
25- Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda;
26- Recuperação e Preservação da Bacia do Rio São Francisco;
27- Criação de Banco de Experiências Tecnológicas de Baixo Custo e Alto Impacto Social relacionadas à Recuperação Ambiental de Bacias Vulneráveis;
28- Disseminação de Boas Práticas de Conservação, Uso e Manejo Sustentáveis da Água.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Algumas características destacam-se na análise das políticas federais de saneamento básico dirigidas às cidades de médio porte. Apesar de o foco desta investigação estar definido em cidades médias, observamos que há uma multiplicidade de escalas presente nas políticas federais de saneamento básico observadas para os municípios pesquisados. Existem, por exemplo, títulos de políticas que estão direcionadas para Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE), municípios com mais de 50 mil habitantes, municípios de até 30 mil habitantes, bem como estão presentes políticas de microescala, como medidas de saneamento destinadas a aldeias indígenas ou localidades com população inferior a 2.500 habitantes.

Outro dado relevante é a dimensão ou envergadura dessas políticas federais de saneamento básico. São muito variadas as ações implementadas nas cidades investigadas, uma vez que envolvem desde estudos e projetos para obras de infraestrutura, passando pela construção de açudes ou Estações de Tratamento de Esgoto, até apoio a projetos de saneamento em assentamentos precários. É digna de nota a variação dos valores que compõem estas políticas de saneamento básico nas cidades médias: são iniciativas que custam entre alguns mil reais até políticas que ultrapassam as cifras de milhões.

Assim, de acordo com as tipologias aqui propostas, envolvendo ações em *Abastecimento de água*, *Esgotamento Sanitário*, *Saneamento* e *Outros*, e considerando a alocação pelas macrorregiões brasileiras, no período compreendido entre 2004 e 2013, a distribuição dos investimentos federais em saneamento básico pode ser sintetizada na tabela 5.

Tabela 5 – Distribuição dos investimentos federais nas cidades médias por regiões

Região	Saneamento	Água	Esgoto	Outros	Total geral
CO	37.232.128	43.242.151	8.874.481	49.580.915	138.929.675
N	63.458.061	7.372.822	72.768.094	14.660.632	158.259.610
NE	255.043.503	98.535.411	201.523.971	81.529.513	636.632.396
S	12.739.617	20.203.726	54.411.954	17.749.022	105.104.320
SE	60.441.386	244.217.301	188.134.829	56.315.564	549.109.080
Total geral	428.914.695	413.571.411	525.713.329	219.835.646	1.588.035.081

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal – obs: valores atualizados em R$ de 2013.

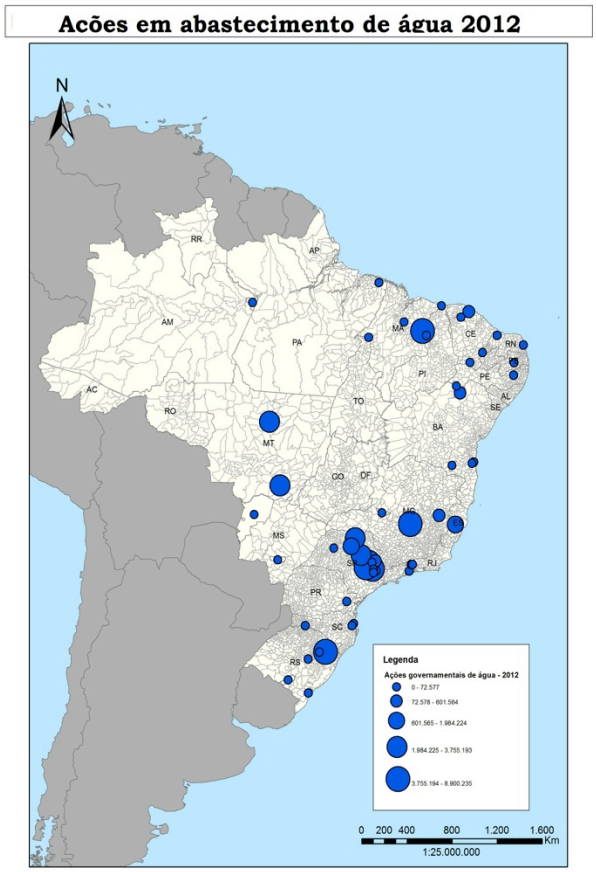
A tabela síntese apresentada aponta para algumas novas tendências do investimento no setor saneamento básico, no que concerne às cidades de porte médio. Tais informações, entretanto, precisam ser melhor investigadas, com vistas à elaboração e a uma melhor qualificação das políticas públicas regionais.

O primeiro dado que nos chama atenção é o fato de as ações em *Esgoto sanitário* terem superado as iniciativas em *Abastecimento de água* e *Saneamento*. Isso aponta para uma perspectiva interessante, uma vez que, desde o legado do PLANASA, havia uma tendência de maiores aplicações nas políticas de abastecimento hídrico em detrimento das ações em esgotamento sanitário, o que revela não somente uma quebra de paradigma, mas também a mudança de um comportamento governamental histórico no setor saneamento básico.

No que concerne às políticas de *Abastecimento de água*, se confirma uma trajetória de predominância de investimentos nas cidades médias da macrorregião Sudeste, cujas aplicações correspondem a mais que o dobro dos recursos destinados à região Nordeste, seguida, respectivamente, pelas regiões Centro-Oeste, Sul e Norte.

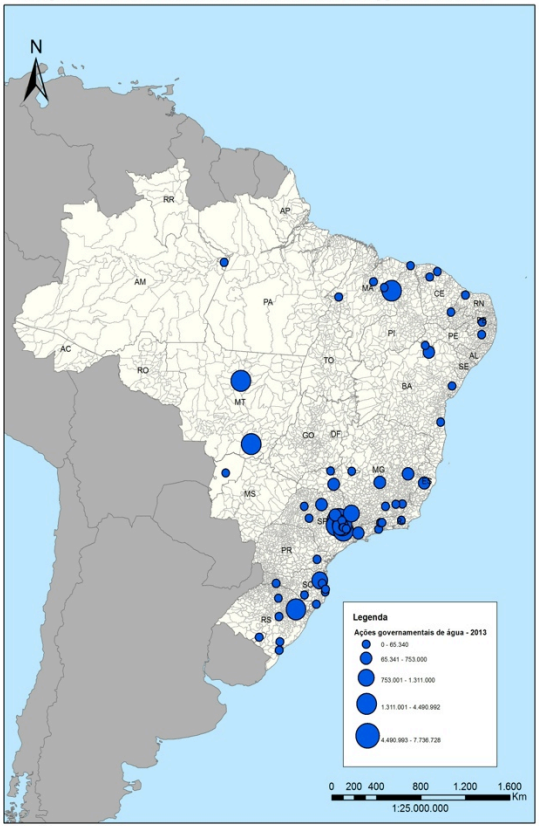
Os mapas 1 e 2 demonstram a prevalência de investimentos em políticas de *Abastecimento de água* na região Sudeste com recursos do OGU nos anos de 2012 e 2013.

Mapa 1 – Ações em abastecimento de água (2012)



Fonte: OGU (2012). Elaborado por: Tatiana Borges (2014).

Mapa 2 – Ações em abastecimento de água (2013)

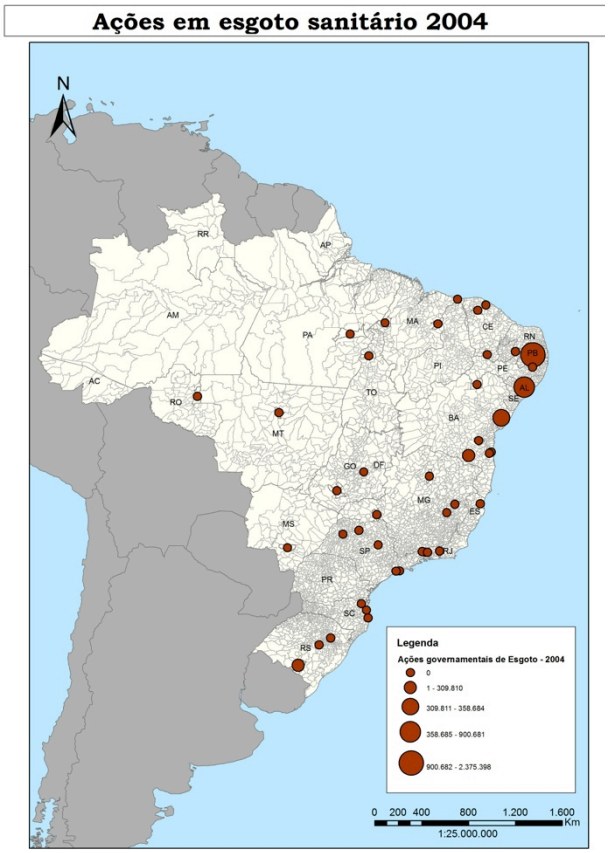


Fonte: OGU (2013). Elaborado por: Tatiana Borges (2014).

Quanto ao aporte de recursos federais dirigidos ao *Esgotamento sanitário*, chamamos atenção para uma mudança no padrão na distribuição de investimentos pelas macrorregiões brasileiras. Estudos já reconheciam e o próprio Governo Federal admitiu a necessidade de eleger a região Nordeste como área prioritária para receber investimentos em saneamento básico, recursos estes oriundos do Orçamento Geral da União – OGU (BRITTO; BESSA, 2009). As aplicações na macrorregião Nordeste são também superiores no que diz respeito às políticas federais de *Saneamento* e *Outros*, em comparação com as demais regiões do país. O Nordeste perde somente a primazia no que tange ao *Abastecimento de água*, superada pela região Sudeste.

Os mapas 3 e 4 ilustram uma concentração de recursos investidos em *Esgotamento sanitário* na macrorregião Nordeste nos anos de 2004 e 2009:

Mapa 3 – Ações em esgoto sanitário (2004)



Fonte: OGU (2004). Elaborado por: Tatiana Borges (2014).

Mapa 4 - Ações em esgoto sanitário (2009)

Fonte: OGU (2009). Elaborado por: Tatiana Borges (2014).

Nos mapas 5 e 6, é possível observar a mudança no padrão de distribuição de investimentos em saneamento básico da região Sudeste para a macrorregião Nordeste. Os mapas ilustram a distribuição de recursos do Orçamento Geral da União nos anos de 2004 e 2013:

Mapa 5 – Distribuição de recursos do OGU por macrorregião (2004)

Fonte: OGU (2004). Elaborado por: Tatiana Borges (2014).

Mapa 6 - Distribuição de recursos do OGU por macrorregião (2013)

Fonte: OGU (2013). Elaborado por: Tatiana Borges (2014).

Na tabela 6, podemos acompanhar a distribuição das aplicações federais em saneamento básico de recursos oriundos do OGU, tomando por referência os recursos segundo o Estado da Federação.

Tabela 6 – Distribuição dos investimentos federais nas *cidades médias* por Estados

UF	Saneamento	Água	Esgoto	Outros	Total geral
SP	30.936.085	157.249.473	146.524.078	5.454.443	340.164.080
MA	120.292.092	27.918.353	46.371.500	32.790.180	227.372.124
BA	67.521.965	35.724.795	43.312.389	6.619.485	153.178.634
MG	4.997.654	42.489.625	24.266.086	46.890.942	118.644.307
PA	57.791.190	566.506	34.600.088	5.100.147	98.057.931
RJ	21.076.067	42.166.028	14.069.207	3.970.179	81.281.481
CE	15.505.574	29.588.288	22.335.254	11.539.808	78.968.924
MT	2.518.431	41.183.819	6.903.420	16.129.210	66.734.880
PE	843.033	2.250.400	29.969.223	26.936.039	59.998.695
SC	8.769.539	7.256.047	36.687.272	2.669.221	55.382.079
RS	3.859.329	11.617.892	17.724.682	13.691.040	46.892.943
PB	10.810.043	3.053.575	27.426.138	3.021.946	44.311.701
PI	38.903.286				38.903.286
MS	34.667.080	1.297.982	1.971.061	221.818	38.157.940
AL			35.098.864		35.098.864
GO	46.618	760.350		33.112.009	33.918.977
RN	1.167.510		31.923.959	308.921	33.400.391
RO	2.623.070	272.352	1.176.096	8.718.565	12.790.083
ES	3.431.579	2.312.175	3.275.458		9.019.212
AM		6.243.200		841.920	7.085.121
AP	3.043.801	290.764	1.893.046		5.227.611
PR	110.750	1.329.786		1.388.762	2.829.298
SE			185.508	313.135	498.642
TO				117.878	117.878
Total geral	428.914.695	413.571.411	525.713.329	219.835.646	1.588.035.081

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Na divisão por Estados da Federação, a distribuição de recursos voltados para *Esgotamento sanitário* novamente se mostra superior a das outras iniciativas em saneamento básico. Caso tomemos os dez primeiros Estados da listagem da tabela 6, perceberemos que há uma concentração de recursos em algumas

Unidades Federativas nas macrorregiões Nordeste (Maranhão, Bahia, Ceará e Pernambuco) e Sudeste (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), seguidas, respectivamente, pelas regiões Norte (Pará), Centro-Oeste (Mato Grosso) e Sul (Santa Catarina).

Já a distribuição por municípios revela informações ainda mais apuradas quanto à disponibilidade de recursos federais pelas cidades de porte médio em todo Brasil. Na tabela 7, ao utilizarmos uma lente ainda mais próxima da escala local, é possível verificarmos como esses recursos foram territorializados nesse período de dez anos de investimentos públicos federais em saneamento básico.

Para efeito de análise, apresentamos aqui somente os municípios médios que receberam mais de R$ 10 milhões provenientes do OGU entre 2003 e 2014. A tabela completa com todas as cidades médias e os respectivos repasses federais consta no Apêndice.

Tabela 7 – Distribuição dos investimentos federais nas *cidades médias* por Municípios

Município - UF	Saneamento	Água	Esgoto	Outros	Total geral
Sumaré – SP	1.567.987	34.382.474	92.087.992		128.038.453
Santarém – PA	56.285.999	327.946	34.600.088		91.214.033
Timon – MA	60.198.191	9.064.265	12.025.132	3.867.828	85.155.416
Caxias – MA	58.348.222	11.181.692			69.529.914
Juazeiro – BA	26.626.274	1.827.094	35.773.289	3.634.272	67.860.930
Governador Valadares – MG	1.265.582	8.046.304		45.664.155	54.976.040
Rondonópolis – MT	1.254.301	32.695.753	6.188.659	13.580.276	53.718.988
Petrolina – PE		660.000	25.755.723	26.936.039	53.351.761
Sobral – CE	3.239.807	13.975.445	20.000.908	10.211.995	47.428.155
Arapiraca – AL	343.957		36.274.961	8.718.565	45.337.483
Sete Lagoas – MG	33.000	32.370.707	12.883.739		45.287.446
Americana – SP		36.385.576	7.345.575	300.956	44.032.107
Resende – RJ	315.542	39.574.990		586.196	40.476.728
Parnaíba – PI	38.903.286				38.903.286
Campina Grande – PB	5.843.418	932.378	26.614.594	1.942.049	35.332.440
Itabuna – BA	556.640	33.569.433	553.360	204.255	34.883.688
Corumbá – MS	34.329.674		524.553		34.854.227
Bacabal – MA	29.471	1.261.124	31.283.140		32.573.735
Anápolis – GO	46.618	760.350		31.521.609	32.328.577
Santa Bárbara d'Oeste – SP		23.286.156	7.997.841		31.283.997
Imperatriz – MA	13.307	4.247		28.922.352	28.939.905
Volta Redonda – RJ	18.677.560	391.242	7.329.515	2.108.580	28.506.898
Mossoró – RN			27.899.389	308.921	28.208.310
Bagé – RS	1.184.537	117.175	13.294.060	13.186.980	27.782.752
Rio Claro – SP		25.018.259			25.018.259
Blumenau – SC	62.435	891.447	21.654.427	195.188	22.803.496
Vitória da Conquista – BA	20.093.745		808.393	263.772	21.165.910
Hortolândia – SP	20.412.024			349.169	20.761.192
Araraquara – SP		11.371.140	8.761.190		20.132.330
Ilhéus – BA	19.365.066				19.365.066
Itapipoca – CE	10.974.896	4.550.050	2.334.346	1.151.345	19.010.638
Catanduva – SP	359.971	2.489.224	11.386.300		14.235.495
Lages – SC	4.459.343		7.644.674	1.458.966	13.562.984
Sinop – MT	1.264.130	8.488.066	714.761	2.548.935	13.015.892
Crato – CE	730.326	11.062.793			11.793.120
Muriaé – MG			11.382.347	257.178	11.639.526
Piracicaba – SP		11.171.328	270.860		11.442.188
Caxias do Sul – RS		11.293.311	145.897		11.439.207
Codó – MA	1.702.900	5.961.713	3.063.229		10.727.842
Itajaí – SC	79.520	5.909.312	4.368.503		10.357.335

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Ao longo dos dez anos de orçamento público federal de repasses para os municípios médios, a cidade que obteve mais repasses do OGU foi Sumaré-SP. Somadas as quatro ações em saneamento básico, este município totalizou o montante de R$ 128.038.453,00. Esse valor corresponde a 8,16% do total investido pelo Governo Federal, com recursos do OGU, em saneamento básico das cidades médias, entre 2004 e 2013. Sumaré, faz parte da Região Metropolitana de Campinas, tem população de 241.311 habitantes, segundo Censo de 2010, e o montante investido em saneamento básico na cidade constitui uma razão *per capita* de 530,59. O IDH-M do município de Sumaré é de 0,762.

Destaca-se ademais que Sumaré foi o município médio que mais recebeu recursos para *Esgotamento sanitário*, comparado ao valor global que a cidade recebeu no período estudado os recursos destinados ao esgoto constituíram aproximadamente 71,92%.

A segunda cidade média a receber mais dotações do OGU foi Santarém, no Estado do Pará. Foram cerca de R$ 91,21 milhões repassados para o município no período considerado. Ressalte-se que 61,70% deste total foram destinados à tipologia *Saneamento*, correspondendo, aproximadamente, a R$ 56,28 milhões, seguido por R$ 34,60 milhões alocados em *Esgoto*. Santarém tem 294.580 habitantes e o investimento federal representou a razão *per capita* de, aproximadamente, 309,29. O município tem IDH-M de 0,691.

Os municípios na terceira e quarta colocações são do Estado do Maranhão, respectivamente, as cidades de Timon e Caxias. Com recursos repassados da ordem de R$ 85,15 milhões, Timon dispôs de cerca de 70,69% para as políticas de *Saneamento*, que significam, aproximadamente, R$ 60,19 milhões de investimentos federais. Timon possui população de 155.460 habitantes, o valor investido constitui a razão *per capita* de 536,50 e o IDH-M do município é de 0,649. Caxias logrou repasse total de R$ 69,52 milhões. Deste valor, 83,91% foram enquadrados em políticas tipificadas como de *Saneamento*, que perfizeram R$ 58,34 milhões. A cidade possui 155.129 habitantes, o que fora investido em saneamento básico no período investigado está na razão *per capita* de 432,35 e o IDH-M de Caxias é de 0,624.

Na quinta posição, encontra-se Juazeiro, município do Estado da Bahia, com repasses federais do OGU de R$ 67,86 milhões. As políticas mais contempladas foram tipificadas como ações em *Esgoto* com R$ 35,77 milhões – 52,71% dos

recursos – e *Saneamento*, cujos repasses foram de R$ 26,62 milhões – 39,23% do investimento federal no município. Juazeiro tem população de 197.965 habitantes, a razão *per capita* das aplicações federais é de 320,41 e a cidade possui IDH-M de 0,677.

Já o município médio que obteve o menor repasse do OGU, entre os anos de 2004 e 2013, foi Cubatão, no Estado de São Paulo, que recebeu R$ 5.173, 00 para ações em saneamento básico. Os recursos recebidos pela cidade Cubatão foram enquadrados na tipificação *Saneamento*. Aquela cifra representa apenas 3,25% em relação aos valores globais investidos em saneamento no decorrer dos dez anos investigados. Cubatão tem população de 118.720 habitantes, o que correspondeu a um investimento federal *per capita* em saneamento básico da ordem de 0,04, e o IDH-M do município é 0,737.

A cidade de Cubatão tem os serviços de saneamento prestados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, concessionária do serviço público que atende inclusive a todos os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista. A partir de 2007, foram investidos cerca de R$ 74 milhões[20] pela SABESP, através do *Programa Onda Limpa*, cujo escopo foi a destinação adequada do esgoto gerado no município. Desde 2007, foram construídos mais de 40 quilômetros de redes de esgoto atendendo a cinco bairros e, em 2010, foi inaugurada uma Estação de Tratamento de Esgoto – ETE no município, com capacidade de tratamento de 120 litros de esgoto por segundo. Atualmente, a prefeitura é administrada por Márcia Rosa de Mendonça e Silva, eleita em 2008 e reeleita em 2012, filiada ao Partido dos Trabalhadores – PT.

Já Sumaré, o município que mais recebeu repasses federais do OGU para ações em saneamento básico, entre 2004 e 2013, tinha, até dezembro de 2014, os serviços públicos de saneamento realizados pelo Departamento de Água e Esgoto, uma autarquia municipal.

No dia 19 de dezembro de 2014,[21] foi assinado pela prefeita Cristina Carrara o contrato de concessão onerosa dos serviços municipais de água e esgoto por um período de trinta anos. Neste espaço de tempo, a empresa vencedora da

---

[20] Informação extraída no sítio eletrônico http://povodecubatao.com.br/sabesp-amplia-saneamento-em-cubatao/ Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

[21] Disponível em: http://correio.rac.com.br/_conteudo/2014/12/capa/campinas_e_rmc/230975-sumare-privatiza-o-servico-de-agua-e-saneamento.html. Acesso em: 19 de janeiro de 2015.

concorrência pública, a Odebrecht Ambiental, deverá realizar investimentos da ordem de R$ 345 milhões no município. A empresa criada em 2008 exerce serviços de água e esgoto em mais de 170 cidades brasileiras distribuídas entre onze Estados da Federação.

Sumaré não possui sequer uma Estação de Tratamento de Esgoto municipal. Atualmente, de todo esgoto produzido na cidade, apenas 14% são processados por meio de estações de tratamento construídas pelas loteadoras[22] e 52% do volume de água tratada são perdidos na rede de distribuição em função dos equipamentos obsoletos. A chefe do poder Executivo municipal, filiada ao PSDB, para justificar a concessão dos serviços de saneamento, apresentou dois argumentos. Em primeiro lugar, ela apontou a existência de uma dívida de aproximadamente R$ 50 milhões, contraída pela autarquia gestora do saneamento, o que teria engessado os investimentos no setor. E, além disso, alegou a ausência de aplicações nos últimos anos: "até agora, estávamos administrando uma crise no Saneamento, com apenas 14% de esgoto tratado, mais de 50% de perdas de água tratada e **nenhum investimento sério neste setor nas últimas décadas**"[23] (grifo nosso).

A última parte da argumentação da prefeita Cristina Carrara pode ser refutada a partir dos resultados obtidos nessa investigação, uma vez que o município de Sumaré foi a cidade média brasileira que mais recebeu investimentos do OGU do Governo Federal nos últimos dez anos, perfazendo um valor total de R$ 128,03 milhões entre os anos de 2004 e 2013 para ações em saneamento básico.

Podemos perceber, ao longo dos dez anos pesquisados de investimentos feitos pelo Governo Federal em cidades de médio porte, entre 2004 e 2013, que 48 municípios de porte médio não receberam investimentos provenientes de recursos do Orçamento Geral da União – OGU em saneamento básico. No quadro 13, estão listados os municípios que não tiveram acesso a investimentos federais em saneamento básico, entre 2004 e 2013, divididos por seus respectivos Estados e macrorregiões, são eles:

Quadro 13 – *Cidades médias* que não receberam repasses federais entre 2004 e 2013

	Botucatu – SP	Sertãozinho – SP

[22] Disponível em: http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/concessoes/sp-duas-empresas-irao-disputar-o-dae-sumare/. Acesso em: 21 de janeiro de 2015.

[23] Informação extraída no sítio eletrônico http://povodecubatao.com.br/sabesp-amplia-saneamento-em-cubatao/ Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

Sudeste	Bragança Paulista – SP	Tatuí – SP
	Caraguatatuba – SP	Taubaté – SP
	Franca – SP	Várzea Paulista – SP
	Guaratinguetá – SP	Votorantim – SP
	Itapetininga – SP	Conselheiro Lafaiete – MG
	Itatiba – SP	Coronel Fabriciano – MG
	Itu – SP	Itabira – MG
	Jaú – SP	Passos – MG
	Jundiaí – SP	Pouso Alegre – MG
	Limeira – SP	Teófilo Otoni – MG
	Ourinhos – SP	Varginha – MG
	Pindamonhangaba – SP	Araruama – RJ
	Praia Grande – SP	Cabo Frio – RJ
	Presidente Prudente – SP	Campos dos Goytacazes – RJ
	Salto – SP	Macaé – RJ
	Santos – SP	Teresópolis – RJ
Nordeste	Teixeira de Freitas – BA	Santa Rita – PB
	Porto Seguro – BA	Vitória de Santo Antão – PE
	Eunápolis – BA	
Sul	Apucarana – PR	Ponta Grossa – PR
	Arapongas – PR	Toledo – PR
	Foz do Iguaçu – PR	Uruguaiana – RS
	Guarapuava – PR	Balneário Camboriú – SC
Norte	Cametá – PA	

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Deste total, 22 municípios do Estado de São Paulo, quase a metade, não tiveram acesso a recursos federais. São Paulo, pertencente à região Sudeste, está entre os estados mais populosos do país, um dos mais ricos da federação e que

possui destaque no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, o que nos faz pensar nos critérios de elegibilidade para o acesso ao financiamento da OGU.

Essa constatação nos ensejou uma série de indagações, uma vez que não há explicitamente uma prioridade de redução das desigualdades regionais e subregionais na distribuição destes recursos. Será que, ao ser eleita a macrorregião Nordeste como área prioritária para acolher os investimentos federais, os estados da região Sudeste receberam uma fatia menor de recursos? Será que a cobertura e a qualidade dos serviços de saneamento prestados naqueles 22 municípios de São Paulo lhes permitem abdicar de recorrer aos recursos federais da OGU por terem atingido autonomia econômico-financeira? Há alguma espécie de direcionamento ou enviesamento político na elegibilidade dos municípios contemplados com financiamento da OGU? Quais seriam os critérios adotados para a alocação dos investimentos públicos federais em saneamento básico pelas cidades médias brasileiras?

Quanto aos 48 municípios médios que não foram contemplados com repasses do OGU para investimento em saneamento básico, podemos apontar que 34 são da região Sudeste, 8 da região Sul, 5 da Nordeste e apenas 1 município médio da região Norte. No que diz respeito ao IDH-M, essas 48 cidades da região Sudeste têm indicador superior a faixa de 0,700 e o índice mais alto pertence ao município de Santos, com 0,840.

3.3 A destinação de investimentos federais com recursos orçamentários para o saneamento básico: as emendas parlamentares

A emenda parlamentar[24] constitui um instrumento pelo qual os parlamentares, das três esferas administrativas, têm a faculdade de participar da elaboração de um projeto de lei do Executivo, seja através de acréscimo, supressão ou modificação do texto. O orçamento público é feito através do projeto de lei orçamentária, que é uma peça enviada pelo Poder Executivo ao Legislativo, de modo que o primeiro é

[24]Para mais informações e conceitos pormenorizados acerca das emendas parlamentares, ver: http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/emendas-ao-orcamento e http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf.

responsável pela programação financeira presente no orçamento e último tem a faculdade de apreciá-lo e emendá-lo.

De acordo com a Constituição Federal, o Orçamento Geral da União é regido por meio de três leis: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. No que concerne ao orçamento federal, os parlamentares deputados federais e senadores têm o poder de interferir no Orçamento Geral da União por meio das emendas. A emenda parlamentar ao orçamento federal constitui a ferramenta por meio da qual os prefeitos conseguem angariar recursos extras para os seus municípios. Via de regra, esses recursos são destinados às bases políticas dos parlamentares e, amiúde, nos momentos de constrição fiscal, são contingenciados pelo Governo Federal.

O ponto crítico é a difícil missão de fiscalizar a alocação dos recursos provenientes das emendas parlamentares, o que exigiria um maior controle social sobre a execução dos recursos orçamentários. Outra questão controversa diz respeito à vinculação, muitas vezes feita, entre a liberação de emendas parlamentares individuais e o reforço do estigma da corrupção, do personalismo e das barganhas políticas por voto.

Na publicação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental intitulada *Gasto Público em Saneamento Básico: Governo Federal e fundos financiadores*, em relatório sobre as aplicações de 2009, foi realizada uma apreciação criteriosa do tema do investimento público com recursos não onerosos em saneamento básico e a questão das emendas parlamentares.

Alguns estudos[25] que analisaram o processo orçamentário no Brasil afirmam que as emendas parlamentares significam uma percentagem diminuta, se comparada ao montante total do orçamento federal. Ou seja, tais pesquisas sinalizam que os parlamentares, por meio das emendas individuais, possuem pequeno poder de interferir no processo determinação da alocação dos recursos públicos federais (BRASIL, 2010).

---

[25] Para mais informações sobre a matéria ver PEREIRA, C. e MUELLER, B., 2002. Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre o Executivo e o Legislativo na Elaboração do Orçamento Público. Revista Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro e FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1999) As Relações Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro, Editora FGV.

Todavia, no que diz respeito ao orçamento do saneamento básico, ocorreu um fenômeno inverso. Esse evento foi observado pelo estudo anteriormente citado *Gasto Público em Saneamento Básico*, em relatório de 2009, no qual foi analisado o período entre 2004 e 2009, quando foram comparados os valores programados nas Leis Orçamentárias Anuais, as quantias designadas para as emendas parlamentares e a porcentagem destas cotejadas ao valor global programado pelo Poder Executivo.

Tabela 8 – Evolução do grau de liberdade orçamentária dos recursos federais programados para o saneamento básico (em valores históricos)

	RECURSOS FEDERAIS PROGRAMADOS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS PARA AÇÕES DE SANEAMENTO (R$ 1,00)					
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Recursos totais programados na LOA	1.847.982.501	2.869.427.410	3.635.481.847	4.307.636.667	5.990.192.960	6.998.420.336
Recursos de emendas	1.079.086.446	1.880.922.582	2.362.217.124	3.134.666.227	2.456.413.685	3.522.138.909
% Emendas/ Total programado	58,4%	65,6%	65,0%	72,8%	41,0%	50,3%

Fonte: BRASIL (2010).

É digno de nota o ocorrido no ano de 2007, quando as emendas parlamentares foram responsáveis por superar a metade dos recursos previstos na LOA, 72,80%, para investimentos em saneamento básico, que equivaleriam a R$ 3,13 bilhões. Houve uma nítida ingerência do Poder Legislativo, por meio das emendas, na destinação de recursos não onerosos para investimento em saneamento básico. Entre 2004 e 2007, os recursos disponíveis para o saneamento básico passaram da ordem de R$ 2,37 para R$ 4,88 bilhões e, à medida que estes valores aumentavam, cresciam proporcionalmente os recursos comprometidos com as emendas parlamentares, reduzindo significativamente a liberdade orçamentária do Poder Executivo para ações em saneamento básico. Esse processo se deu no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, configurando o chamado presidencialismo de coalizão, cada vez mais dependente de acordos com o Congresso Nacional para a manutenção da dita governabilidade.

Ressalte-se que esse fenômeno ocorre numa fase de progressão significativa, ano a ano, entre 2004 e 2009, dos recursos disponíveis para investimento em saneamento básico e está contextualizado politicamente no período de transição entre o primeiro e segundo mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, atingindo o ápice no ano de 2007. Contudo, a partir de 2008, quando os recursos para o saneamento ultrapassaram a linha dos R$ 6 bilhões, foi observada uma outra tendência quanto à liberação de recursos para emendas parlamentares, que comprometeram 41% do orçamento inicial previsto. Em 2009, o investimento estimado em R$ 6,99 bilhões de reais teve 50% dos recursos emendados pelo Congresso. Nesse momento, entre 2008 e 2009, houve uma maior disponibilidade de recursos para investimento em infraestrutura, acompanhada de uma maior restrição à liberdade orçamentária em função da rubrica de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

> O elevado grau de comprometimento dos recursos do Orçamento por emendas parlamentares enrijece a execução orçamentária e deixa pouca flexibilidade para que o Executivo adote critérios mais eficientes na alocação dos recursos disponíveis. (BRASIL, 2010).

Do total de R$ 6,99 bilhões de reais previstos para investimentos em saneamento básico no ano de 2009, o Ministério das Cidades foi contemplado com a maior parte destes recursos e também foi o órgão do Executivo que mais sofreu emendas no orçamento. Nesse momento, o ministro era Márcio Fortes de Almeida, membro do Partido Progressista, que, na conjuntura compunha a base do Governo Federal. Márcio Fortes foi sucessor de Olívio Dutra na gestão do Ministério das Cidades e esteve no cargo entre 2005 e 2011.

Tabela 9 – Distribuição dos recursos federais não onerosos na LOA 2009 para o Saneamento Básico

ÓRGÃO (%)	RECURSOS NÃO ONEROSOS R$1,00
MCIDADES - Ministério das Cidades	4.737.667.404
67,70	
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde (Ministério da Saúde)	1.122.457.510
16,04	
MI - Ministério da Integração	1.069.827.573
15,29	
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	55.277.879
0,79	
MMA - Ministério do Meio Ambiente*	13.189.970
0,19	
TOTAL	**6.998.420.336**
100	

*Inclui ações da Agência Nacional de Águas (ANA) e Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)
Fonte: BRASIL (2010).

Ainda considerando o exercício financeiro de 2009, podemos observar os montantes mobilizados de investimentos com recursos não onerosos pelos diferentes ministérios – órgãos executores – e o grau de comprometimento das dotações orçamentárias com as emendas parlamentares.

Tabela 10 – Recursos federais não onerosos livres e emendados na LOA 2009 para o saneamento básico, por órgão executor

	Recursos de Emendas		Recursos Livres	
ÓRGÃO	**R$ 1,00**	**%**	**R$ 1,00**	**%**
MCIDADES Ministério das Cidades	2.727.924.921	77,45	2.009.742.483	57,81
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	750.000	0,02	54.527.879	1,57
MI – Ministério da Integração Nacional	401.132.988	11,39	668.694.585	19,24
MMA – Ministério do Meio Ambiente	1.000.000	0,03	12.189.970	0,35
MS – Ministério da Saúde	391.331.000	11,11	731.126.510	21,03
TOTAL	**3.522.138.909**	**100**	**3.476.281.427**	**100**

Fonte: BRASIL (2010)

O estudo da SNSA sobre 2009 apresenta dados relevantes e evidencia informações conclusivas sobre a evolução da participação das emendas parlamentares em relação aos recursos não onerosos da LOA previstos para o saneamento básico. O fato de as iniciativas em infraestrutura sanitária exigirem vultosos montantes do orçamento público por um período dilatado pode ser uma das razões para atrair o interesse de parlamentares sobre esses recursos. Muitos casos de emendas parlamentares individuais podem exemplificar alocações de investimentos que estejam a serviço de barganhas políticas, beneficiando currais eleitorais e facilitando a ocorrência de improbidades administrativas, caso não seja realizada uma fiscalização pela sociedade quanto ao destino dos recursos públicos e à sua execução.

Se no item 3.6 desta investigação não nos foi possível afirmar categoricamente a existência de enviesamento político na distribuição de investimentos federais não onerosos para o saneamento, entre as cidades médias brasileiras, ao analisarmos a territorialização e a fase de execução desses recursos, tal fenômeno nos parece mais evidente num processo anterior, que é o da programação financeira federal, ou seja, na elaboração da Lei Orçamentária Anual –

LOA. Nesse momento, a variável política nos parece decisiva, pois os parlamentares gozam de uma capacidade que vai além de interferir no orçamento federal, chegando à intromissão desmesurada na alocação de investimentos públicos federais não onerosos para iniciativas em saneamento básico.

O governo de Dilma Rousseff, por sua vez, tem sido refratário à liberação de emendas parlamentares individuais[26], restringindo a liberdade orçamentária do Poder Legislativo. Em contrapartida, têm sido incentivados os editais públicos, por meio dos quais o Governo Federal lança uma chamada pública e, uma vez sendo exigidos e atendidos os requisitos e critérios técnicos – tais como a apresentação de certificados de quitação de dívidas com o governo e de projetos qualificados –, as prefeituras estariam aptas a receber os recursos provenientes do OGU. Por meio dos editais públicos, seria garantida uma maior lisura no processo de acesso a investimentos federais, conferindo publicidade na alocação de recursos e informações necessárias para o exercício do controle social no que diz respeito à execução dos recursos públicos.

Mais recentemente, a disputa entre o Governo Federal e o Congresso Nacional por recursos do Orçamento Geral da União ganhou um novo capítulo. No último dia 10 de fevereiro de 2015, foi votado e aprovado em segundo turno pela Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo, PEC 358/13, no tocante às emendas parlamentares individuais, alcunhada de “PEC do Impositivo”.

Até então, o Executivo tinha o poder discricionário quanto à liberação de recursos para as emendas parlamentares individuais, o que era chamado de orçamento autorizativo. Entretanto, o que está em vigor no presente momento é orçamento impositivo para as emendas individuais. Assim, uma vez emendados os recursos da LOA pelos deputados e senadores, o Poder Executivo vê-se obrigado a liberar o pagamento das emendas parlamentares individuais com os recursos do OGU. Isso significa que, segundo a nova regra, o Governo Federal terá o dever de executar 1,2% da receita corrente líquida da União, referente ao ano anterior, em emendas individuais dos parlamentares. Do montante total, metade do valor das

[26] Para mais informações, ver site que aborda a questão das emendas parlamentares atualmente: http://www.alexandremarinho.com.br/2012/11/o-que-sao-emendas-parlamentares.html

emendas terá de ser destinada a ações em saúde e os 50% restantes são de livre alocação.

A tramitação e a votação em primeiro turno da PEC 358/13 ocorreram na legislatura do ano de 2014, quando o presidente da Câmara Federal, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), tentou em vão a quebra do prazo regimental para finalizar a votação da emenda ainda naquele ano.

Empossado em 2015, o novo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), foi eleito tendo como principais bandeiras a necessidade de aprovação da PEC do Impositivo e o discurso de independência da Câmara Federal em relação ao Executivo. Depois de ter logrado a aprovação da PEC 358/13, Eduardo Cunha cogitou a ampliação do orçamento impositivo para as emendas de bancada por Estado.

Isso representou uma perda política significativa para o Governo Federal no cabo de forças estabelecido entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo em relação ao Orçamento da União. Desse modo, perdem eficácia a investida do governo na alocação de recursos orçamentários por meio de critérios em acordo com suas políticas de desenvolvimento (setoriais, regionais e urbanas) e, consequentemente, a tentativa de restrição da liberdade do orçamento para as emendas provenientes do Poder Legislativo.

Embora tenha sido significativa a percepção de recursos federais para o saneamento básico por municípios médios nas regiões de menor desenvolvimento econômico, pudemos observar a preponderância do viés político-parlamentar como elemento central na definição dos critérios da distribuição do investimento federal entre os municípios. Em outras palavras, ao contrário do que foi apontado por estudos sobre o processo orçamentário acerca do baixo impacto provocado pelas emendas parlamentares, constatamos, no que tange ao saneamento básico, um alto grau de comprometimento e uma falta de flexibilidade do Orçamento Geral da União em função da ingerência do Legislativo Federal por meio das emendas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os períodos analisados por essa pesquisa foram perpassados por planos nacionais de saneamento básico e grandes obras públicas com investimento estatal por todo o território do Brasil. Os vultosos recursos financeiros públicos mobilizados para essas obras tornam necessárias políticas de controle e transparência. Desse modo, compreendemos ser fundamental a valorização do trabalho estratégico de planejamento, a publicidade dos gastos públicos e o controle social, tarefas essenciais e indispensáveis para a execução do orçamento público com mais probidade, transparência e lisura.

Estudar as políticas federais de saneamento básico e as formas de financiamento nos mostrou o quanto o Estado é um campo em situação permanente de disputa, seja no tocante à economia, seja no que concerne à política. Assim, grupos de nuances políticas heterogêneas defenderam, cada um a sua maneira, diferentes visões de como o poder público deveria agir com relação ao saneamento básico. Nesse recorte temporal, alguns binários antagônicos se formaram: gestão pública ou gestão privada, centralização ou descentralização, maior ou menor participação do Estado na política de saneamento, financiamento público ou financiamento privado, dentre outros.

Em função das características econômicas próprias do saneamento básico como um serviço de monopólio natural, que requer aportes financeiros significativos e por longo prazo, o Estado aparece como um ator social com papel de relevo como um agente indutor, tanto na elaboração de políticas públicas quanto na prestação de serviços de saneamento. Esse traço pode ser percebido como uma permanência, pelo menos desde o fim do século XIX, passando pelo século XX e se confirmando no limiar desse século como um protagonista dos serviços públicos de saneamento. Mesmo havendo a participação subsidiária do capital privado, o Estado se consolida com um ator indispensável para a promoção do saneamento básico.

No Brasil, desde a segunda metade do século XIX, o saneamento já foi introduzido como um serviço público concedido a uma empresa privada de capital inglês. Pelo menos desde esse período, alguns serviços públicos, como o serviço de provisão de águas, pareciam interessantes aos olhos de capitalistas e de acordo com o padrão de acumulação de capital da época. A visão empresarial e a busca cada vez maior por lucro levaram a dois impasses não superados: Como servir água

aos mais pobres se esses não poderiam pagar pelo serviço? Quem investiria na instalação das redes de esgotos? O poder público ou a empresa concessionária que detinha o monopólio do saneamento? De certo, a falta de regulação e de concorrência, haja vista a contestação da qualidade dos serviços prestados e o descontentamento dos segmentos mais pobres, levaram o poder público, concedente do serviço de saneamento, a retomar a prestação do saneamento para a esfera pública.

Uma vez concluído o estudo de caso, não podemos afirmar que, entre 2004 e 2013, houve uma distribuição de recursos federais do OGU para o saneamento básico com vistas a reduzir as desigualdades regionais. Muito embora tenha sido constatada uma prevalência de recursos aplicados na macrorregião Nordeste nos anos 2005, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2013, ainda é persistente a situação de desigualdade no acesso aos serviços de saneamento básico, se tomarmos como referência as regiões do país, bem como é desproporcional a partilha de recursos entre as cinco macrorregiões brasileiras.

No decorrer dos dez anos investigados, ocorreu uma alternância entre as regiões Nordeste e Sudeste como aquelas que receberam mais investimentos para o saneamento básico, seguidas em terceiro lugar, pela macrorregião Norte. Já as regiões Sul e Centro-Oeste amargaram as últimas posições como as que tiveram menos acesso aos recursos federais do OGU para o saneamento básico. A macrorregião Sul esteve em terceiro lugar na distribuição de investimentos nos anos de 2006 e 2007 e a região Centro-Oeste figurou na terceira posição somente nos anos de 2005 e 2008.

Quando modificamos a escala de análise da distribuição de recursos do OGU entre as cidades médias foi possível observar um fenômeno político interessante. Ao mapearmos a distribuição dos investimentos não onerosos federais do saneamento básico entre as *cidades médias* e observamos os critérios para a alocação dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União, pudemos perceber a existência de ingerência e dirigismo do Poder Legislativo federal, por meio das emendas parlamentares.

As emendas parlamentares, no caso do saneamento básico, impactam o orçamento federal tornando-o inelástico, chegando a comprometer quase a metade de todo o investimento previsto para um ano. A análise do orçamento do saneamento básico de 2009 ilustra bem esse fenômeno com emendas

parlamentares que somadas são da ordem de 3 bilhões para um investimento total de 6,9 bilhões previstos para esse ano.

Com efeito, afirmamos que esse processo legislativo constitui um critério preponderante para a destinação de inversões públicas do saneamento básico entre os municípios médios brasileiros. É necessário investigar outras formas de elegibilidade dos municípios para a territorialização dos investimentos federais em saneamento básico para confrontá-las e compará-las com o peso proporcional que possuem ante as emendas parlamentares.

O estudo realizado por David Vetter constatou a desigualdade no acesso a recursos públicos do saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro, na década de 1970, quando observou que os recursos do FGTS – tributo baseado no salário do trabalhador – eram utilizados para investimentos em saneamento básico de maneira concentrada nos bairros e regiões de maior renda da cidade.

Ao fazermos um rebatimento desse método analítico para o estudo da desigualdade do saneamento entre as macrorregiões brasileiras, chegamos a resultados dignos de nota. Observamos um deslocamento da massa de investimentos públicos das regiões Sul-Sudeste para áreas consideradas prioritárias Norte-Nordeste, confirmando o que alguns estudos de institutos e do próprio Governo Federal já sinalizavam. Os mapas demonstram a dinâmica da territorialização desses recursos do saneamento básico pelas regiões do Brasil, entre 2004 e 2013.

Apenas uma tendência histórica não foi alterada. A região Sudeste concentrou o maior montante de investimentos, no período de dez anos considerados, em *Abastecimento de água*, essa que é a macrorregião mais rica do país. Por outro lado, a região Nordeste despontou como a que recebeu mais investimentos para *Esgotamento sanitário*.

Como agenda de futuras pesquisas, sinalizamos a necessidade de estudos que expliquem o fenômeno das reeleições de prefeitos de sete entre as dez cidades médias que mais receberam investimentos do OGU entre 2004 e 2013 e medir as consequências desse fato político do ponto de vista da efetividade e eficiência dos gastos públicos em saneamento básico realizados nessas *cidades médias*. Foi constatado que, entre os 10 municípios de porte médio que mais receberam repasses federais do OGU para investimento em saneamento básico, em apenas três cidades não houve reeleição, são elas: Caxias – MA, Rondonópolis – MT e Sete

Lagoas – MG. Tal fenômeno nos parece bastante significativo e seria merecedor de um estudo/análise mais pormenorizado, que busque explicar o contexto político que favoreceu essa ocorrência. Possivelmente, estudos nas áreas de Ciência Política ou da Sociologia poderiam dar contribuições relevantes, que propusessem modelos explicativos para tal feito.

Ainda como agenda de investigação, acreditamos que a metodologia ora proposta para análise da distribuição de investimentos federais não onerosos em saneamento básico pelas cidades de porte médio deve também ser aplicada ao estudo das regiões metropolitanas, bem como dos municípios brasileiros com até 100 mil habitantes, passando pela análise de outros fundos públicos que financiam o saneamento básico.

Para que haja um efetivo controle e fiscalização exercidos pela sociedade e pelos cidadãos médios brasileiros dos atos administrativos e da administração do Estado, se torna imprescindível conhecer o funcionamento da máquina pública assim como saber de que modo são decididos e executados os gastos públicos. Nesse sentido, os principais meios de se manter a transparência e a probidade no trato com a coisa pública são a publicização dos atos administrativos, como o orçamento público, e o controle social como ferramenta a serviço do controle do exercício do poder e da cidadania. Diferente disso, teremos um Estado comprometido com a realização de interesses privados, seja por meio de governantes, agentes públicos, parlamentares, lobbystas, empresários, partidos políticos como representantes empenhados nos ganhos privados e corporativos. Enquanto não houver o exercício da cidadania ativa, vigilante e plena, estaremos diante de um conceito de controle social que se torna frágil, vazio e oco, sem a menor possibilidade de ocorrer uma fiscalização de fato, o controle das políticas públicas e a execução orçamentária.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, G. R; FERREIRA, A. B. O saneamento ambiental no Brasil: cenário atual e perspectivas. Rio de Janeiro. **Saneamento Urbano**. Rio de Janeiro: BNDES, v. 2, p.271-309,2012.

ALÉM, A.C; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

ANDRADE, L.C. **Análise de indicadores de saúde na região metropolitana do Rio de Janeiro**. 1978. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1978.

ANDRADE, T. A; SERRA, R. V. Crescimento Econômico nas Cidades Médias Brasileiras. **Nova Economia**. Belo Horizonte: UFMG, v. 9, n.1, p.29-60, jul.1999.

ANDREWS, C.W.; BARIANI, E. (org.). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

ARRETCHE, M.T.S. Política Nacional de Saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. In: VI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1995, Brasília. **Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR**. Brasília: ANPUR,1995.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 12, p. 17-26, 2004.

ASSEMAE. **“Carta de Poços de Caldas” – 45ª Assembleia Nacional da Assemae**. Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento. Minas Gerais: Poços de Caldas, 24 a 29 de maio de 2015.

ASSEMAE. “**Remunicipalização da água é tendência mundial**”. Publicação eletrônica da ASSEMAE Disponível em: <http://app.assemae.org.br/s/?15062.267.675774.0.1.25839.9.212070483.0.10.0.0.154720.0.0.e75a0 > Acesso em: 12 ago. 2015.

AZEVEDO NETTO, J.M. Cronologia do abastecimento de água (até 1970). **Revista DAE**, v.44, n.37, p.106-111, jun.1984.

BAKKER, K. The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. **Antipode**, v.39, issue 3, p.430-455, jun. 2007.

BARCELOS, F. C. et al. Entre caminhos e descaminhos: o Estado brasileiro e a organização do Poder Executivo (1990-1994) [recurso eletrônico]. **Cadernos MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, n.3, 2011.

BARRAQUÉ, B. O desenvolvimento dos serviços na Europa da diversidade para a convergência? In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 313- 333.

BASTOS, R. K. X. Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de serviços de saneamento básico. In: CORDEIRO, B. S. (org.) **Lei nacional de Saneamento Básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, v. 3, 2009, p. 559-570.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura,** v. 1, n. 1, p. 83-119, janeiro-abril 1986.

BORGES, T.L.S. Elaboração dos mapas a partir do levantamento dos dados empíricos no Portal da Transparência do Governo Federal. Outubro de 2014.

BORJA, P. C. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. No prelo.

BORJA, P. C. **Política de saneamento no Brasil**. No prelo.

BORJA, P. C.; MORAES, L.R.S. O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social (Texto adaptado). In: XII SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2006, Figueira da Foz. **Anais do XII Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**. Figueira da Foz (Portugal): APRH, APESB, ABES, 2006. 1 [CD ROM].

BORJA, P. C; BERNARDES, R. S. Avaliação de políticas públicas de saneamento no Brasil. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de**

serviço de saneamento. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 525-541, 2013, p. 525-541.

BRAADBAART, O. A transferência Norte-Sul do paradigma da água canalizada: O papel do setor público nos serviços de água e esgotos. HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.). **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 116-134.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, C. A; CORRÊA, V. P. Papel sistêmico da infraestrutura econômica no processo de desenvolvimento: as novas formas de financiamento. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 1997. Recife. **Anais do XXV Encontro Nacional da ANPEC.** Recife, 1997.

BRASIL. Memória da Administração Pública Brasileira – Base Mapa/SIAN, Arquivo Nacional. Base de dados sobre os órgãos da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://linux.an.gov.br/mapa>

BRASIL. Agência Nacional de Águas – ANA. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, , 2003. Disponível em: http://www.ana.gov.br/pnrh/index.htm

BRASIL. Arquivo Nacional. **Base de dados sobre os órgãos da Administração Pública Federal**. Memória da Administração Pública Brasileira – Base Mapa/SIAN. Disponível em: <http://linux.an.gov.br/mapa>

BRASIL. Arquivo Nacional. **Os Presidentes e a República**: Deodoro da Fonseca e Luiz Inácio da Silva. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. "**Orçamento Brasil".** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Congresso Nacional. Disponível em: www.camara.gov.br/orcamento

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Governo Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em:< http://www.portaltransparencia.gov.br/>

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA. **Plano de Saneamento Básico Participativo**: elabore o Plano de

saneamento de sua cidade e contribua para melhorar a saúde e o meio ambiente do local onde você vive. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. ***Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento****: Diagnóstico dos* Serviços de Água e Esgotos – 2011. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. ***Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA****. Disponível em: <www.cidades.gov.br/secretarias/saneamento-ambiental>. Ministério das Cidades.*

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS**. Disponível em: <www.snis.gov.br > *Ministério das Cidades.*

BRASIL. **Portal do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*.** Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Gasto Público em Saneamento Básico**: Governo Federal e Fundos financiadores – Relatório de aplicações dee 2009. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Brasília: Ministério das Cidades, outubro de 2010.

BRITTO, A. L. N. P; BESSA, E. R. A. S. **Nota Técnica Saneamento**. Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (Relatório Técnico). Rio de Janeiro: Institutos de Economia da UFRJ e da UNICAMP, 2009.

BRITTO, A. L. N. P. Gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da lei 11.455/2007. **Revista e-metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 11, ano 3, p.8-18, dezembro de 2012.

_____. O saneamento ambiental nos planos diretores municipais. In: SANTOS JUNIOR, O. A; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos Diretores Municipais Pós-estatuto das Cidades**: balanço crítico e perspectivas. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital Observatório das Metrópoles, 2011, p. 127-153.

_____. **Panorama do saneamento básico no Brasil**: Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

_____. Gestão regionalizada de serviços de saneamento. In: CORDEIRO, B. S. (org.) **Lei Nacional de Saneamento Básico**: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v.1, p. 129-146.

_____.**Les modes de gestion des services d'eau et assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986)**: logique technico-sectorielle nationale versus logiques politiques locales. Université de Paris XII – Institut d'Urbanisme de Paris, 1995.

CABRAL, D. et al. **Ministério da Justiça 190 anos**: justiça, direitos e cidadania no Brasil. (org.) Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012.

CAMPOS, A. L. V. **Políticas Internacionais de Saúde na Era Vargas**: o Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

CASTRO, J. E. Poverty and citizenship: sociological perspectives on water services and public-private participation. **Geoforum**, v. 38, n. 5, p. 756-771, 2007.

_____. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 53-75.

COMIN, A. O Brasil medieval. In: Relatórios especiais: saneamento. **Revista Carta Capital**, 20 de março de 2013, ano XVIII, n. 740, 2013.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil**. 1994. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fiocruz/ENSP. Rio de Janeiro, 1994.

_____. **Avaliação da Política Nacional de Saneamento**: Brasil – 1996/2000. 2003. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Programa de Pós-graduação da Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. Recife, 2003.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública, FGV/EBAPE**. RAP – Rio de Janeiro 42(5): p. 829-74, set/out. 2008.

COSTA, S. S; RIBEIRO, W. A. Dos porões à luz do dia: Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 467-482.

COUTO, C. G. Modernização. In: ANDRADE, R. C; JACCOUD, L. (org.) **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, Escola Nacional de Administração Pública, 1993, v. 2.

COUTINHO, R. M; KRAENKEL, R. A; PRADO, P. I. Catastrophic Regime Shift in Water Reservoirs and São Paulo Water Supply Crisis. **PLOS ONE** 10(9). Setembro de 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0138278

DOMINGUES, R. A. S. **A competência dos Estados-membros no Direito Urbanístico**: limites da autonomia municipal. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

DUPUY,G. **Ville, systèmes et réseaux**: le role historique des techniques urbaines. Les Annales de la recherché urbaine. Paris: Dunod, n. 23/24, 1984.
FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. Campinas, SP: [s.n.], 2005.

_____. A política social do Governo Lula – 2003/2010: perspectiva histórica. **Texto para Discussão**. Campinas: IE/UNICAMP, n. 192, 30p., junho 2011.

FONSECA, A; FAGNANI, E. (org.) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, v. 2,2013 (Projetos para o Brasil – 8).

FARIA, R. C; NOGUEIRA, J. M; MUELLER, B. Política de precificação do Setor Saneamento Urbano no Brasil: As evidências do Equilíbrio de Baixo Nível. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 481-518, julho-setembro, 2005.

FISZON, J. T. **A Política Nacional de Saneamento de 1968 a 1964**: o caso do Planasa. 1990. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fiocruz/ENSP, Rio de Janeiro, 1990.

GALVÃO JUNIOR, A. C. Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil. In: PROENÇA, J. D. et al. **Desafios da Regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009.

GOULART JUNIOR, R. Desenvolvimento Regional e a Política das Águas no Brasil (1930-2010): Estudo do Setor de Saneamento. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2012, Porto Alegre. **Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política.** Porto Alegre: SEP**,** 2012.

HALL, D; LOBINA, E. Políticas públicas e financiamento de sistemas de esgotos. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 156-178.

HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

HELLER, L; BASTOS, R.K.X, HELLER, P.G.B; TEIXEIRA, J.C. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 483-501.

_____. Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces: A perspectiva da saúde pública. In: CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 179 -195.

_____. Saneamento básico: a dívida social crônica e persistente. In: FONSECA, A; FAGNANI, E. (org.) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 369-397.

_____. O papel da União na política de saneamento básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. In: CORDEIRO, B. S (org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico**: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, v.1, p. 87-99, 2009.

HOJAIJ, A. Saneamento e sua relação com o desenvolvimento urbano. S/D. Disponível em: <https://goo.gl/52HywE > Acesso em: 4 ago. 2015.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diagnóstico e desempenho recente da Política Nacional de Saneamento Básico. In: **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, v. 2, capítulo 15, 2009 p. 431-449.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD – 2012**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**: demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo: Cortez, 1989.

JUSTO, M. C. D. M. **Uma análise crítica das políticas de saneamento**. Campinas: BVSDE, 2004.

KLEIMAN, M. Permanência e mudança no padrão de alocação socioespacial das redes de infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro – 1938/2001. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, Ano XVI, n. 1, jan-jul 2002.

_____. Financiamento das redes de infra-estrutura de água e esgoto no Rio de Janeiro: novos agentes, modelos e lógicas. In: VI CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPALISTAS, 2002, Santo Domingo. **Anais do VI Congreso Iberoamericano de municipalistas.** Santo Domingo: União Iberomericana de Municipalistas, 2002. v. 1. p. 1-6.

LEME, M. C. S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, M. C. S; FERNANDES, A; GOMES, M. A. F. (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965.** São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

LIMA, E. C. R. **Qualidade de água da Baía de Guanabara e saneamento**: uma abordagem sistêmica. 2006. Tese (Doutorado em Engenharia) – Programa de Pós-graduação de Engenharia – COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucesso e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n. 2, p. 5-32, abril/junho, 1998.

LOBO, L. **Saneamento básico**: em busca da universalização. Brasília: Ed. do Autor, 2003.

LOBO, R. L. N; LEMOS, E. G. Rio de Janeiro: um ensaio sobre a história da cidade e o saneamento. In: SOARES, V. A. et al (org.). **Arte e Saúde**: aventuras do olhar. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2013.

LOPES, D. M. F; HENRIQUE, W. (org.). **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010. (Série estudos e pesquisas, 87).

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização**. Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 123-154, 2010.

MARQUES, E. C. **Desigualdades sociais e infra-estrutura urbana**: a produção dos equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro. 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 1993.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos Enap,** Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, Escola Nacional de Administração Pública, n, 8, 57p.,1997. Disponível em: < https://goo.gl/Mf8gNc > Acesso em: 9 jul. 2015.

MATOS, J. B. B; LEAL, R. M. As grandes transformações políticas, produtivas e econômicas: para uma discussão do papel do Estado contemporâneo. In: II ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2009, Porto Alegre. **Anais do II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira.** Porto Alegre: AKB, 2009.

MELO, M.A.B.C. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 23, 1989.

MELO, M. A.B.C; MOURA, A.S. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 4, p.99-126, dezembro de 1990.

MENEZES, N. J. O; MELO, V. A. **Gestão pública e privada no saneamento básico municipal: análise das práticas brasileiras – período de 2006 a 2012**. 2014. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), 2014.

MIRANDA, L. et al. Water Governance Key Approaches: An Analytical Framework**. Literature Review**, v.4. (Chance Sustain, n. 2), p.3-23, July 2011.

MONTEIRO, J. R. A. P. R. Abastecimento d'agua em nível nacional: equacionamento permanente. In: XIII CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA, agosto de 1972, Assunção. **Anais do XIII Congresso**

Interamericano De Engenharia Sanitária. Assunção: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária,1972.

_____. **Planasa**: um plano em marcha. Rio de Janeiro: Secretaria de Divulgação,1974.

_____. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. In: CORDEIRO, B. S. (org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico**: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 33-53, v.1.

MULAS, A. S. Análise de políticas públicas de saneamento: Aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.). **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 98- 115.

OLIVEIRA, A. L. S. **Saneamento básico no Brasil**: limites e possibilidades de atuação do setor privado. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

PEIXOTO, J. B. Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 502-524, 2013.

PEREIRA JUNIOR, J. S. **Aplicabilidade da Lei 11.445/07**: Diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2008.

PINTO JUNIOR, H. Q. (coord.) et al. **Perspectivas do investimento em infraestrutura**. Rio de Janeiro: Synergia, UFRJ, Instituto de Economia; Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 2010 (Projeto PIB – Perspectiva do investimento no Brasil, v. 1).

REZENDE, S. C; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG; Escola de Engenharia da UFMG, 2002.

ROUSE, M. Paradigma centrado no papel do setor privado. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 196- 213.

SAIANI, C. C. S. Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil. In: XIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA**,** 2008, João Pessoa. **Anais do XIII Encontro Nacional de Economia Política**, 2008, João Pessoa, 2008.

SALLES, M. J. **Política Nacional de Saneamento**: percorrendo caminhos em busca da universalização. 2008. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública – Ensp/ Fiocruz. Rio de Janeiro, 2008.

SALLES, M.J.; MELAMED, C. Sistema de Informação em Saneamento Básico no Brasil: década de 1990 aos anos 2000. In: CORDEIRO, B. S. (org.). **Lei Nacional de Saneamento Básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009, v. 1, p. 203-218.

SANTOS NETO, G. M**. Avaliação do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e do Programa Nova Baixada para o saneamento básico na Baixada Fluminense**. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2002.

SANTOS, Â. M. P. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SANTOS, J. R. **Regulação do saneamento básico no Brasil**: os objetivos da política e as experiências nos municípios fluminenses. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, L. B. A reforma Administrativa de 1967. In: ANDREWS, C.W; BARIANI, E. (org.) **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

SOUSA, F. L. (org.) **BNDES 60 anos**: perspectivas setoriais. 1ª ed. Rio de Janeiro: BNDES, v. 2, 2012.

SOUSA, A. C. A. **Política de Saneamento no Brasil**: atores, instituições e interesses. 2011. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização da Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 44, p. 513-560, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Paraná, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SWYNGEDOUW, E. A economia política dos serviços públicos essenciais. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (org.) **Política pública e gestão de serviço de saneamento**. Ed.ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 76- 97.

TUROLLA, F.A. Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. **Texto para Discussão,** n. 922. Brasília, IPEA, 26p., janeiro de 2002.

VETTER, D. M. et al. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura do município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 112, 1979.

WARTCHOW, D. Serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. In: CORDEIRO, B. S. (org.) **Lei nacional de Saneamento Básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 271-294, v. 2.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Prestadores de serviço de saneamento básico nas cidades médias por tipo de serviço

Cidade Média	Prestador de serviço de saneamento	Tipo de serviço
Parintins – AM	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parintins - SAAE (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Santana – AP	CAESA	água e esgoto
Abaetetuba – PA	COSANPA	água
Bragança – PA	COSANPA	água
Cametá – PA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água
Marabá – PA	COSANPA	água
Parauapebas – PA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Santarém – PA	COSANPA	água
Ji-Paraná – RO	CAERD	água
Araguaína – TO	SANEATINS	água e esgoto
Arapiraca – AL	CASAL	Água
Alagoinhas – BA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Barreiras – BA	EMBASA	água e esgoto
Eunápolis – BA	EMBASA	água e esgoto
Ilhéus – BA	EMBASA	água e esgoto
Itabuna – BA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Privado com Administração Pública - LPr)	água e esgoto
Jequié – BA	EMBASA	água e esgoto
Juazeiro – BA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Paulo Afonso – BA	EMBASA	água e esgoto
Porto Seguro – BA	EMBASA	água e esgoto
Teixeira de Freitas – BA	EMBASA	água e esgoto
Vitória da Conquista – BA	EMBASA	água e esgoto
Crato – CE	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Privado com Administração Pública -	água e esgoto

	LPr)	
Itapipoca – CE	CAGECE	água e esgoto
Juazeiro do Norte – CE	CAGECE	água e esgoto
Sobral – CE	CAGECE	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Açailândia – MA	CAEMA	Água
Bacabal – MA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Caxias – MA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Codó – MA	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Codó - SAAE (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Imperatriz – MA	CAEMA	água e esgoto
Timon – MA	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água
Campina Grande – PB	CAGEPA	água e esgoto
Patos – PB	CAGEPA	água e esgoto
Santa Rita – PB	CAGEPA	água e esgoto
Caruaru – PE	COMPESA	água e esgoto
Garanhuns – PE	COMPESA	água e esgoto
Petrolina – PE	COMPESA	água e esgoto
Vitória de Santo Antão – PE	COMPESA	água e esgoto
Parnaíba – PI	AGESPISA	Água
Mossoró – RN	CAERN	água e esgoto
Parnamirim – RN	CAERN	água e esgoto
Nossa Senhora do Socorro - SE	DESO	água e esgoto
Anápolis – GO	SANEAGO	água e esgoto
Rio Verde – GO	SANEAGO	água e esgoto
Rondonópolis – MT	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Sinop – MT	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	Água
Corumbá – MS	SANESUL	água e esgoto
Dourados – MS	SANESUL	água e esgoto

Três Lagoas – MS	SANESUL	água e esgoto
Cachoeiro de Itapemirim – ES	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Colatina – ES	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Linhares – ES	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
São Mateus – ES	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Araguari – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Barbacena – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Conselheiro Lafaiete – MG	COPASA	água e esgoto
Coronel Fabriciano – MG	COPASA	água e esgoto
Divinópolis – MG	COPASA	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	Esgoto
Governador Valadares – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Ipatinga – MG	COPASA	água e esgoto
Itabira – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Montes Claros – MG	COPASA	água e esgoto
Muriaé – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Passos – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Patos de Minas – MG	COPASA	água e esgoto
Poços de Caldas – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Pouso Alegre – MG	COPASA	água e esgoto
Sete Lagoas – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Teófilo Otoni – MG	COPASA	água e esgoto
Ubá – MG	COPASA	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	Esgoto
Uberaba – MG	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Varginha – MG	COPASA	água e esgoto
Angra dos Reis – RJ	CEDAE	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Araruama – RJ	PRESTADORES MICRORREGIONAIS - CAJ/RJ	água e esgoto

Barra Mansa – RJ	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Cabo Frio – RJ	PRESTADORES MICRORREGIONAIS - PROLAGOS/RJ	água e esgoto
Campos dos Goytacazes – RJ	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Macaé – RJ	CEDAE	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Privado com Administração Pública - LPr)	Esgoto
Nova Friburgo – RJ	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Petrópolis – RJ	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Resende – RJ	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Rio das Ostras – RJ	CEDAE	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	Esgoto
Teresópolis – RJ	CEDAE	água e esgoto
Volta Redonda – RJ	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Americana – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Araçatuba – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Araraquara – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Araras – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Atibaia – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Barretos – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Bauru – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Birigui – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Botucatu – SP	SABESP	água e esgoto
Bragança Paulista – SP	SABESP	água e esgoto
Caraguatatuba – SP	SABESP	água e esgoto
Catanduva – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Cubatão – SP	SABESP	água e esgoto
Franca – SP	SABESP	água e esgoto
Guaratinguetá – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Privado com Administração Pública - LPr)	água e esgoto

Guarujá – SP	SABESP	água e esgoto
Hortolândia – SP	SABESP	água e esgoto
Indaiatuba – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Itapetininga – SP	SABESP	água e esgoto
Itatiba – SP	SABESP	água e esgoto
Itu – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Jacareí – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Jaú – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Jundiaí – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Privado com Administração Pública - LPr)	água e esgoto
Limeira – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Marília – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Mogi Guaçu – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Ourinhos – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Pindamonhangaba – SP	SABESP	água e esgoto
Piracicaba – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Praia Grande – SP	SABESP	água e esgoto
Presidente Prudente – SP	SABESP	água e esgoto
Rio Claro – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Salto – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Santa Bárbara d'Oeste – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Santos – SP	SABESP	água e esgoto
São Carlos – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
São José do Rio Preto – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
São Vicente – SP	SABESP	água e esgoto
Sertãozinho – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Sumaré – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Tatuí – SP	SABESP	água e esgoto
Taubaté – SP	SABESP	água e esgoto

Valinhos – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Várzea Paulista – SP	SABESP	água e esgoto
Votorantim – SP	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Almirante Tamandaré – PR	SANEPAR	água e esgoto
Apucarana – PR	SANEPAR	água e esgoto
Arapongas – PR	SANEPAR	água e esgoto
Cascavel – PR	SANEPAR	água e esgoto
Foz do Iguaçu – PR	SANEPAR	água e esgoto
Guarapuava – PR	SANEPAR	água e esgoto
Maringá – PR	SANEPAR	água e esgoto
Paranaguá – PR	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Privado com Administração Pública - LPr)	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	água e esgoto
Ponta Grossa – PR	SANEPAR	água e esgoto
Toledo – PR	SANEPAR	água e esgoto
Umuarama – PR	SANEPAR	água e esgoto
Bagé – RS	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Bento Gonçalves – RS	CORSAN	Água
Caxias do Sul – RS	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Passo Fundo – RS	CORSAN	água e esgoto
Pelotas – RS	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Santa Cruz do Sul – RS	CORSAN	água e esgoto
Rio Grande – RS	CORSAN	água e esgoto
Santa Maria – RS	CORSAN	água e esgoto
Uruguaiana – RS	CORSAN	água e esgoto
Balneário Camboriú – SC	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Blumenau – SC	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	Água
	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Empresas Privadas - LEP)	Esgoto
Brusque – SC	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	Água

Chapecó – SC	CASAN	água e esgoto
Criciúma – SC	CASAN	água e esgoto
Itajaí – SC	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	Água
Jaraguá do Sul – SC	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Lages – SC	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
Palhoça – SC	Prestadores de Serviços de Abrangência Local (Direito Público - LPu)	água e esgoto
São José – SC	CASAN	água e esgoto

Fonte: SNIS (2016). Elaboração própria (2014).

APÊNDICE B - Distribuição dos investimentos federais nas cidades médias por Municípios (em R$ mil)

Município - UF	Saneamento	Água	Esgoto	Outros	Total geral
Sumaré – SP	1.567.987	34.382.474	92.087.992		128.038.453
Santarém – PA	56.285.999	327.946	34.600.088		91.214.033
Timon – MA	60.198.191	9.064.265	12.025.132	3.867.828	85.155.416
Caxias – MA	58.348.222	11.181.692			69.529.914
Juazeiro – BA	26.626.274	1.827.094	35.773.289	3.634.272	67.860.930
Governador Valadares – MG	1.265.582	8.046.304		45.664.155	54.976.040
Rondonópolis – MT	1.254.301	32.695.753	6.188.659	13.580.276	53.718.988
Petrolina – PE		660.000	25.755.723	26.936.039	53.351.761
Sobral – CE	3.239.807	13.975.445	20.000.908	10.211.995	47.428.155
Arapiraca – AL	343.957		36.274.961	8.718.565	45.337.483
Sete Lagoas – MG	33.000	32.370.707	12.883.739		45.287.446
Americana – SP		36.385.576	7.345.575	300.956	44.032.107
Resende – RJ	315.542	39.574.990		586.196	40.476.728
Parnaíba – PI	38.903.286				38.903.286
Campina Grande – PB	5.843.418	932.378	26.614.594	1.942.049	35.332.440
Itabuna – BA	556.640	33.569.433	553.360	204.255	34.883.688
Corumbá – MS	34.329.674		524.553		34.854.227
Bacabal – MA	29.471	1.261.124	31.283.140		32.573.735
Anápolis – GO	46.618	760.350		31.521.609	32.328.577
Santa Bárbara d'Oeste – SP		23.286.156	7.997.841		31.283.997
Imperatriz – MA	13.307	4.247		28.922.352	28.939.905
Volta Redonda – RJ	18.677.560	391.242	7.329.515	2.108.580	28.506.898
Mossoró – RN			27.899.389	308.921	28.208.310
Bagé – RS	1.184.537	117.175	13.294.060	13.186.980	27.782.752
Rio Claro – SP		25.018.259			25.018.259
Blumenau – SC	62.435	891.447	21.654.427	195.188	22.803.496
Vitória da Conquista – BA	20.093.745		808.393	263.772	21.165.910
Hortolândia – SP	20.412.024			349.169	20.761.192
Araraquara – SP		11.371.140	8.761.190		20.132.330
Ilhéus – BA	19.365.066				19.365.066
Itapipoca – CE	10.974.896	4.550.050	2.334.346	1.151.345	19.010.638
Catanduva – SP	359.971	2.489.224	11.386.300		14.235.495
Lages – SC	4.459.343		7.644.674	1.458.966	13.562.984
Sinop – MT	1.264.130	8.488.066	714.761	2.548.935	13.015.892
Crato – CE	730.326	11.062.793			11.793.120

Muriaé – MG			11.382.347	257.178	11.639.526
Piracicaba – SP		11.171.328	270.860		11.442.188
Caxias do Sul – RS		11.293.311	145.897		11.439.207
Codó – MA	1.702.900	5.961.713	3.063.229		10.727.842
Itajaí – SC	79.520	5.909.312	4.368.503		10.357.335
Patos – PB	4.966.624	2.121.197	811.543	1.079.896	8.979.260
Barra Mansa – RJ	991.401	1.918.415	5.970.952		8.880.769
Parintins – AM		6.243.200		841.920	7.085.121
Alagoinhas – BA	163.679	328.267	6.177.346		6.669.293
Bragança – PA	1.387.474			4.981.758	6.369.232
Indaiatuba – SP		3.690.000	2.650.584		6.340.584
Atibaia – SP		279.335	5.245.893		5.525.228
Santana – AP	3.043.801	290.764	1.893.046		5.227.611
Parnamirim – RN	1.167.510		4.024.570		5.192.080
Colatina – ES	335.285	2.312.175	1.842.878		4.490.338
Araras – SP			4.459.694		4.459.694
Jacareí – SP	2.643.528	409.900	1.276.178		4.329.606
Pelotas – RS	37.018		4.271.108		4.308.125
Garanhuns – PE			4.213.501		4.213.501
Valinhos – SP		3.162.892	541.426		3.704.318
Marília – SP		96.209	3.485.702		3.581.912
Palhoça – SC	1.158.081		1.938.583		3.096.664
Birigui – SP				3.016.338	3.016.338
São Mateus – ES	1.566.636		1.432.580		2.999.217
Barretos – SP		2.960.569			2.960.569
São Carlos – SP	1.118.579	538.892	1.014.843	145.897	2.818.211
São José – SC	1.984.752			795.035	2.779.787
Ipatinga – MG	2.439.836				2.439.836
Caruaru – PE	843.033	1.590.400			2.433.433
São José do Rio Preto – SP	1.105.321			1.157.301	2.262.623
São Vicente – SP	2.247.539				2.247.539
Angra dos Reis – RJ	376.194	272.352	768.739	752.329	2.169.614
Barreiras – BA				2.071.338	2.071.338
Araguaína – TO	1.920.530			117.878	2.038.408
Dourados – MS	337.405	1.106.972		221.818	1.666.195
Três Lagoas – MS		191.010	1.446.508		1.637.518
Rio Verde – GO				1.590.400	1.590.400
Araçatuba – SP		1.555.715			1.555.715
Guarujá – SP	1.475.963				1.475.963

Linhares – ES	1.381.341				1.381.341
Jaraguá do Sul – SC	260.677		1.081.085		1.341.762
Poços de Caldas – MG		1.311.000			1.311.000
Maringá – PR				1.234.455	1.234.455
Bento Gonçalves – RS	769.354	37.619	13.618	279.869	1.100.460
Paranaguá – PR		1.048.454			1.048.454
Rio Grande – RS	930.550				930.550
Brusque – SC	302.252	455.288		165.874	923.415
Petrópolis – RJ	636.160	9.029		270.860	916.049
Divinópolis – MG				829.942	829.942
Passo Fundo – RS	406.135	169.787		224.190	800.113
Uberaba – MG	157.235	624.480			781.715
Juazeiro do Norte – CE	560.545			176.467	737.012
Jequié – BA	716.562			19.099	735.661
Patos de Minas – MG	654.769				654.769
Ji-Paraná – RO	358.583	272.352			630.934
Nossa Senhora do Socorro - SE			185.508	313.135	498.642
Bauru – SP				484.783	484.783
Mogi Guaçu – SP		451.804			451.804
Açailândia – MA		445.312			445.312
Paulo Afonso – BA				426.748	426.748
Montes Claros – MG	122.784	137.134		139.667	399.585
Chapecó – SC	293.305			54.157	347.461
Santa Cruz do Sul – RS	312.675				312.675
Cascavel – PR		281.332			281.332
Rio das Ostras – RJ				252.214	252.214
Marabá – PA		238.560			238.560
Santa Maria – RS	219.059				219.059
Criciúma – SC	169.173				169.173
Barbacena – MG	161.341				161.341
Umuarama – PR				154.307	154.307
Araguari – MG	150.000				150.000
Cachoeiro de Itapemirim - ES	148.316				148.316
Parauapebas – PA				118.389	118.389
Abaetetuba – PA	117.717				117.717
Almirante Tamandaré – PR	110.750				110.750
Nova Friburgo – RJ	79.210				79.210
Ubá – MG	13.107				13.107

Cubatão – SP	5.173				5.173

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração própria (2014).

APÊNDICE C – Quadro das companhias estaduais de saneamento básico

UF	Empresa pública de saneamento	Sigla
MG	Companhia de Saneamento de Minas Gerais	COPASA
BA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento	EMBASA
RS	Companhia Riograndense de Saneamento	CORSAN
MS	Empresa de Saneamento do Estado do Mato Grosso do Sul	SANESUL
SC	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento	CASAN
RJ	Companhia Estadual de Águas e Esgotos	CEDAE
AC	Companhia de Saneamento do Estado do Acre	SANACRE
PR	Companhia de Saneamento do Paraná	SANEPAR
PI	Águas e Esgotos do Piauí	AGEPISA
DF	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal	CAESB
PB	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba	CAGEPA
AP	Companhia de Água e Esgoto do Amapá	CAESA
SP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo	SABESP
CE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará	CAGECE
MT	Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso	SANEMAT
SE	Companhia de Saneamento de Sergipe	DESO
PE	Companhia Pernambucana de Saneamento	COMPESA
GO	Saneamento de Goiás	SANEAGO
ES	Companhia Espírito Santense de Saneamento	CESAN
AM	Companhia de Saneamento do Amazonas	COSAMA
PA	Companhia de Saneamento do Pará	COSANPA
MA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão	CAEMA
AL	Companhia de Saneamento de Alagoas	CASAL
RN	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	CAERN
RO	Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia	CAERD
RR	Companhia de Águas e Esgotos de Roraima	CAER

Elaboração própria (2014).

APÊNDICE D – Investimentos não onerosos totais em saneamento básico nas Cidades Médias entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

Ano	Investimento OGU
2004	62.795.243
2005	38.294.001
2006	80.401.530
2007	108.460.427
2008	390.424.155
2009	254.989.992
2010	163.388.802
2011	118.999.882
2012	257.384.954
2013	112.896.094

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração própria (2014).

APÊNDICE E – Investimentos não onerosos totais em saneamento básico nas Cidades Médias por macrorregião entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

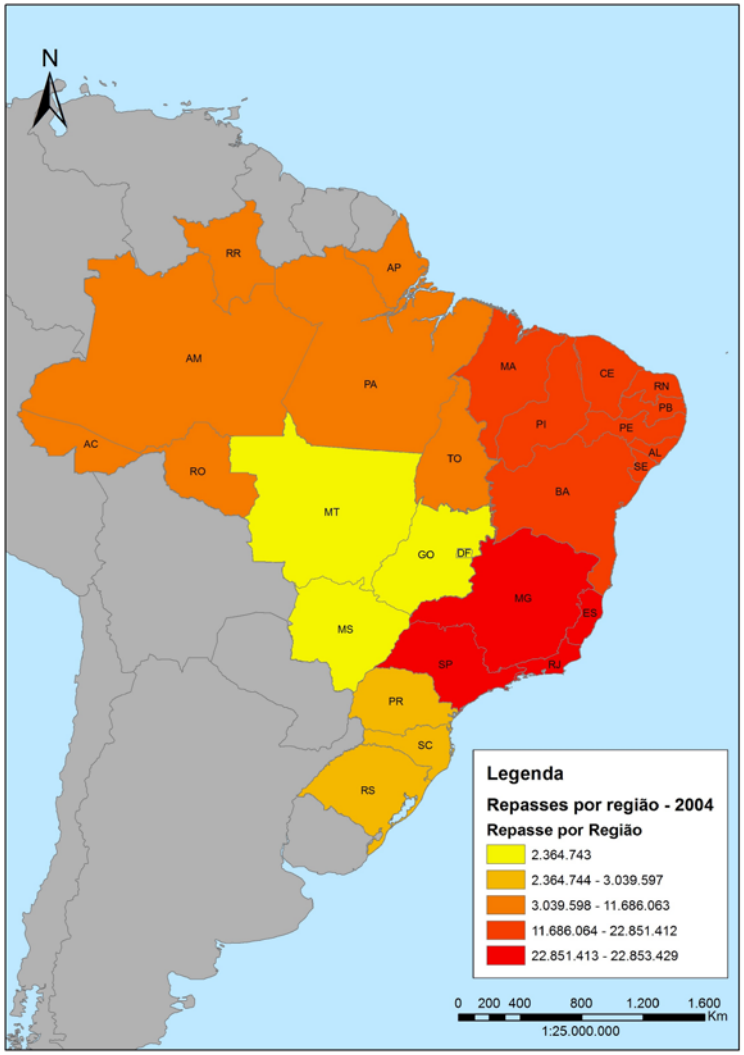
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Norte	11.686.062,66	452.103,29	730.231,48	21.231.832,89	35.502.942,68	25.057.703,25	18.314.947,98	21.039.313,13	16.747.390,47	7.497.081,99
Nordeste	22.851.412,11	17.292.391,87	31.021.460,83	26.639.810,30	171.568.364,87	151.815.852,07	69.946.327,45	55.304.146,40	68.109.959,45	22.082.671,12
Centro-Oeste	2.364.742,80	2.518.981,01	1.378.397,94	1.433.545,56	69.647.190,75	19.351.344,64	9.554.528,72	9.351.192,46	12.248.731,22	11.081.019,98
Sudeste	22.853.428,80	15.621.103,55	32.933.286,12	37.685.318,88	94.086.981,64	57.986.743,91	59.374.349,93	31.198.584,54	146.414.207,27	50.955.075,07
Sul	3.039.596,82	2.409.420,90	14.338.153,51	21.261.535,97	19.618.674,60	R$ 778.348,09	6.198.647,85	2.106.645,90	13.864.665,94	21.280.246,20

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração própria (2014).

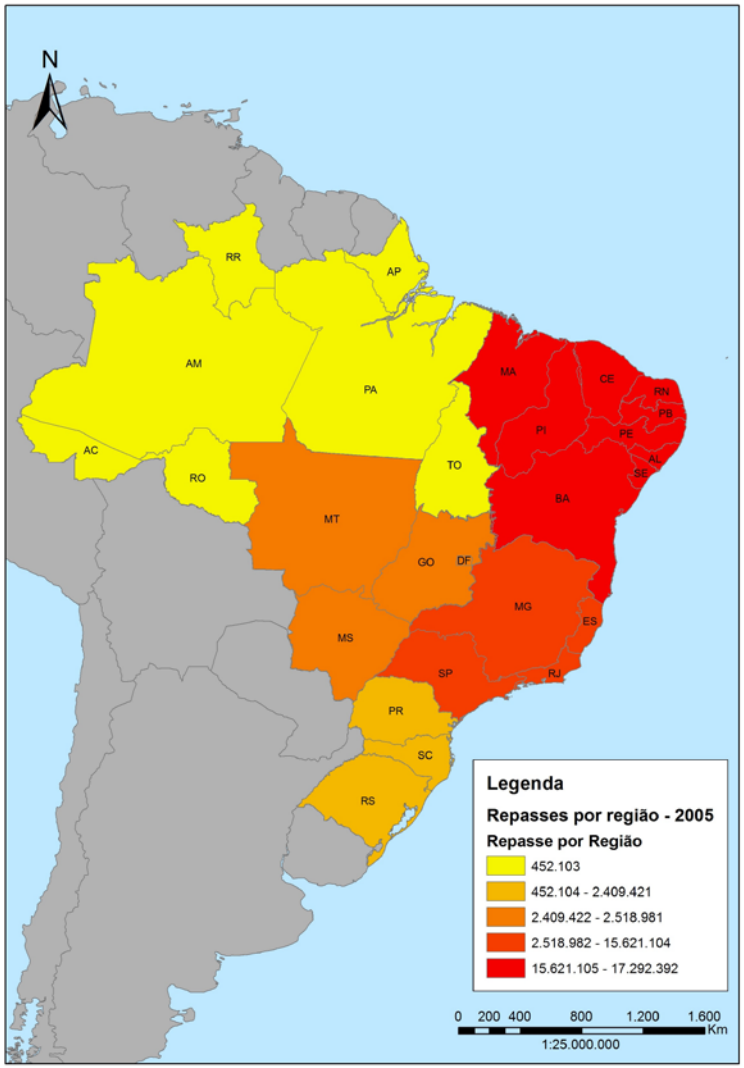
ANEXOS

ANEXO A – Sequência de mapas dos repasses federais da OGU para as Cidades Médias, por macrorregião, entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

2004

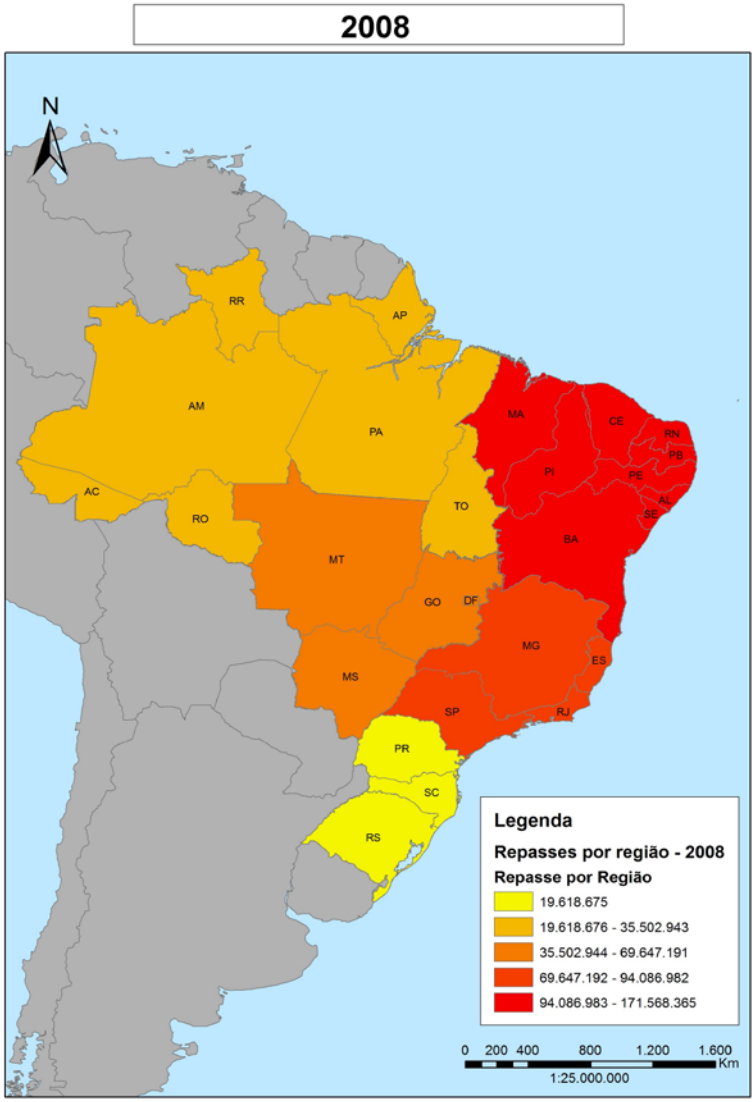


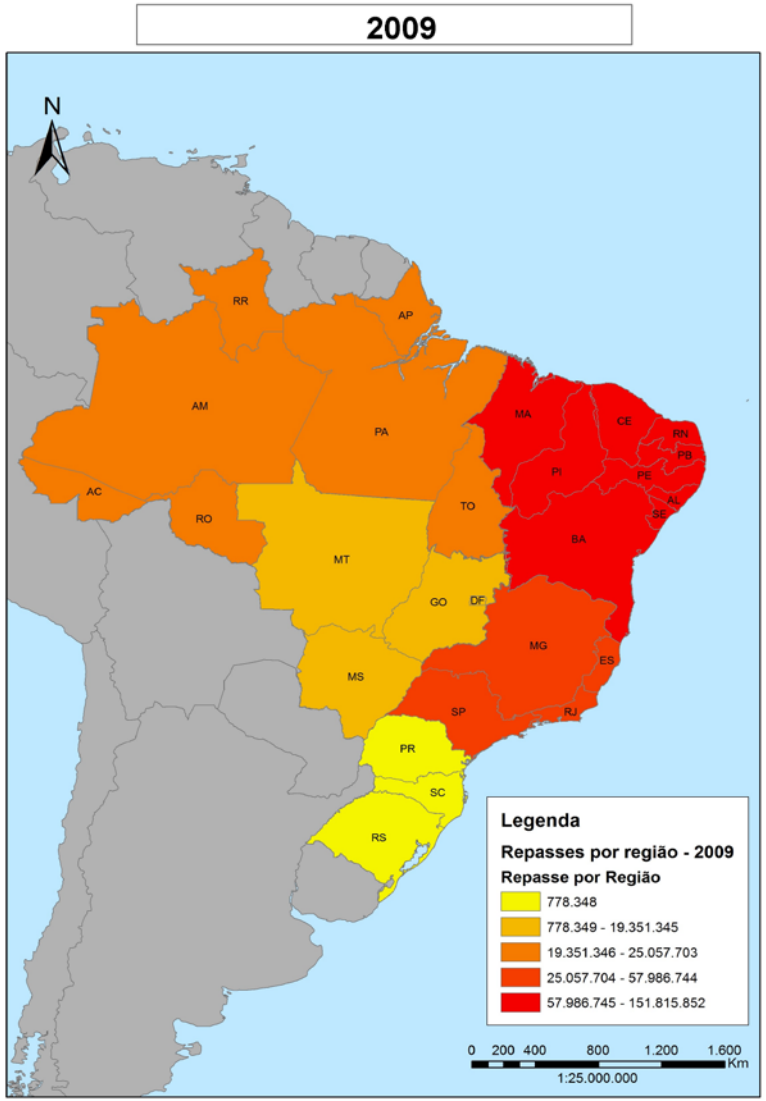
2005

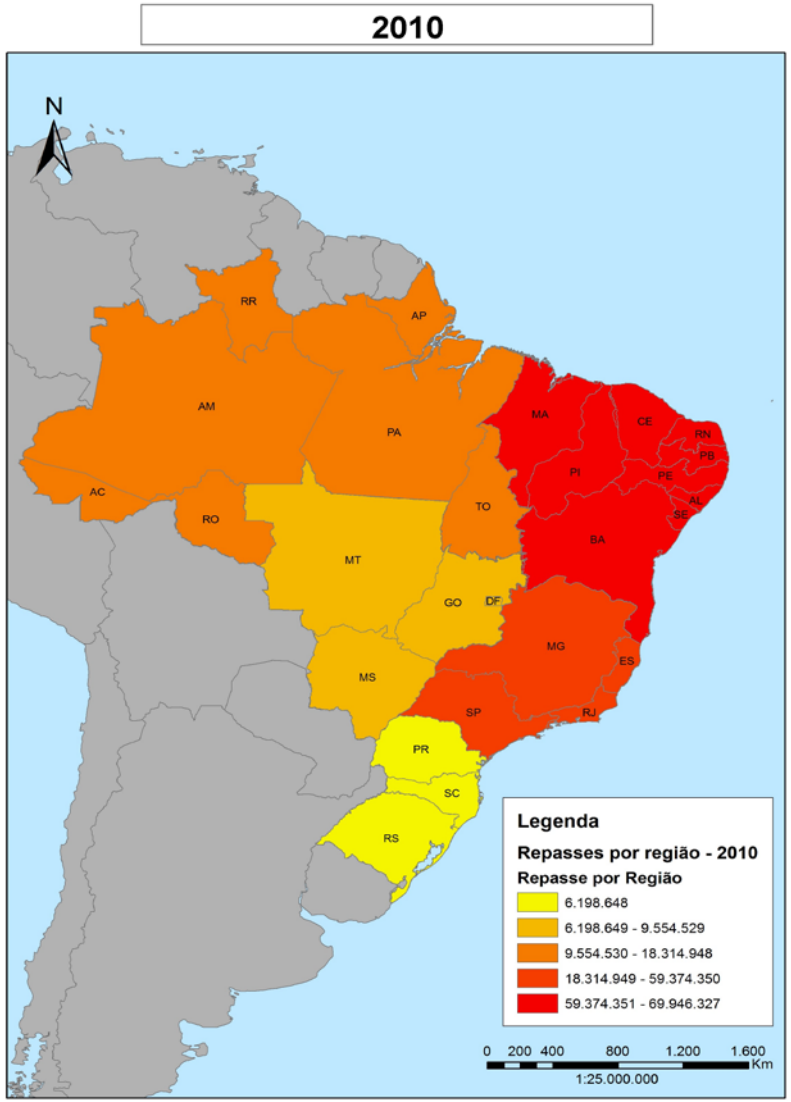


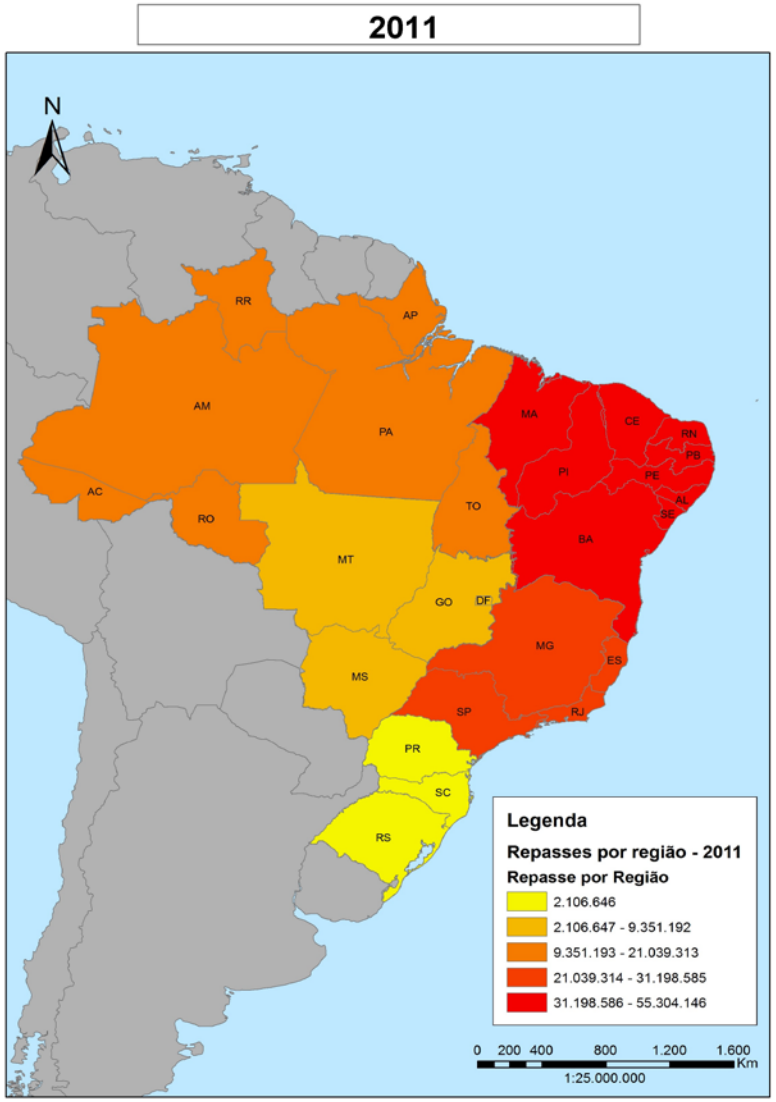
2006
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
RJ
PR
SC
RS
Legenda
Repasses por região - 2006
Repasse por Região
730.231
730.232 - 1.378.398
1.378.399 - 14.338.154
14.338.155 - 31.021.461
31.021.462 - 32.933.286
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

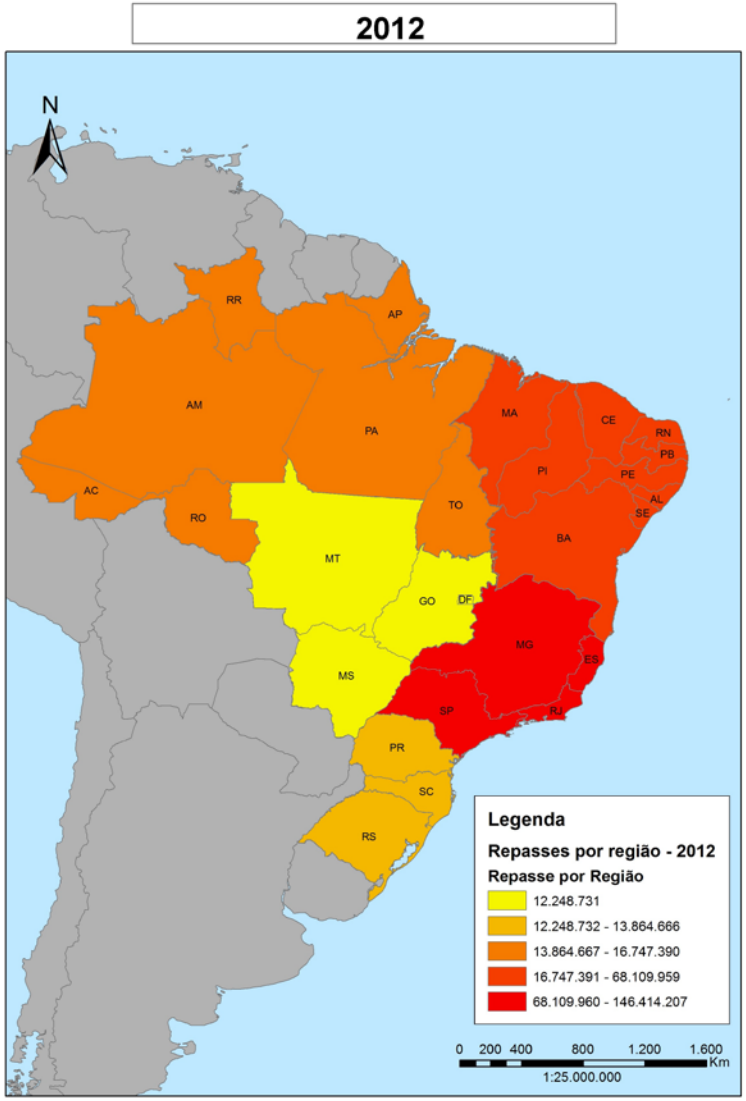
2007
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
RJ
PR
SC
RS
Legenda
Repasses por região - 2007
Repasse por Região
1.433.546
1.433.547 - 21.231.833
21.231.834 - 21.469.920
21.469.921 - 26.639.810
26.639.811 - 37.685.319
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000


2008
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
RJ
PR
SC
RS
Legenda
Repasses por região - 2008
Repasse por Região
19.618.675
19.618.676 - 35.502.943
35.502.944 - 69.647.191
69.647.192 - 94.086.982
94.086.983 - 171.568.365
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000


2009
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
RJ
PR
SC
RS
Legenda
Repasses por região - 2009
Repasse por Região
778.348
778.349 - 19.351.345
19.351.346 - 25.057.703
25.057.704 - 57.986.744
57.986.745 - 151.815.852
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

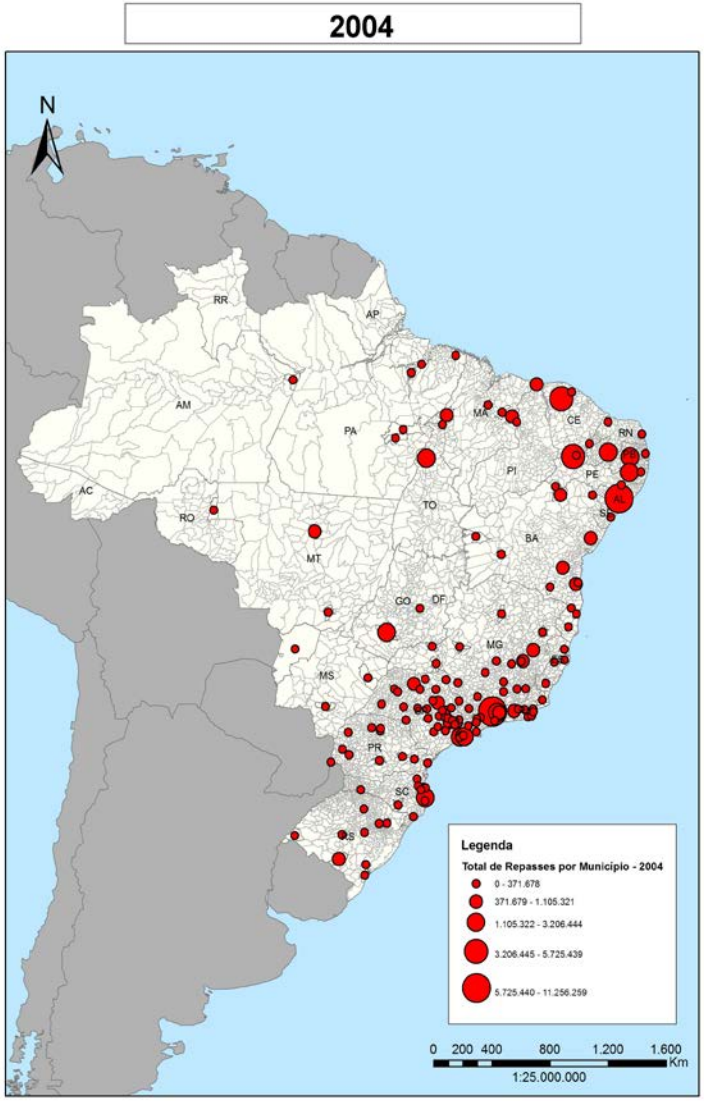

2010
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
RJ
PR
SC
RS
Legenda
Repasses por região - 2010
Repasse por Região
6.198.648
6.198.649 - 9.554.529
9.554.530 - 18.314.948
18.314.949 - 59.374.350
59.374.351 - 69.946.327
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

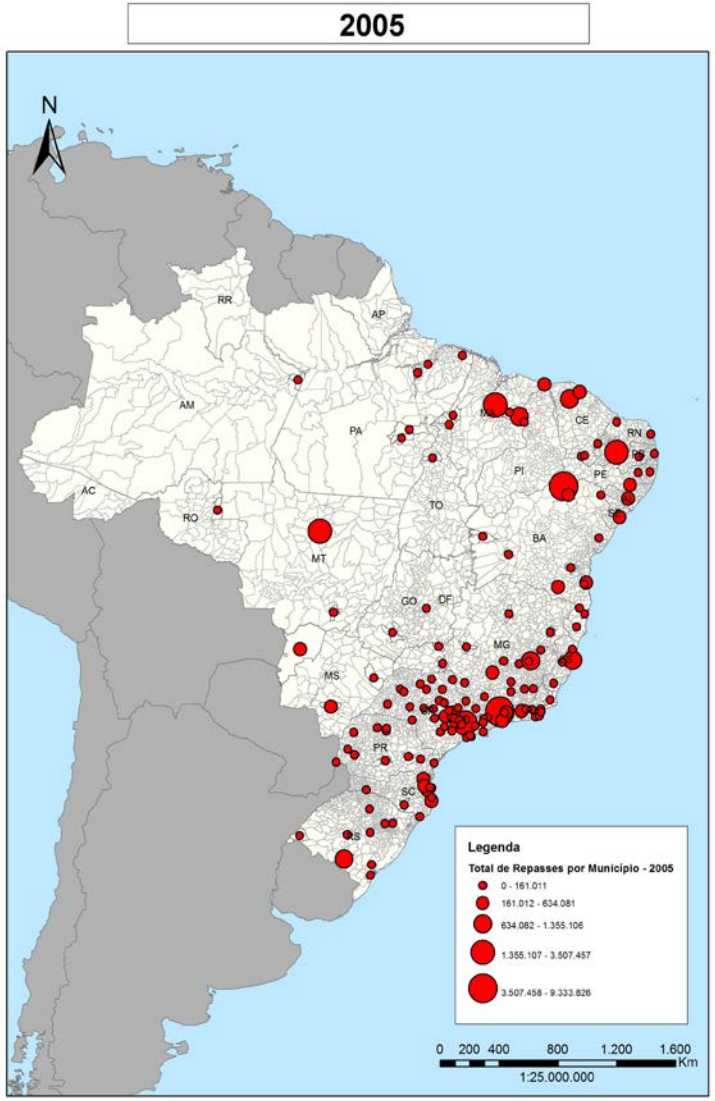

2011
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
RJ
PR
SC
RS
Legenda
Repasses por região - 2011
Repasse por Região
2.106.646
2.106.647 - 9.351.192
9.351.193 - 21.039.313
21.039.314 - 31.198.585
31.198.586 - 55.304.146
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

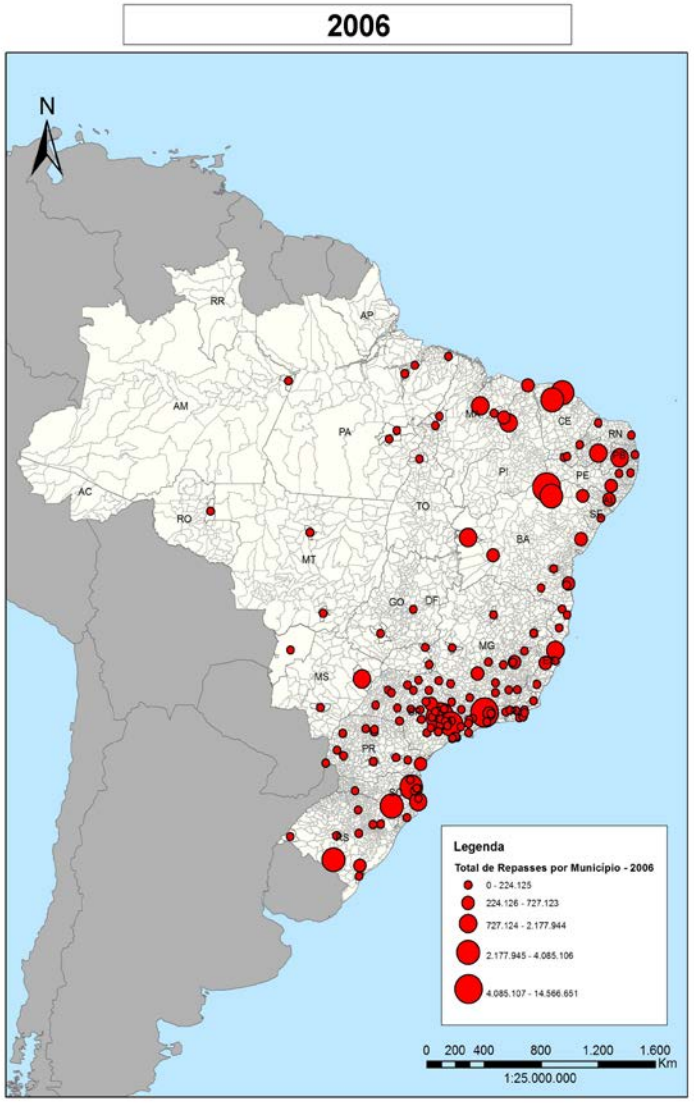


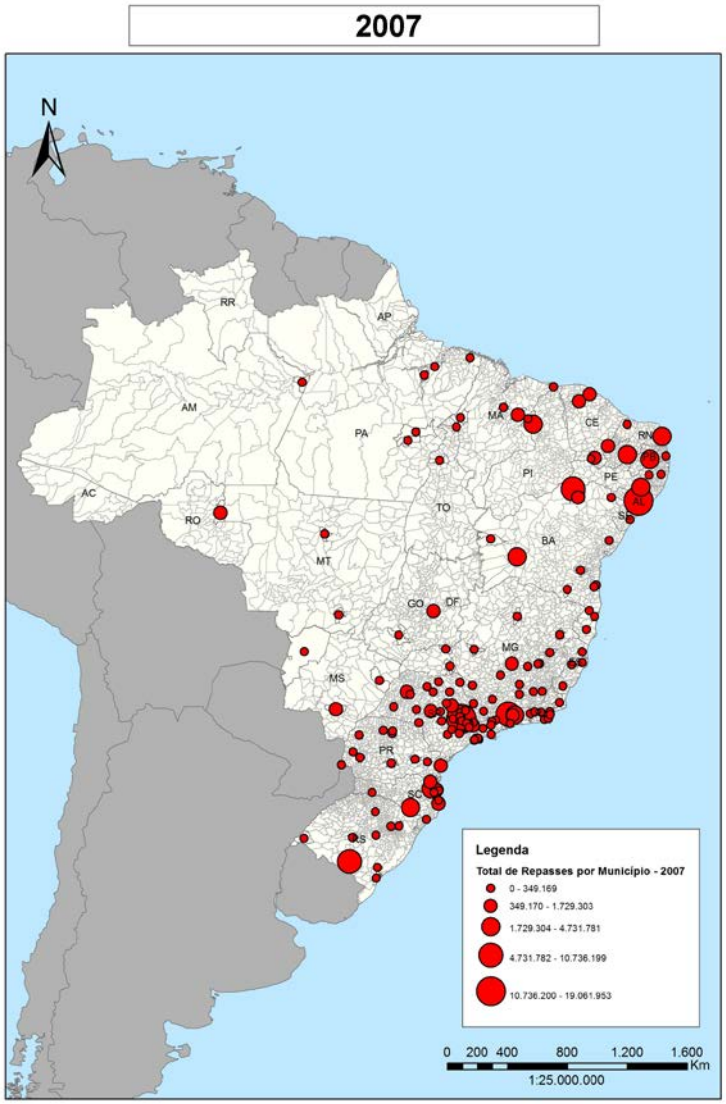
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração: Tatiana Borges (2014).

ANEXO B – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por município, entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

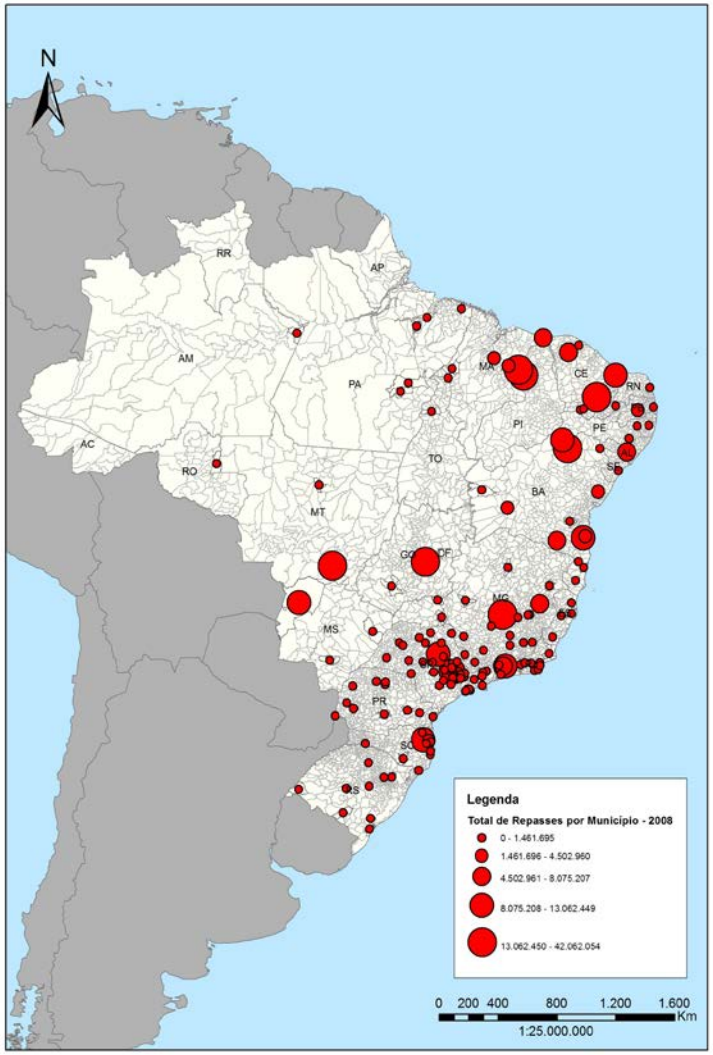




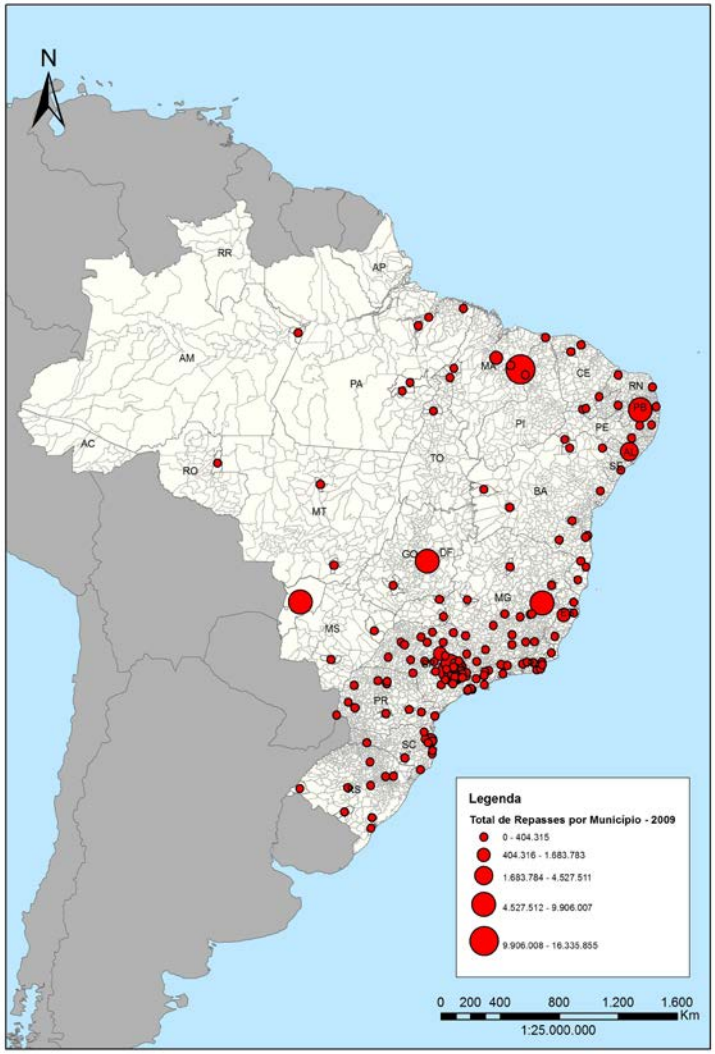

2006
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
PR
SC
RS
Legenda
Total de Repasses por Município - 2006
0 - 224.125
224.126 - 727.123
727.124 - 2.177.944
2.177.945 - 4.085.106
4.085.107 - 14.566.651
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

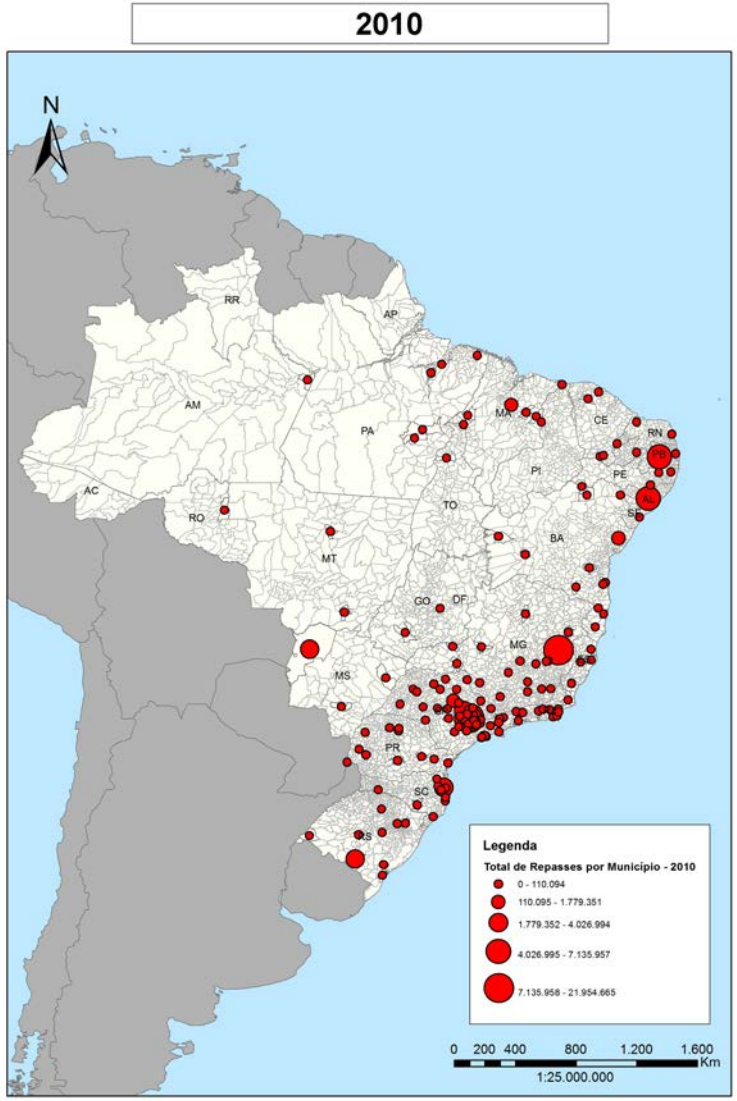

2007
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PB
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
PR
SC
RS
Legenda
Total de Repasses por Município - 2007
0 - 349.169
349.170 - 1.729.303
1.729.304 - 4.731.781
4.731.782 - 10.736.199
10.736.200 - 19.061.953
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

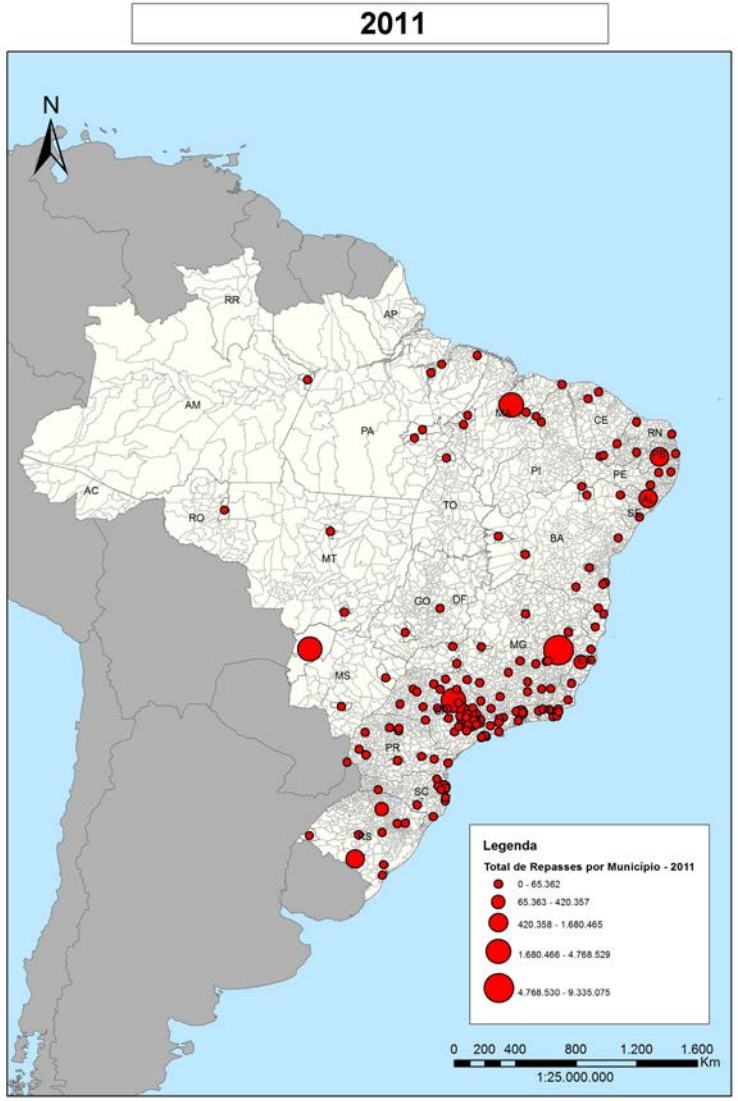
2008

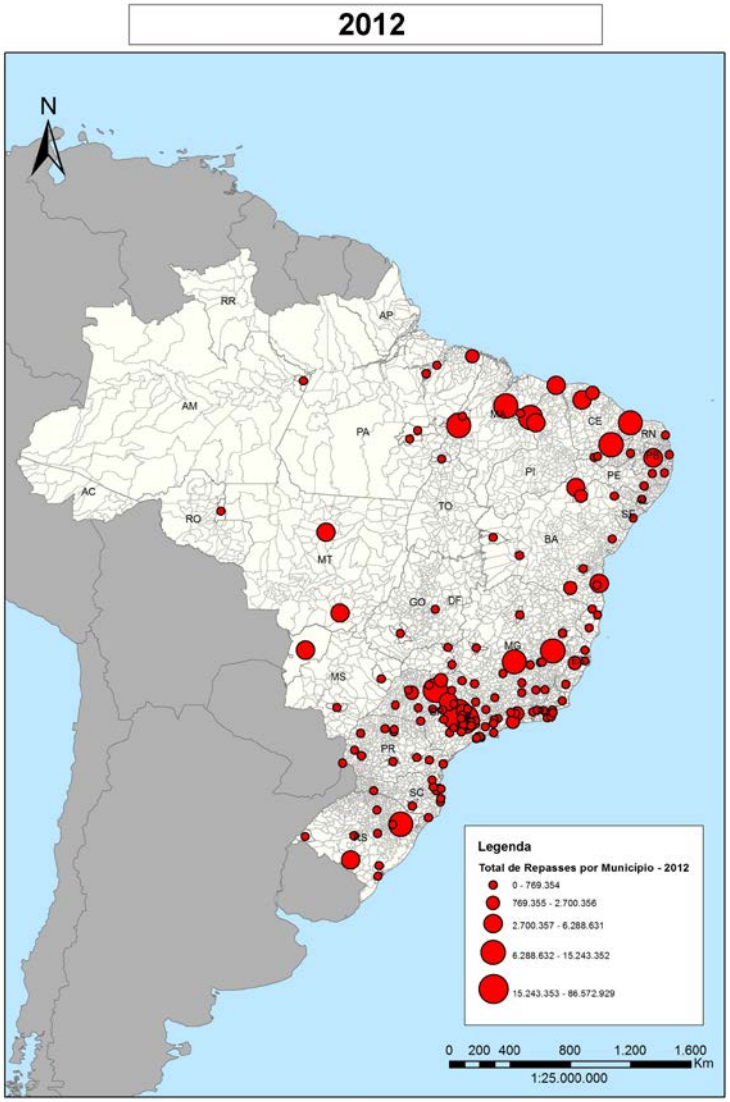

N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
PR
SC
RS
Legenda
Total de Repasses por Município - 2008
0 - 1.461.695
1.461.696 - 4.502.960
4.502.961 - 8.075.207
8.075.208 - 13.062.449
13.062.450 - 42.062.054
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

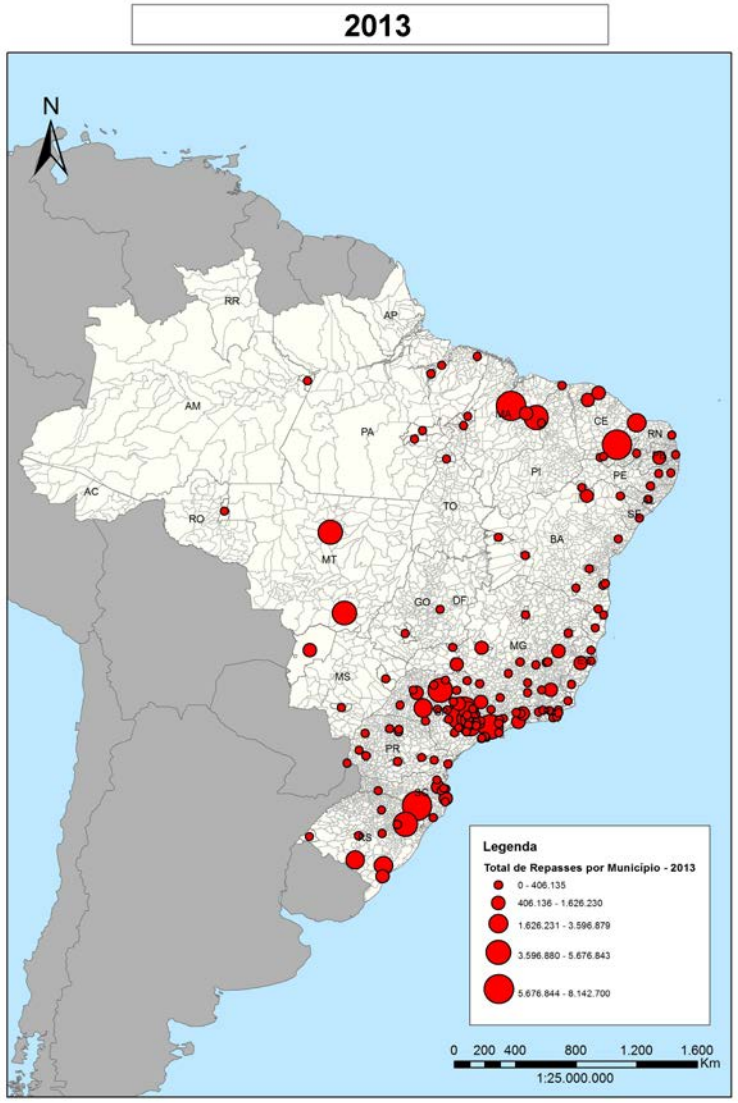
2009


N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PI
PE
AL
SE
AC
RO
TO
BA
MT
GO
DF
MG
ES
MS
SP
PR
SC
RS
Legenda
Total de Repasses por Município - 2009
0 - 404.315
404.316 - 1.683.783
1.683.784 - 4.527.511
4.527.512 - 9.906.007
9.906.008 - 16.335.855
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000


2010
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PI
PE
AC
RO
TO
SE
BA
MT
GO
DF
MG
MS
PR
SC
RS
Legenda
Total de Repasses por Municipio - 2010
0 - 110.094
110.095 - 1.779.351
1.779.352 - 4.026.994
4.026.995 - 7.135.957
7.135.958 - 21.954.665
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

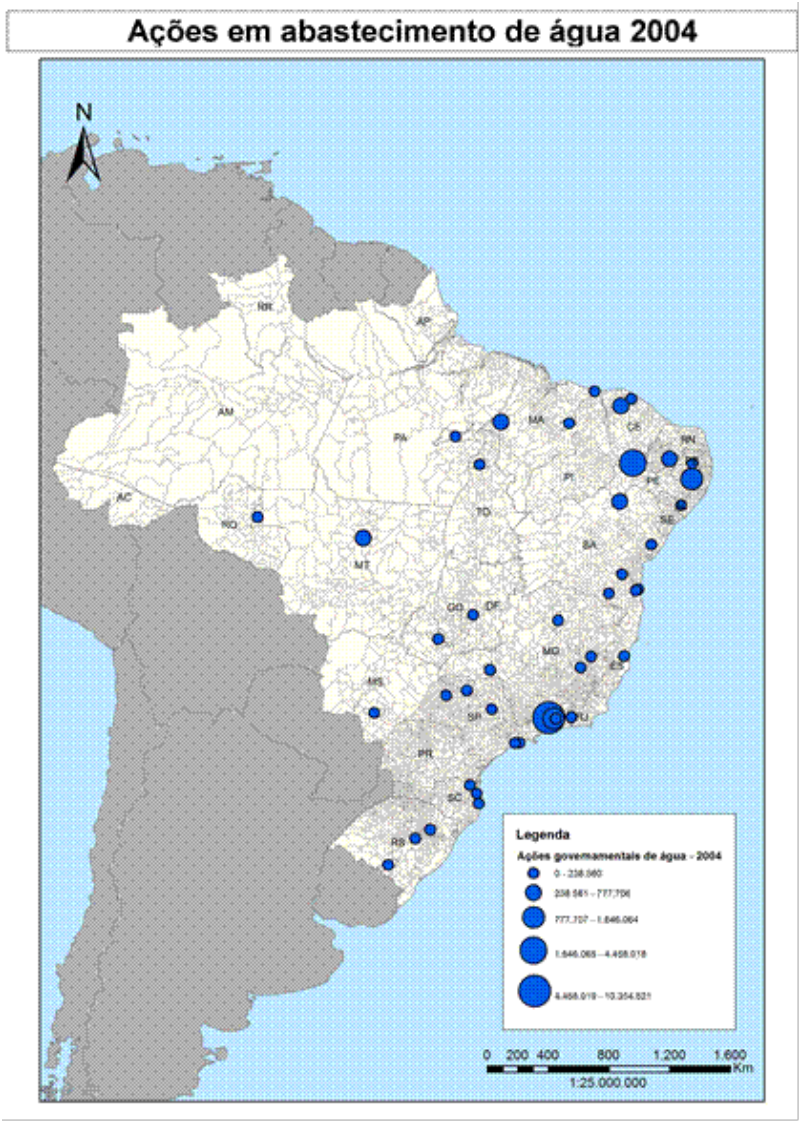

2011
N
RR
AP
AM
PA
MA
CE
RN
PI
PE
AC
RO
TO
SE
BA
MT
GO
DF
MG
MS
PR
SC
RS
Legenda
Total de Repasses por Municipio - 2011
0 - 65.362
65.363 - 420.357
420.358 - 1.680.465
1.680.466 - 4.768.529
4.768.530 - 9.335.075
0 200 400 800 1.200 1.600
Km
1:25.000.000

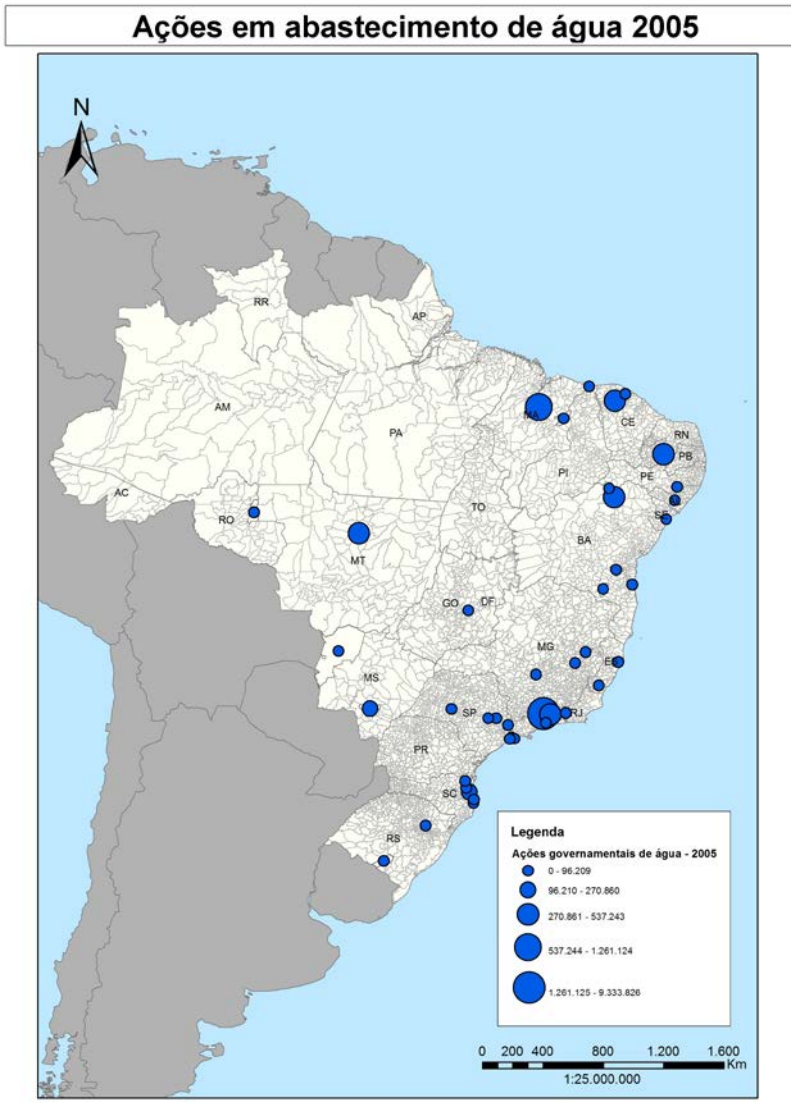




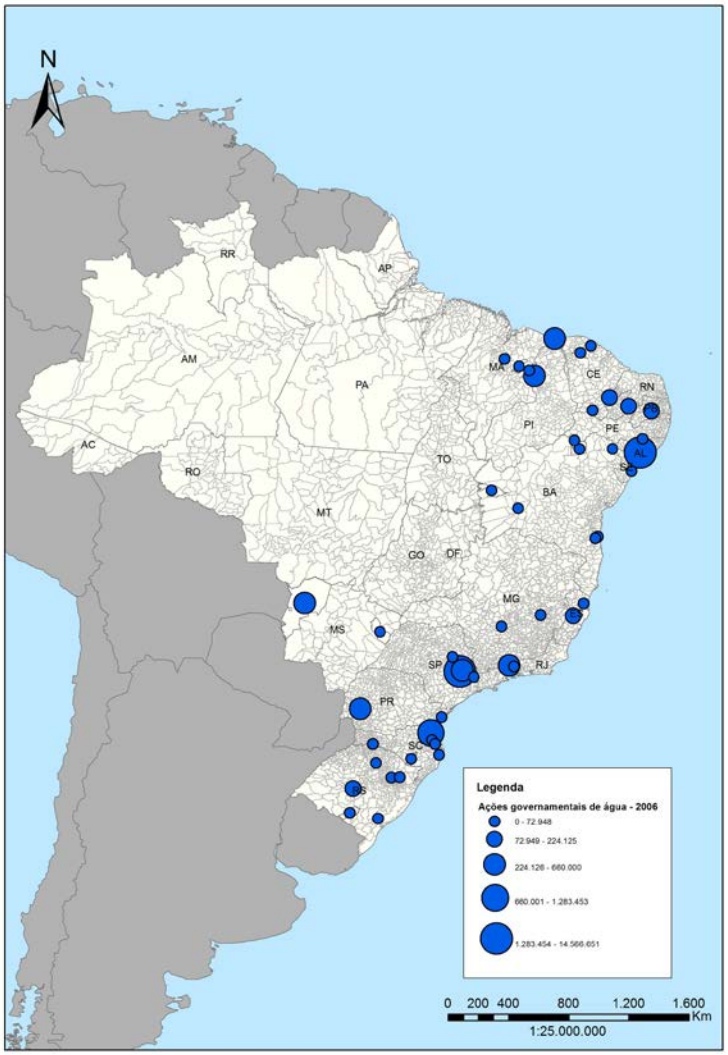
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração: Tatiana Borges (2014).

ANEXO C – Sequência de mapas dos repasse federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações em abastecimento de águas, entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

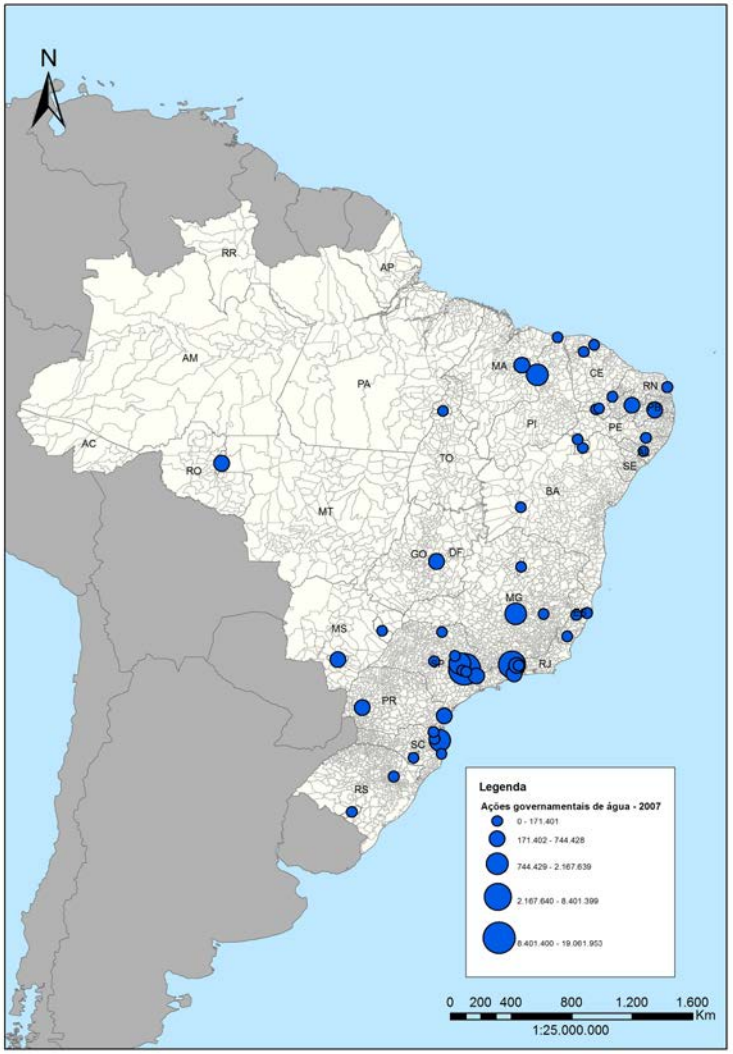




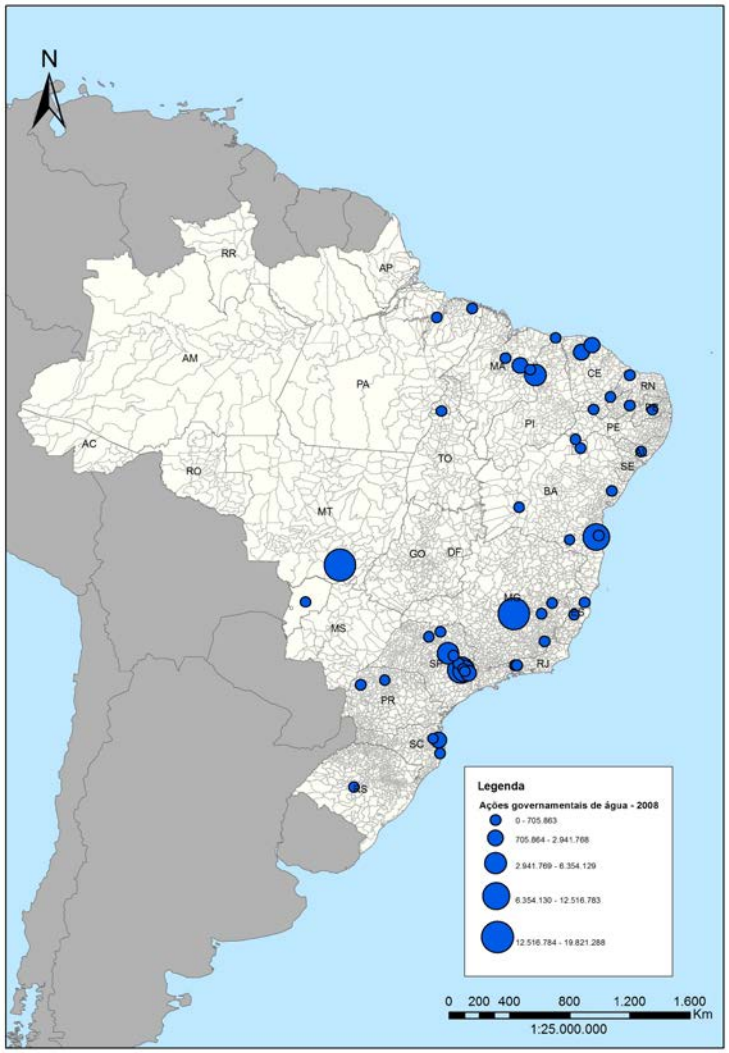
Ações em abastecimento de água 2006



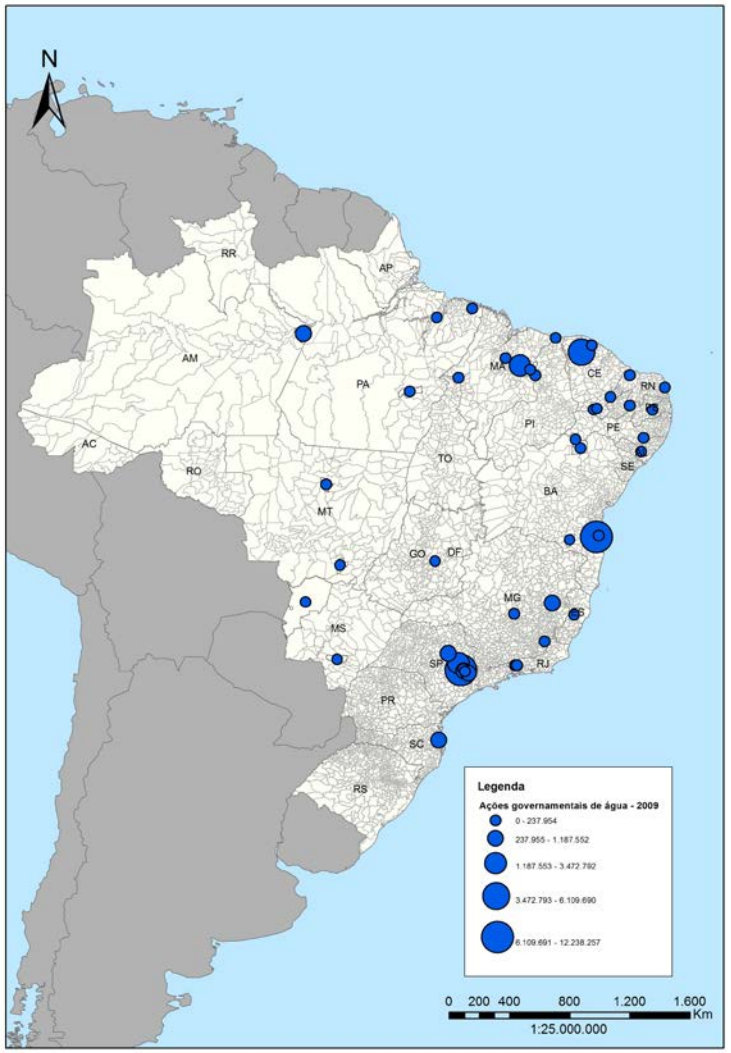
Ações em abastecimento de água 2007



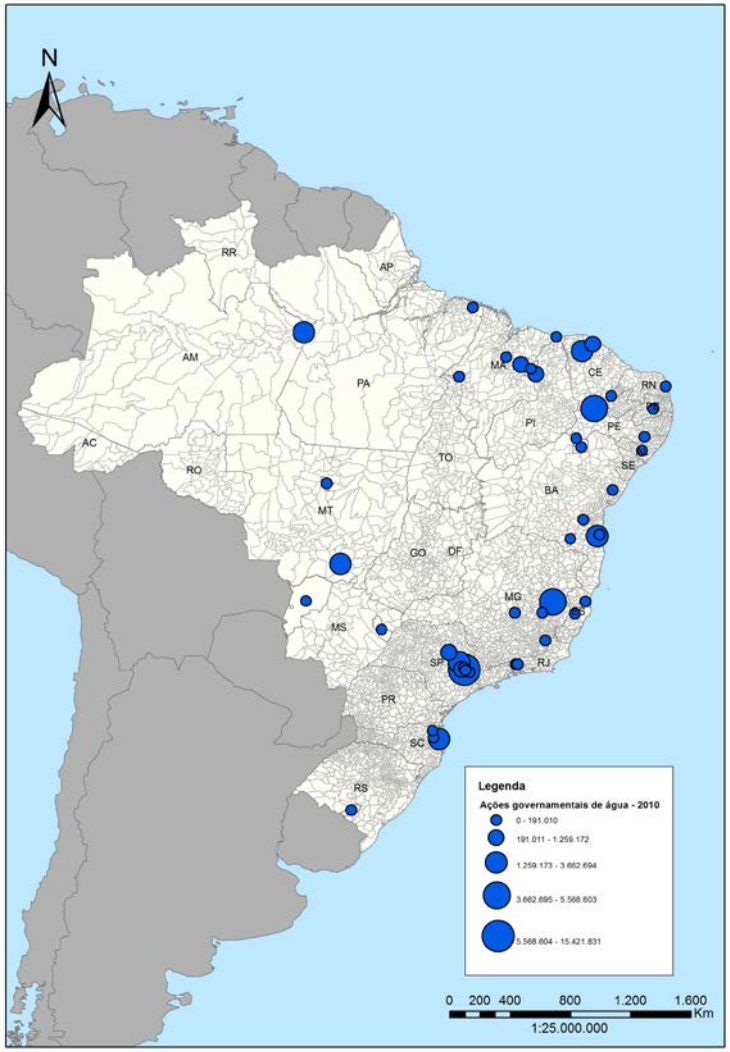
Ações em abastecimento de água 2008



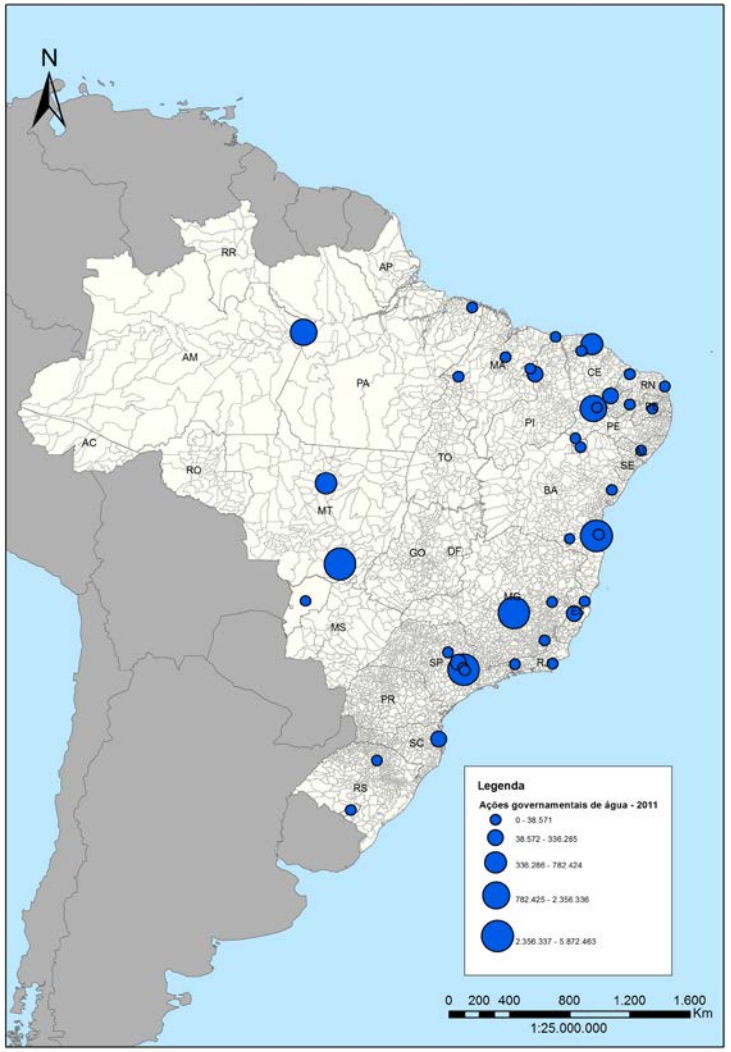
Ações em abastecimento de água 2009

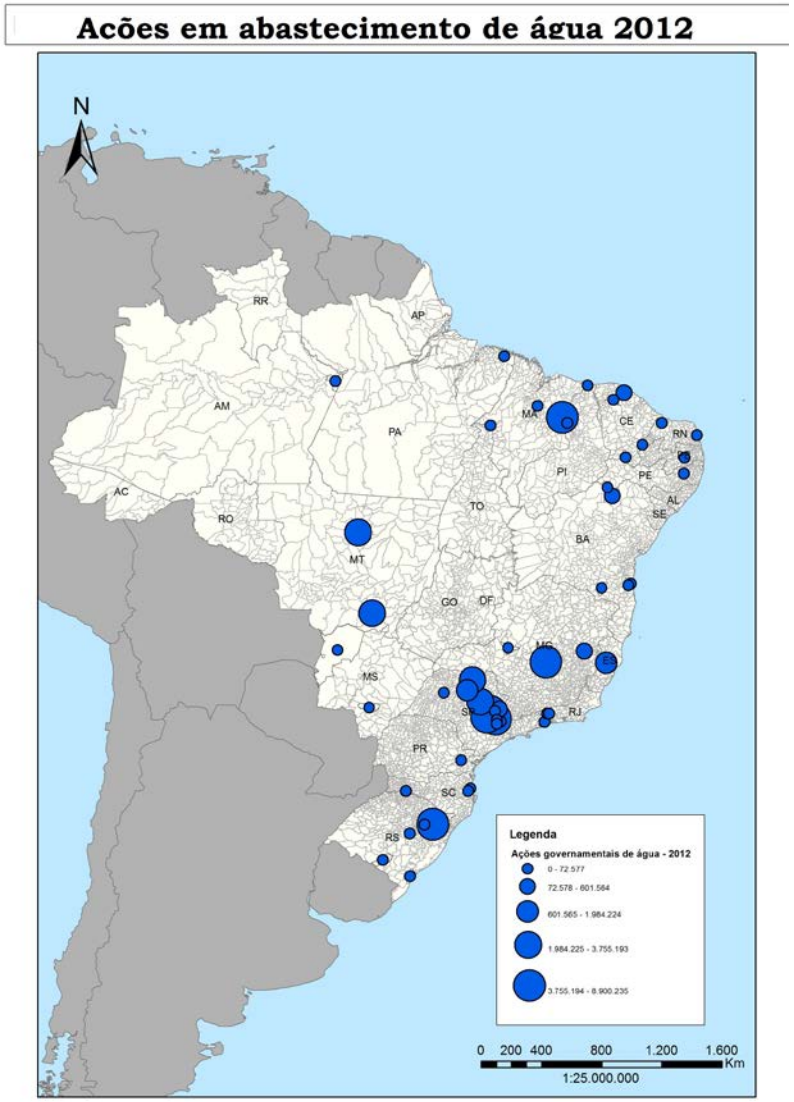


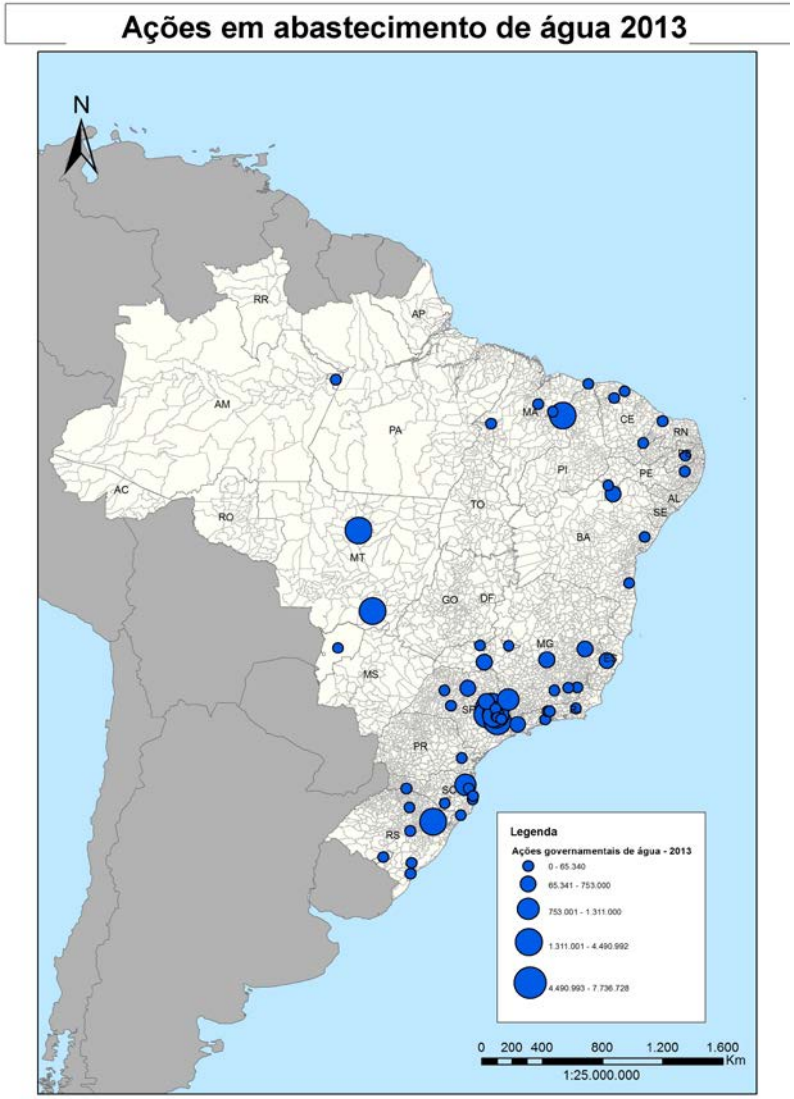
Ações em abastecimento de água 2010



Ações em abastecimento de água 2011



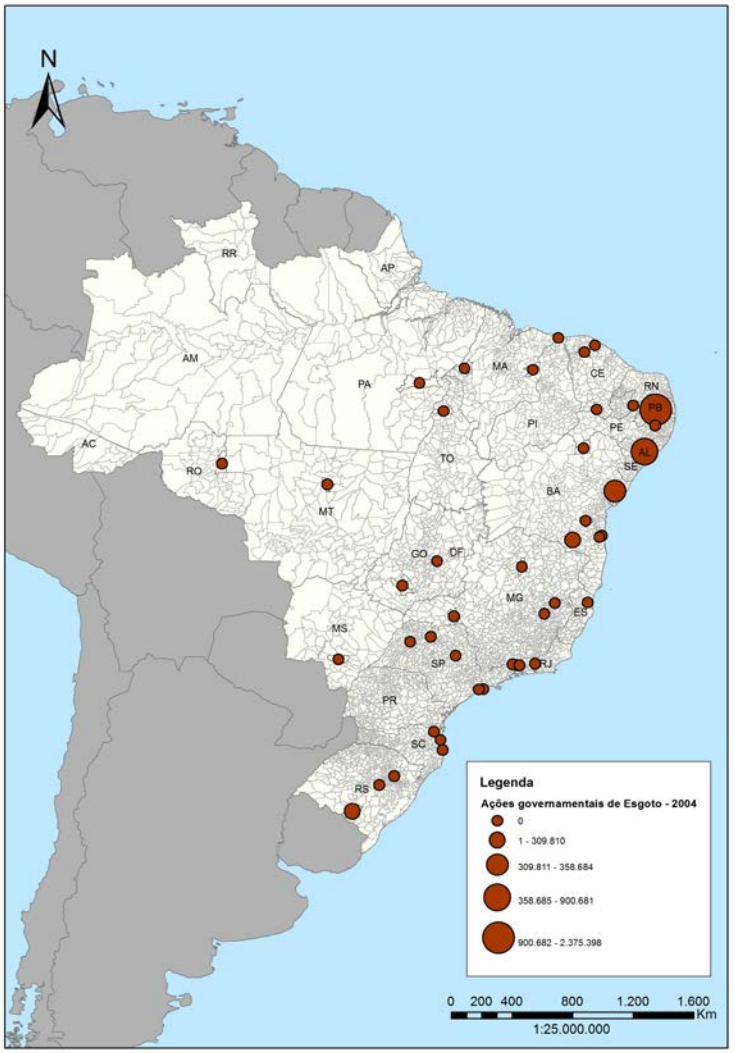




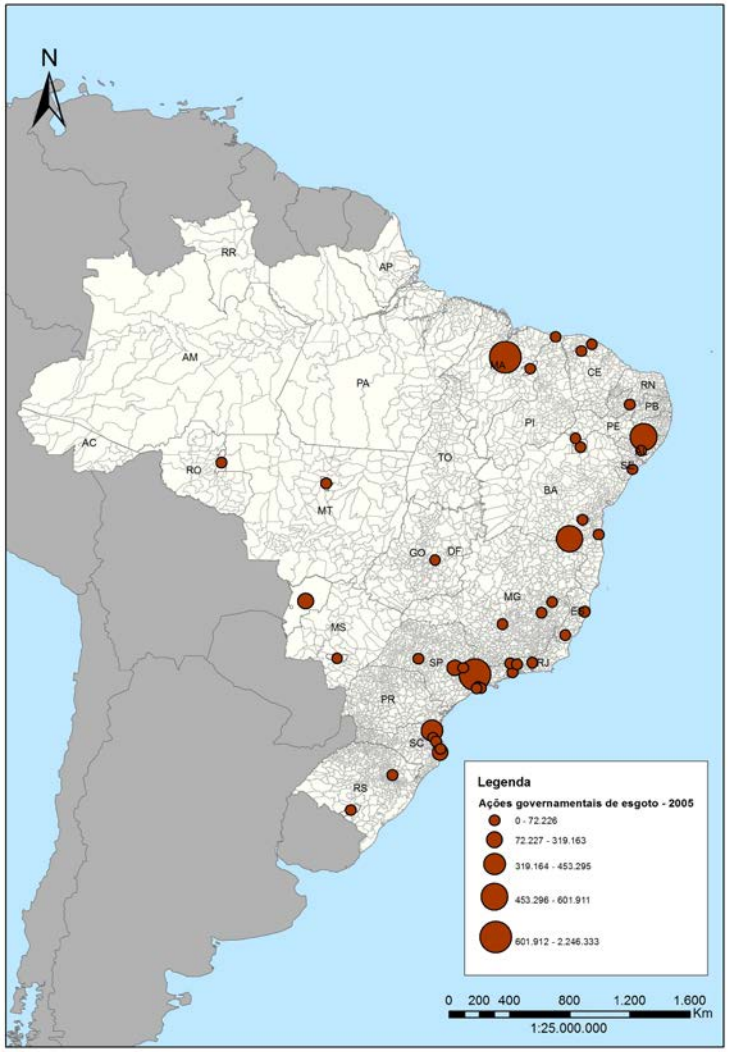
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração: Tatiana Borges (2014).

ANEXO D – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações em esgoto sanitário, entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

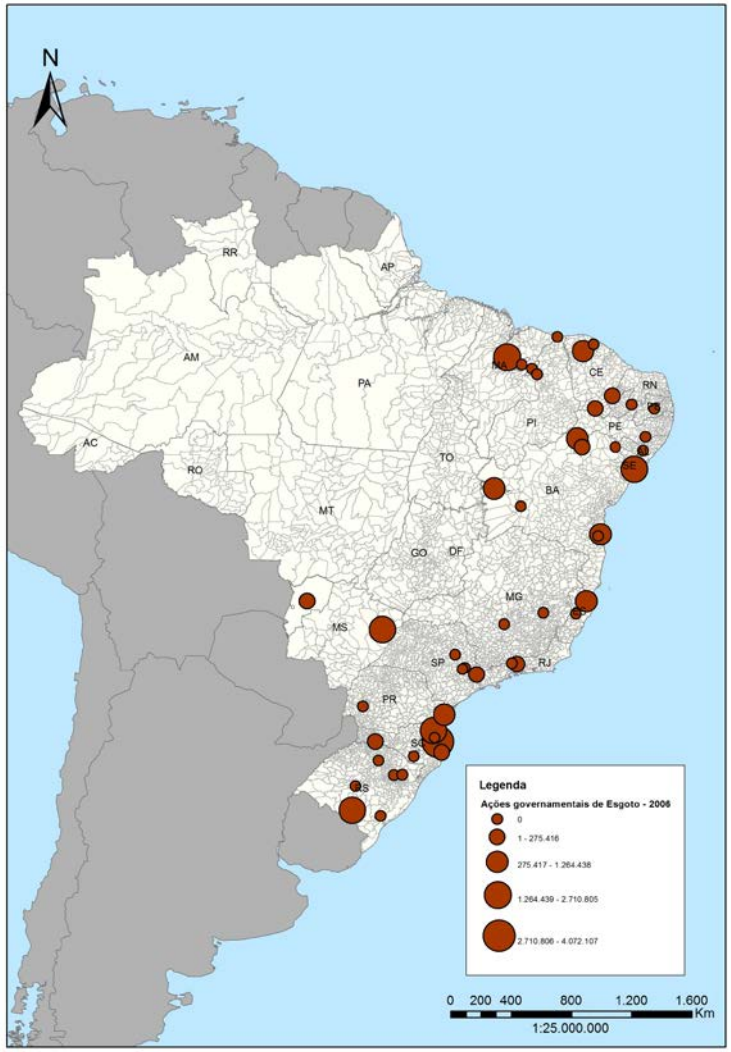
Ações em esgoto sanitário 2004



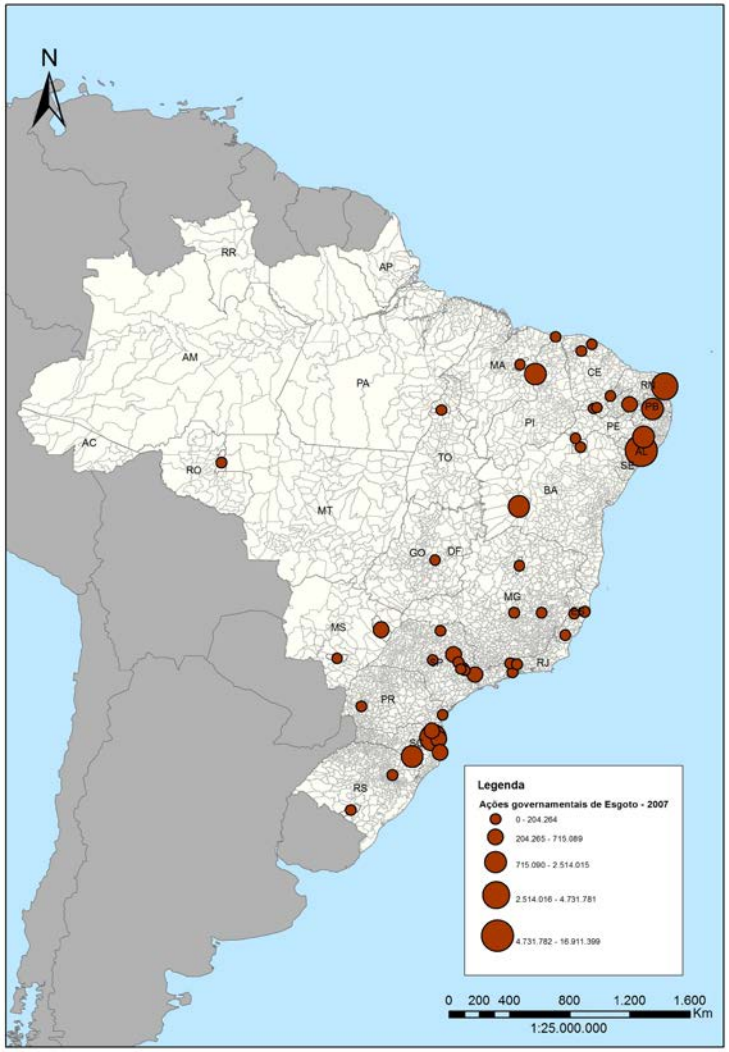
Ações em esgoto sanitário 2005



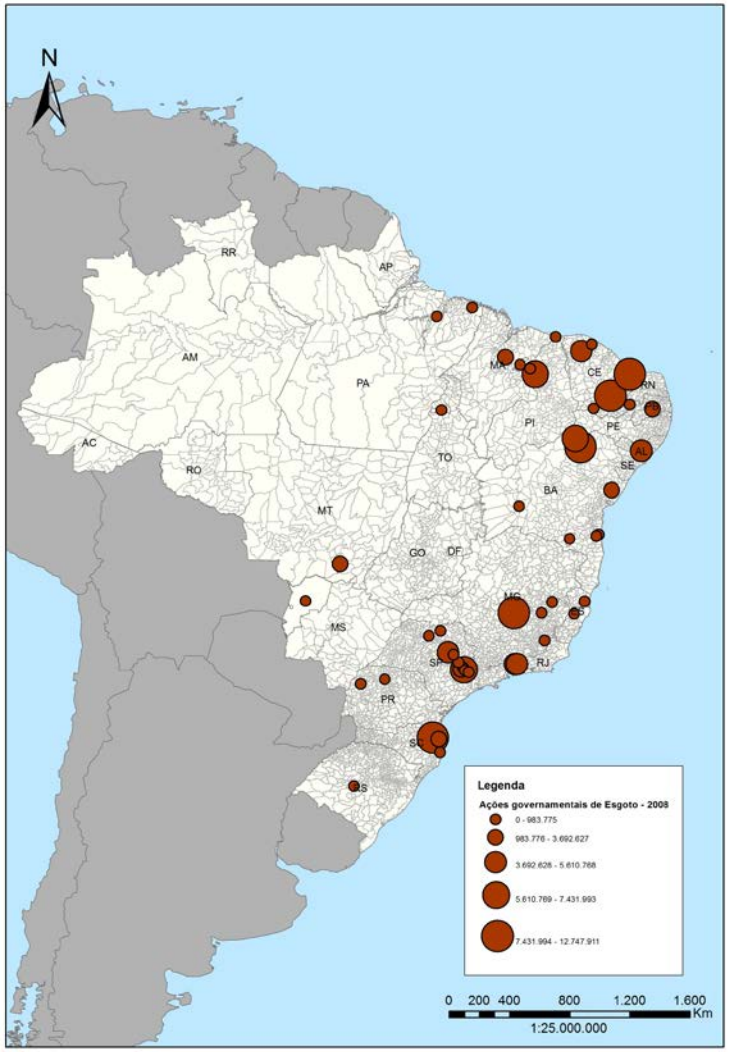
Ações em esgoto sanitário 2006



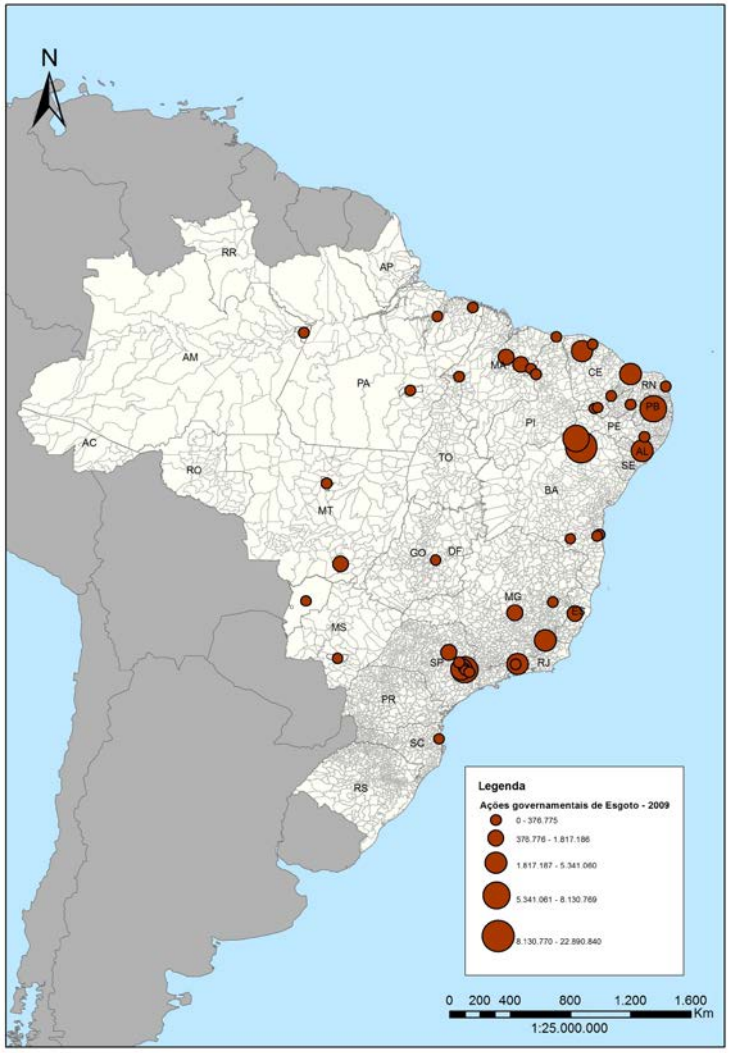
Ações em esgoto sanitário 2007



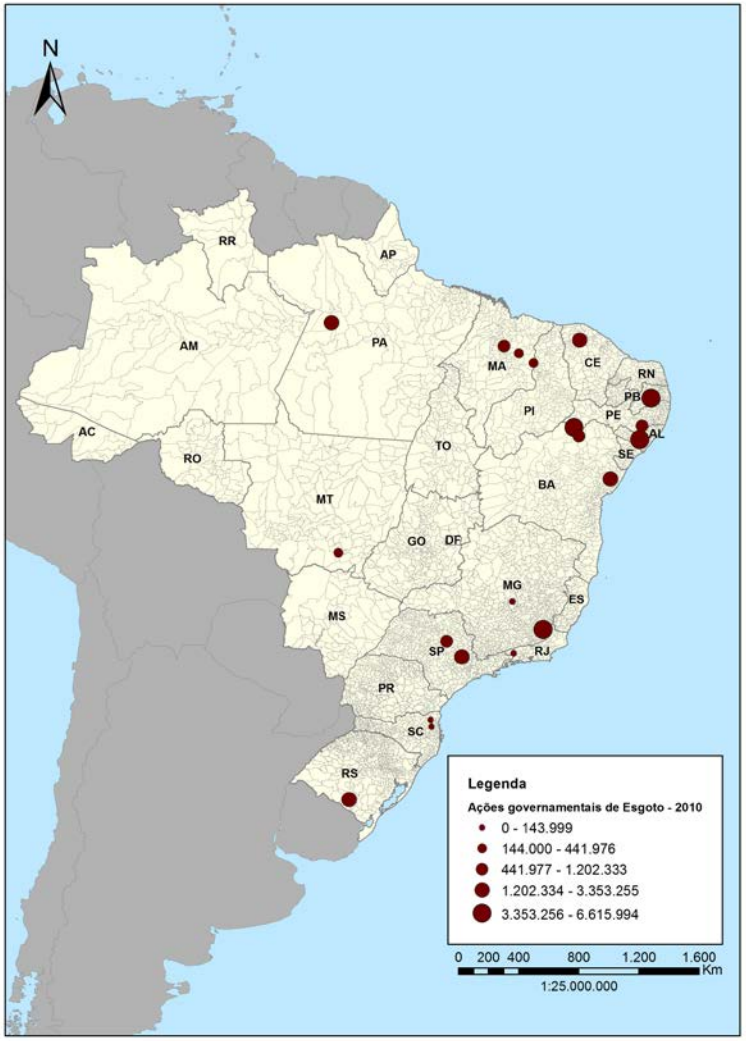
Ações em esgoto sanitário 2008



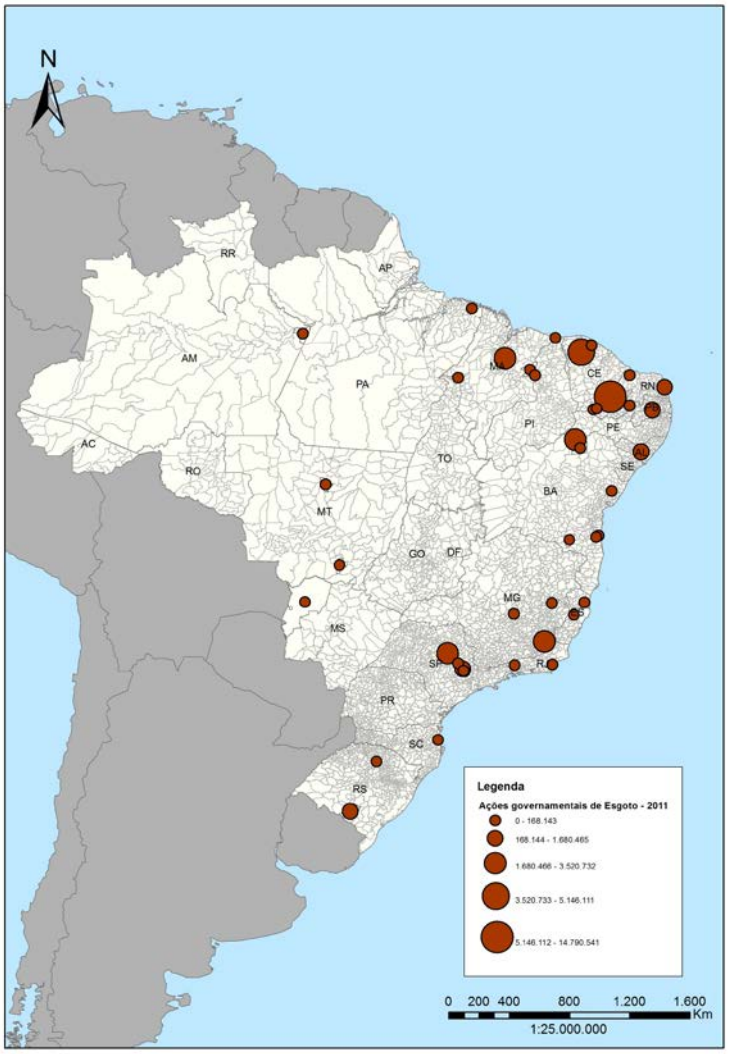
Ações em esgoto sanitário 2009

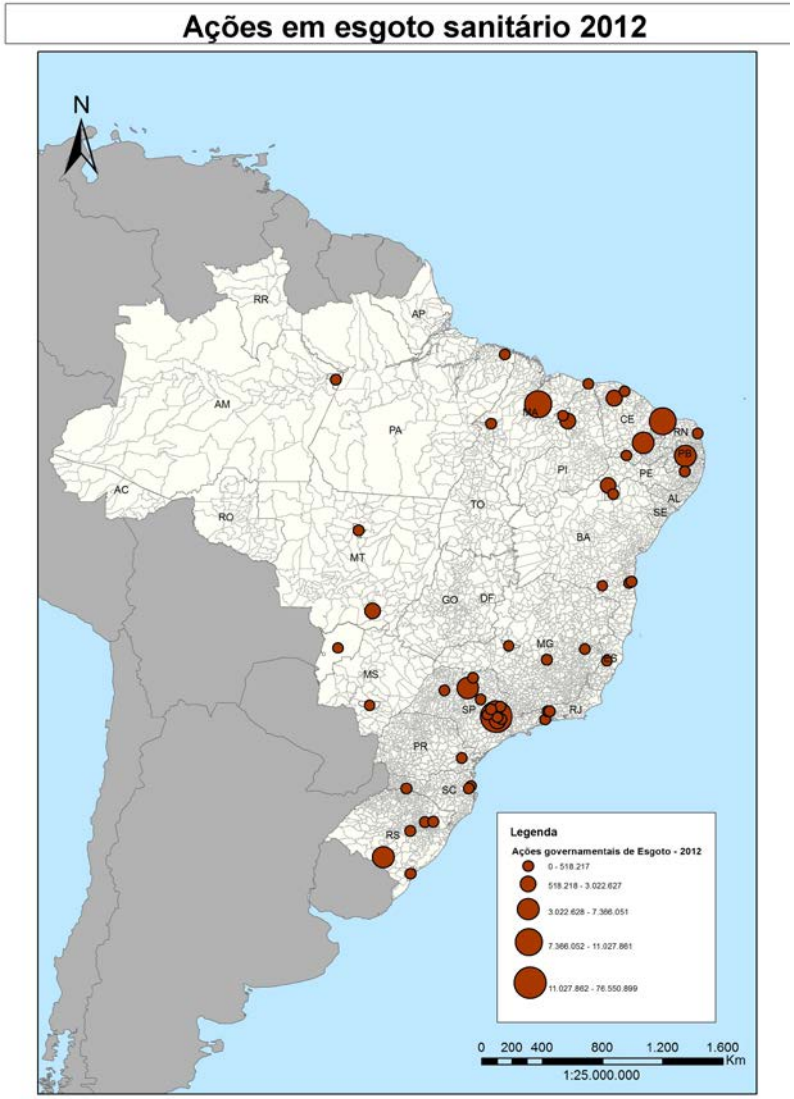


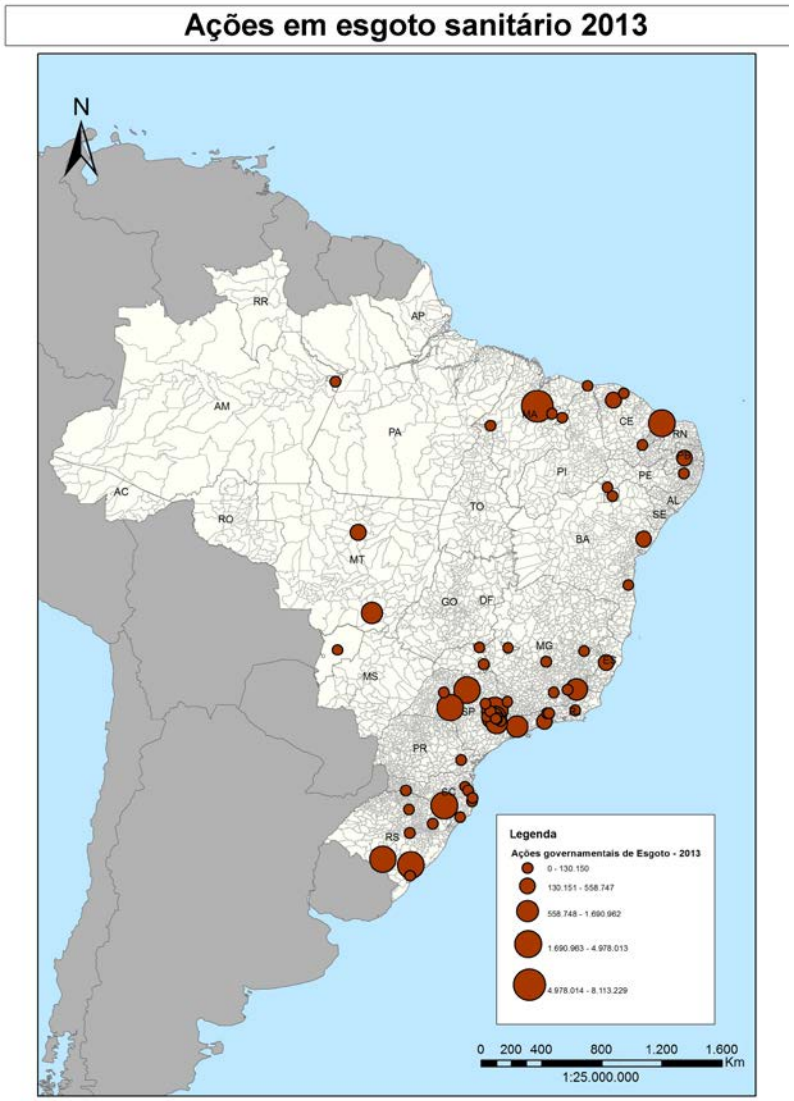
Ações em Esgoto Sanitário 2010



Ações em esgoto sanitário 2011

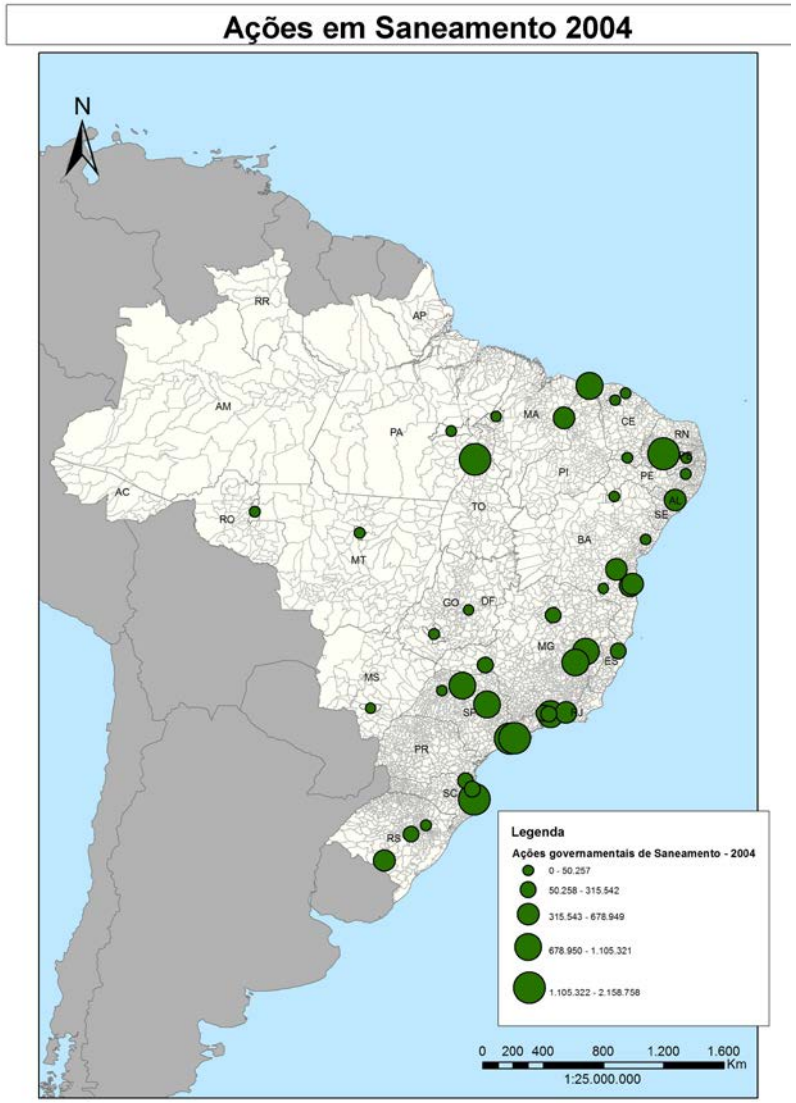


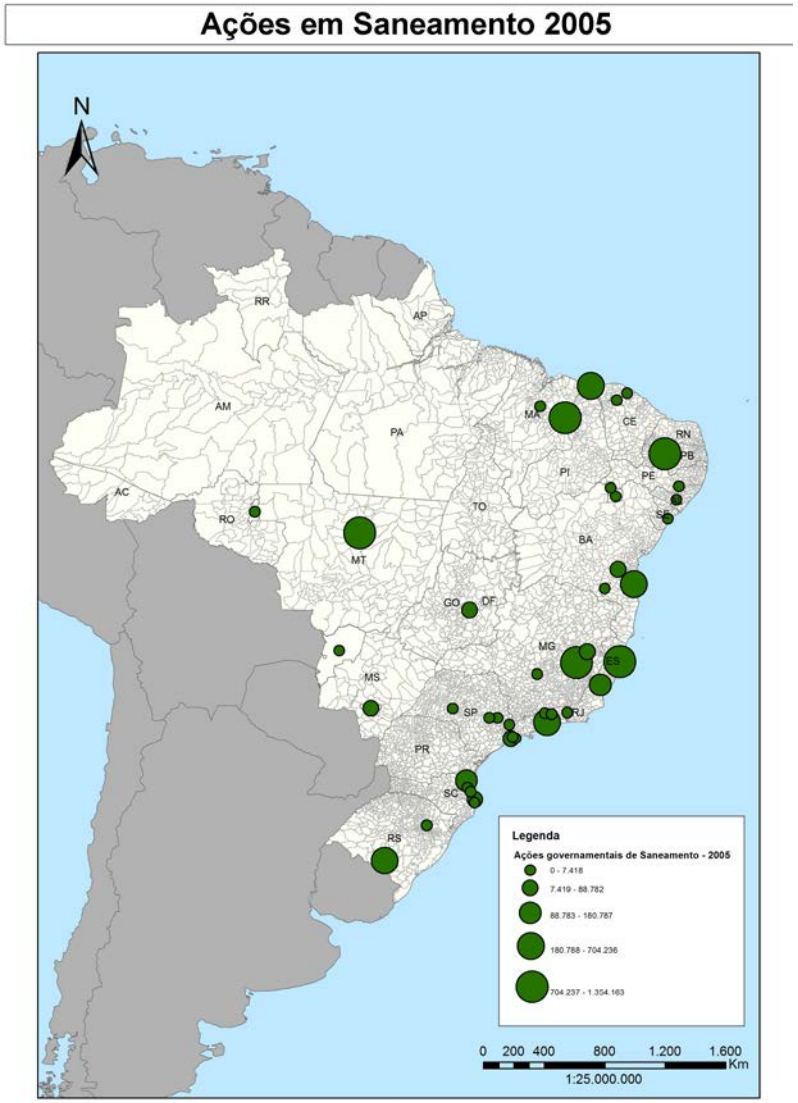




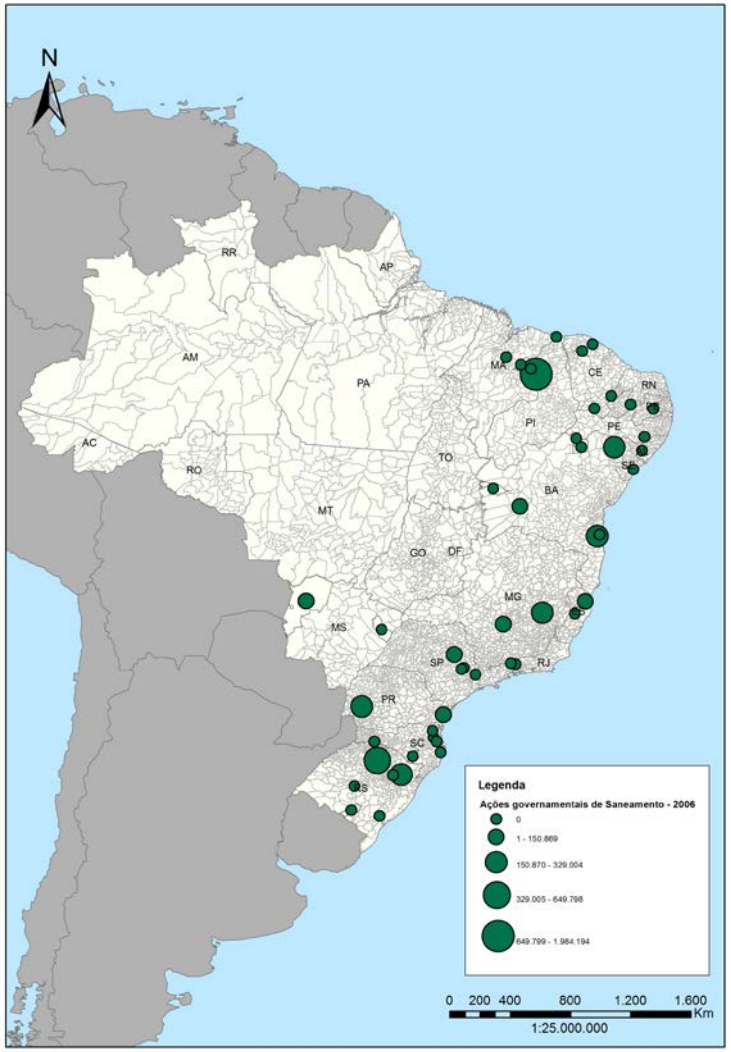
Fonte Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração: Tatiana Borges (2014).

ANEXO E – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações em Saneamento, entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

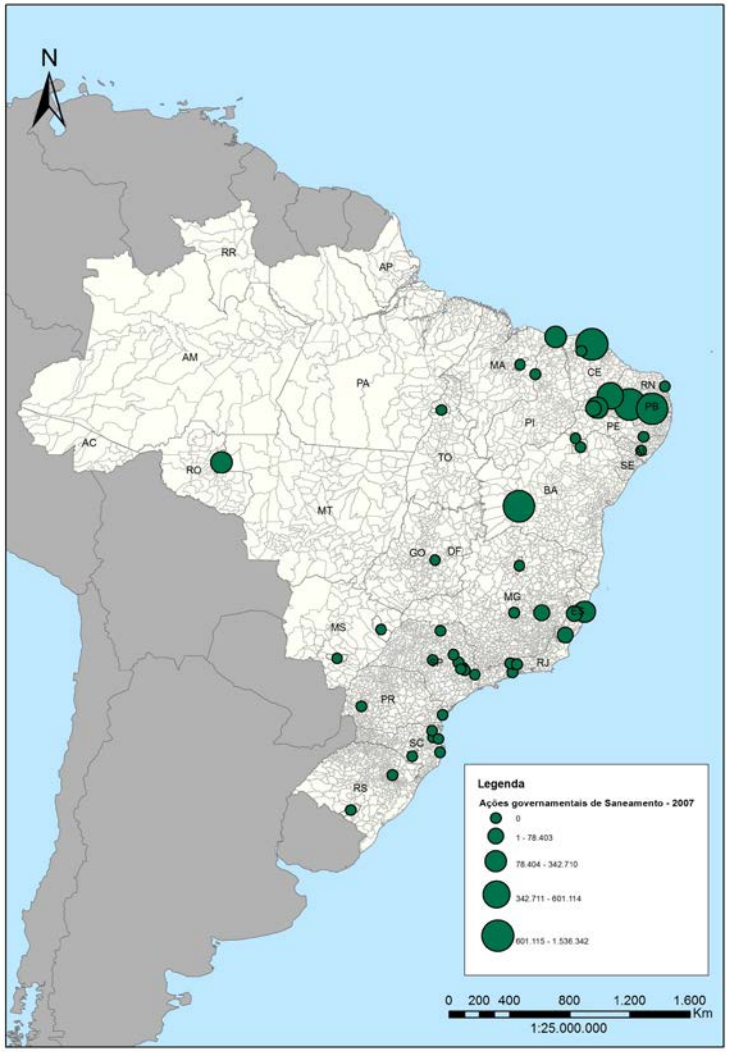




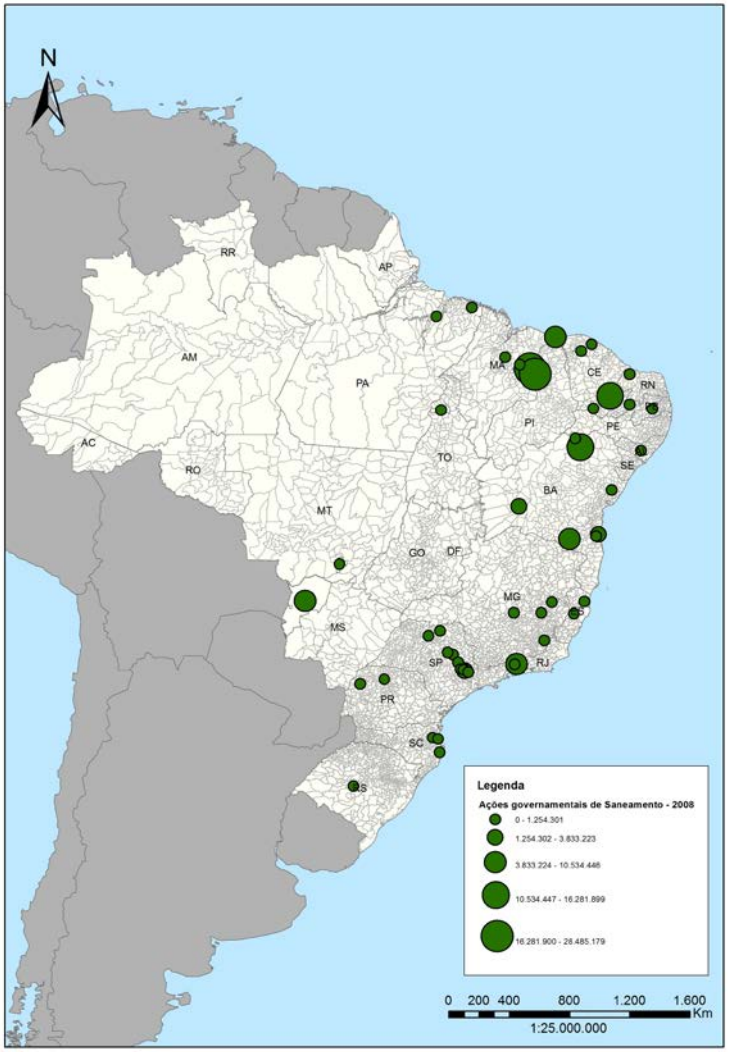
Ações em Saneamento 2006



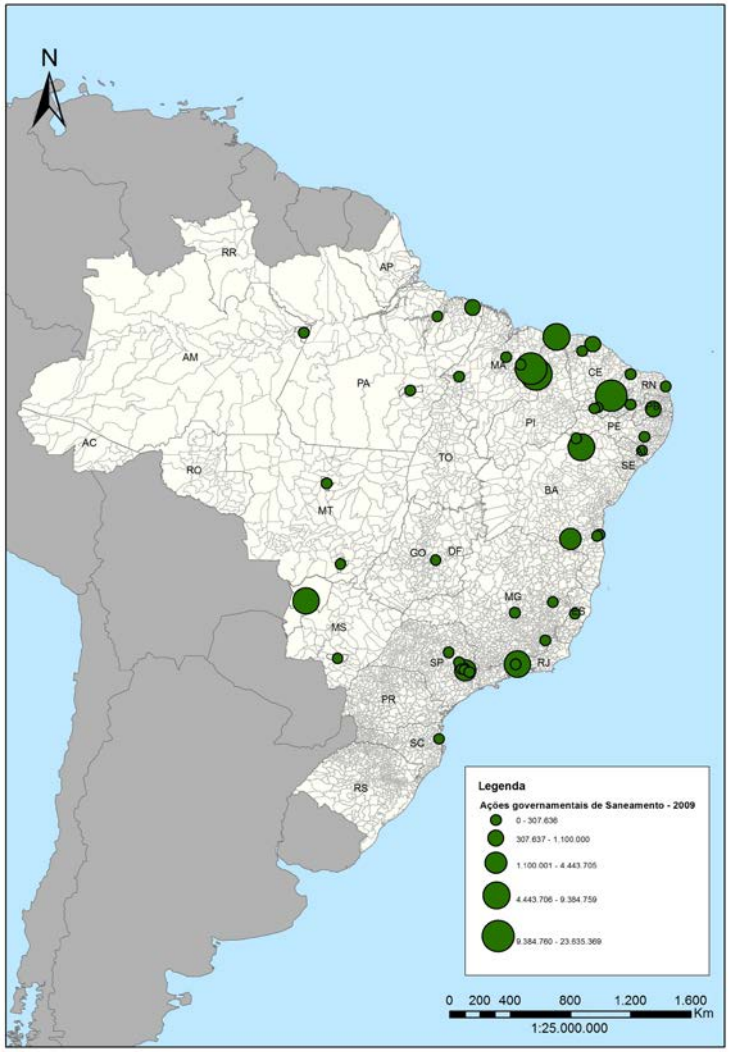
Ações em Saneamento 2007



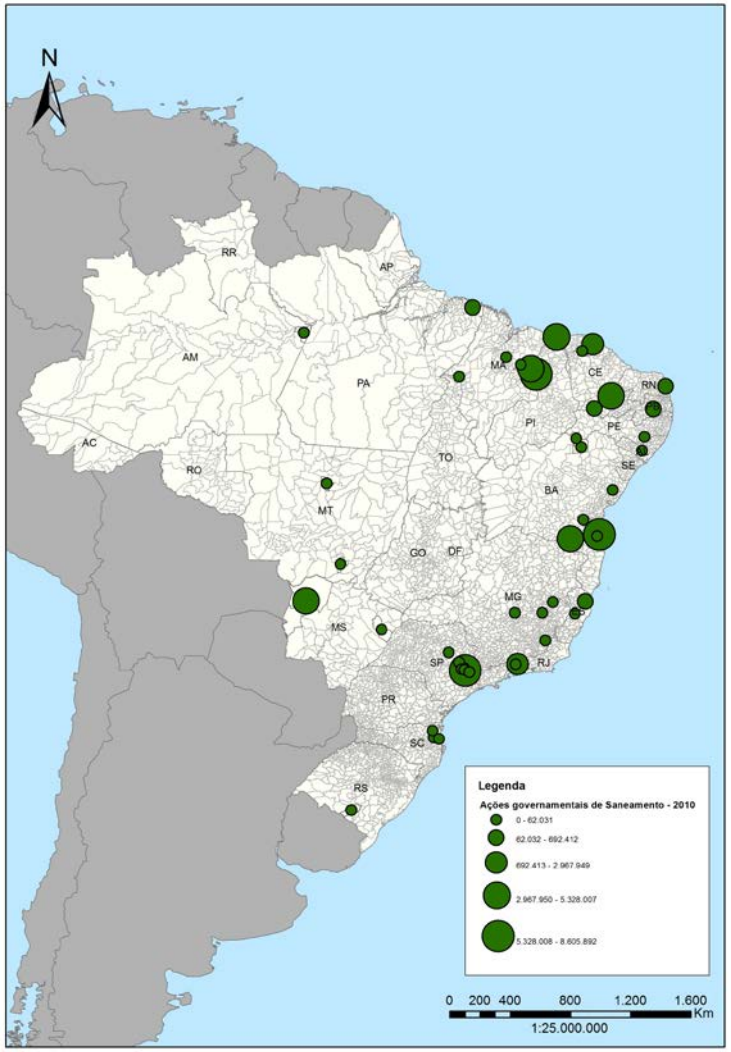
Ações em Saneamento 2008



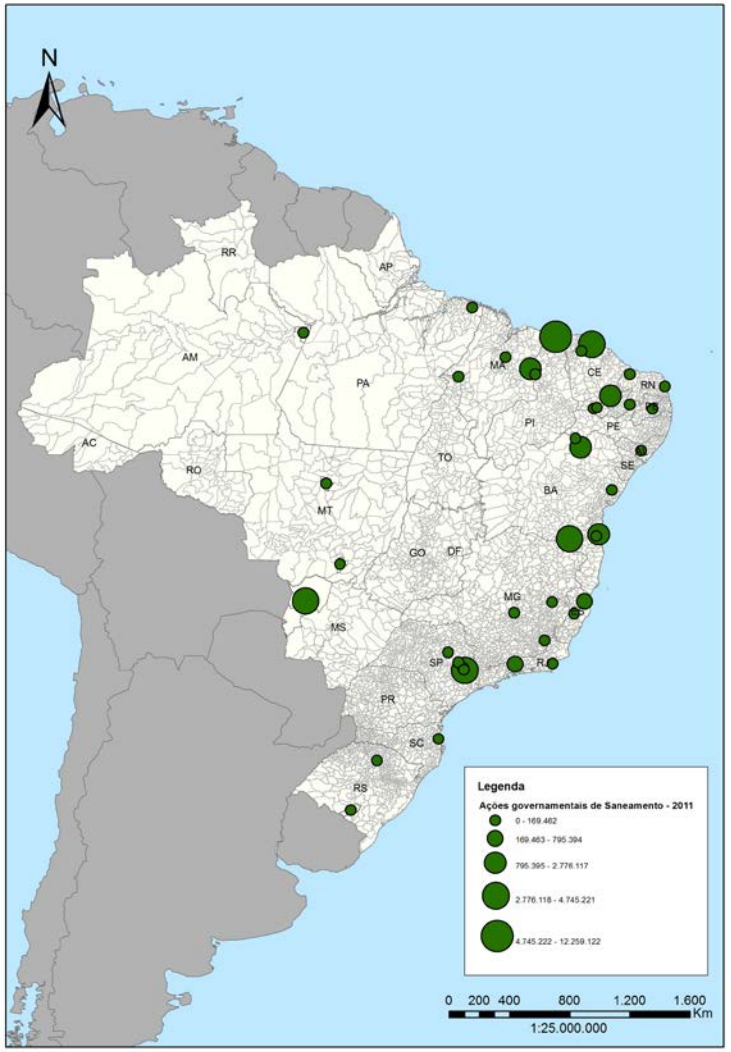
Ações em Saneamento 2009

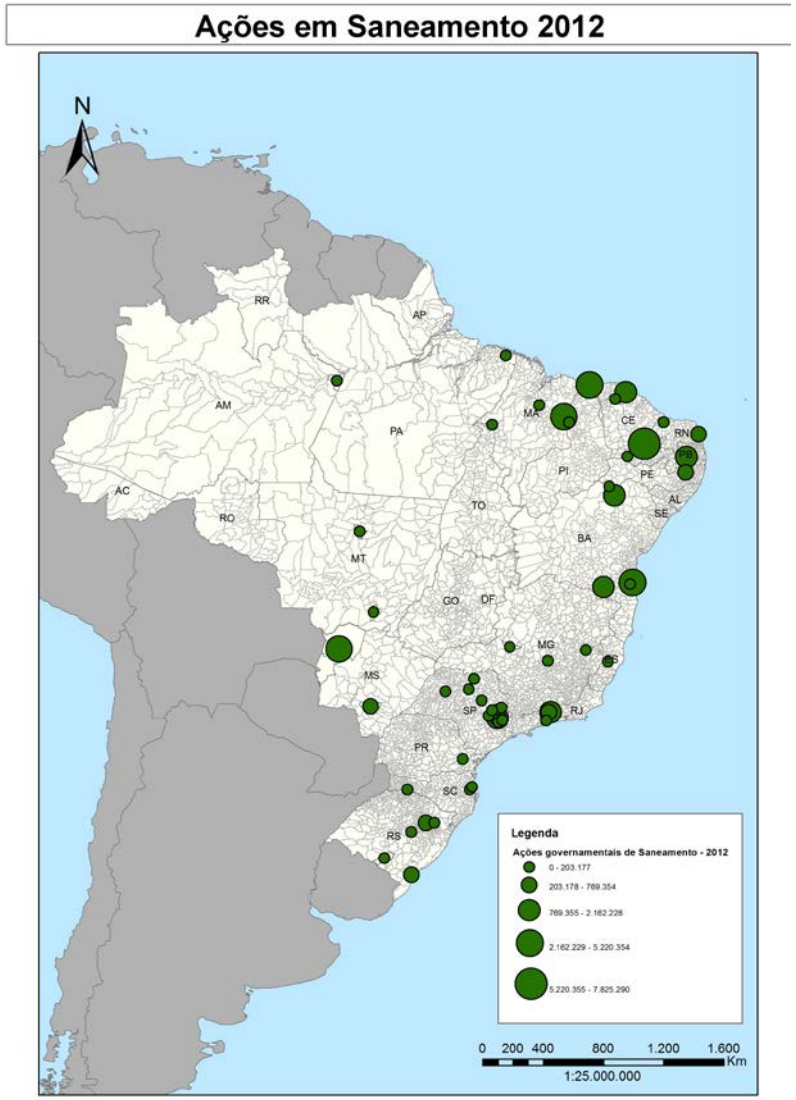


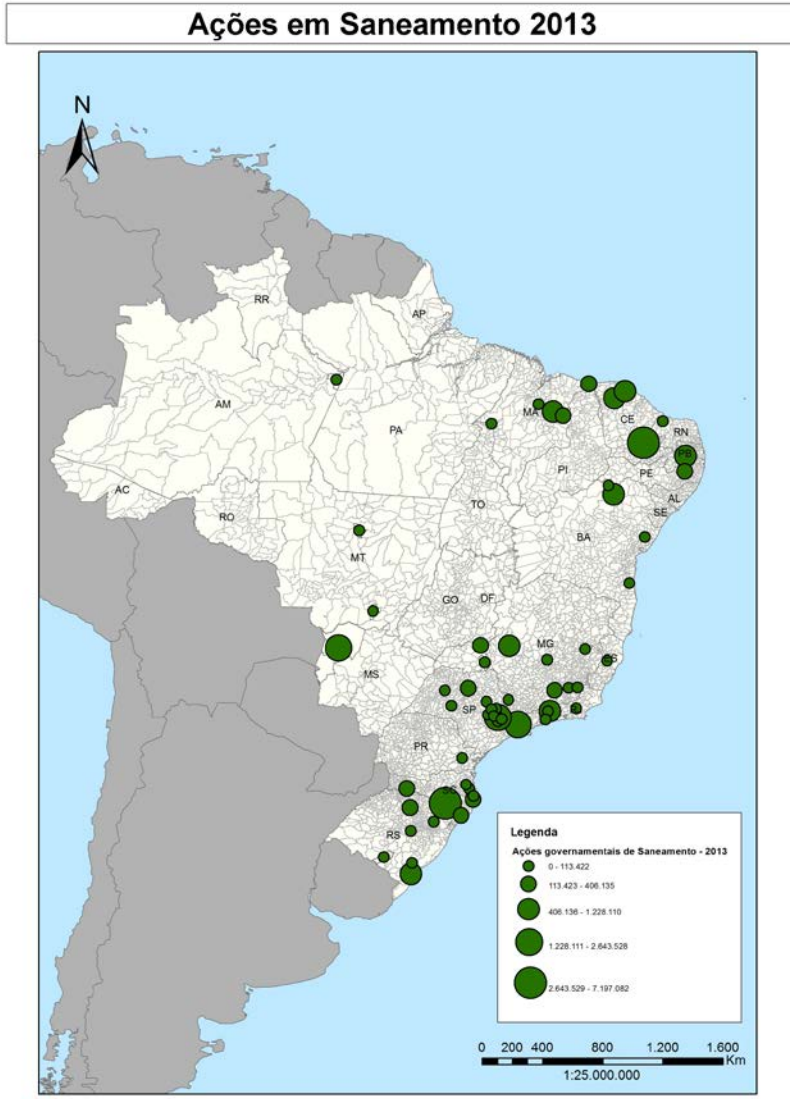
Ações em Saneamento 2010



Ações em Saneamento 2011



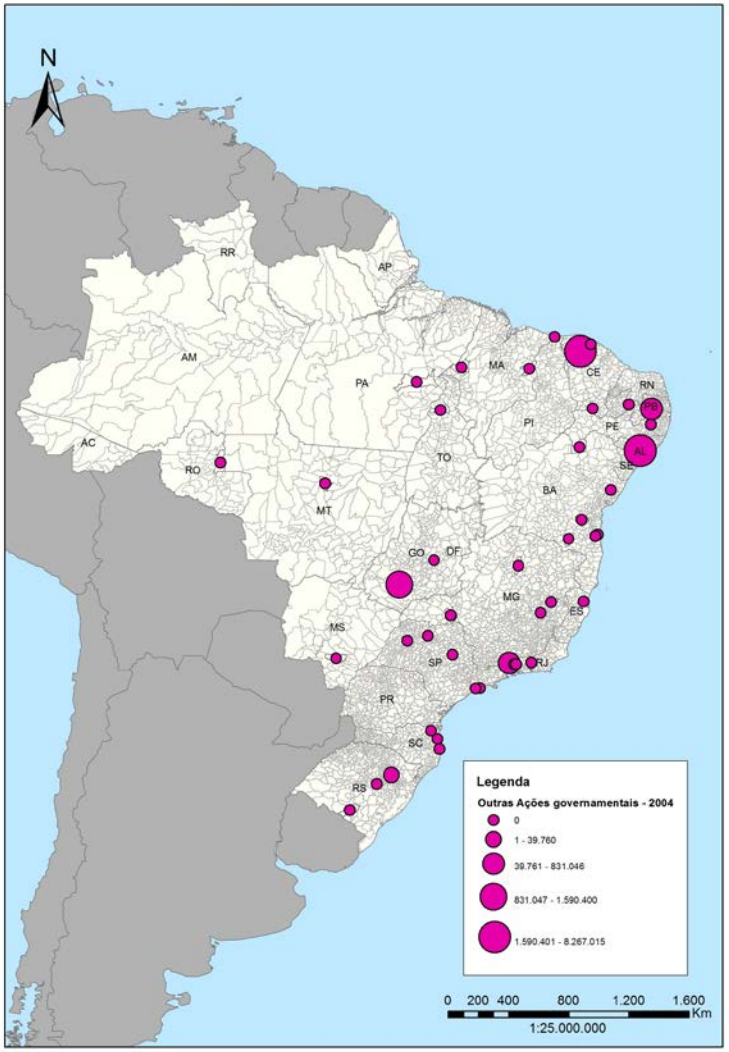




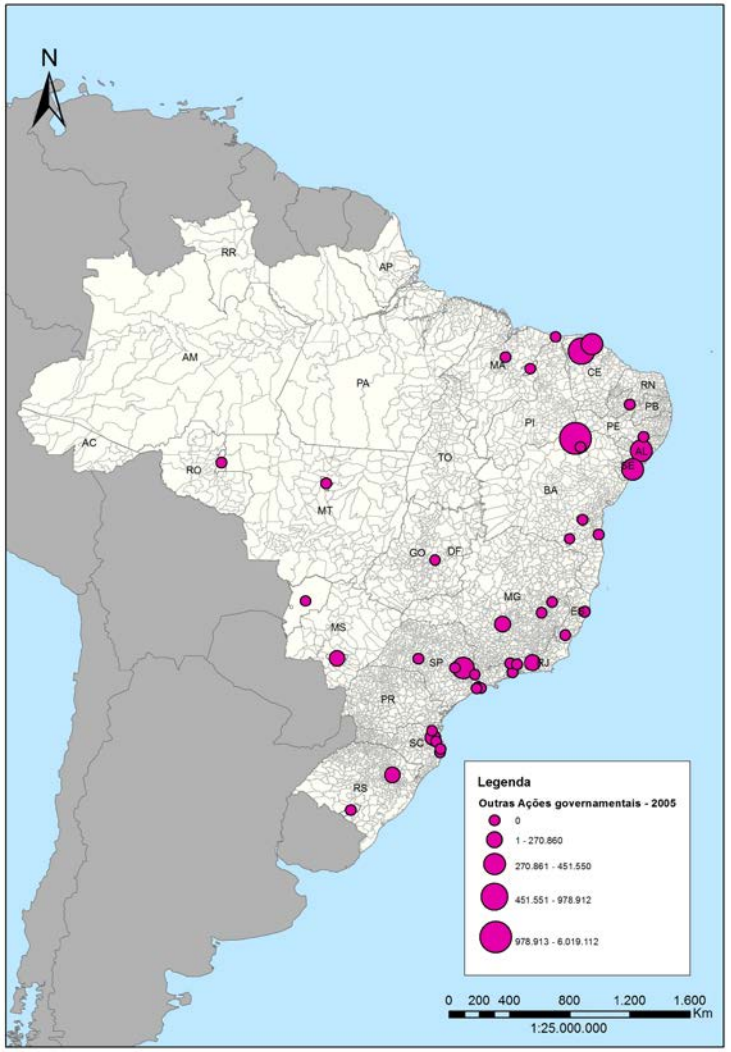
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração: Tatiana Borges (2014).

ANEXO F – Sequência de mapas dos repasses federais do OGU para as Cidades Médias, por Ações Outras, entre 2004 e 2013 (em R$ mil)

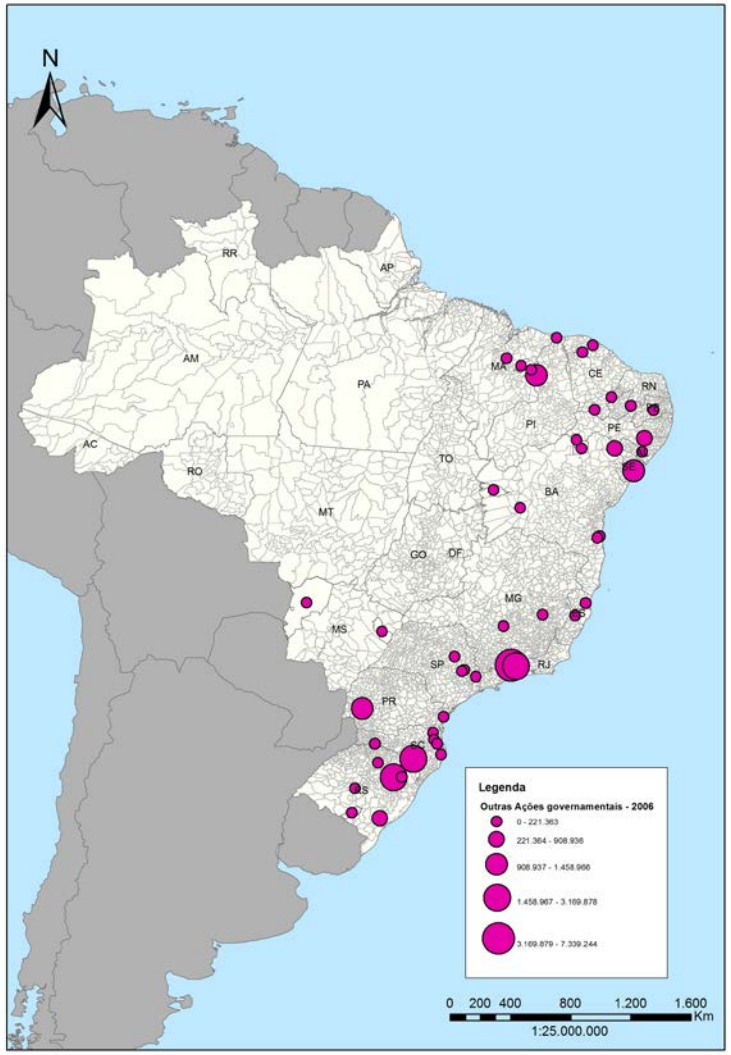
Ações Outros 2004



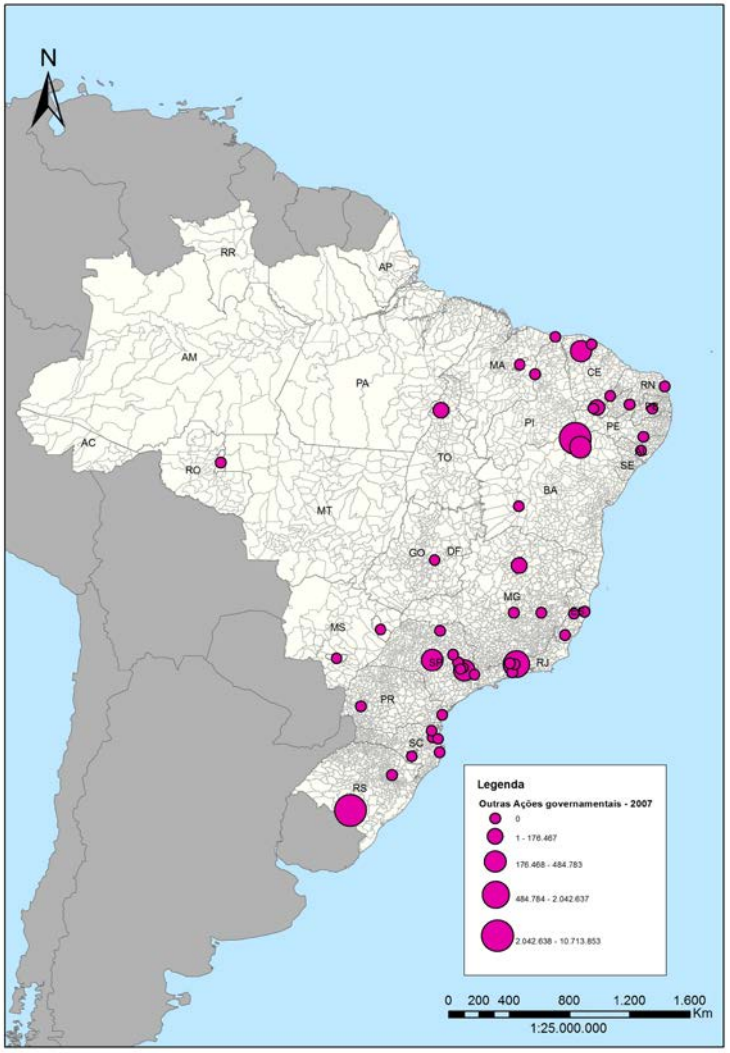
Ações Outros 2005



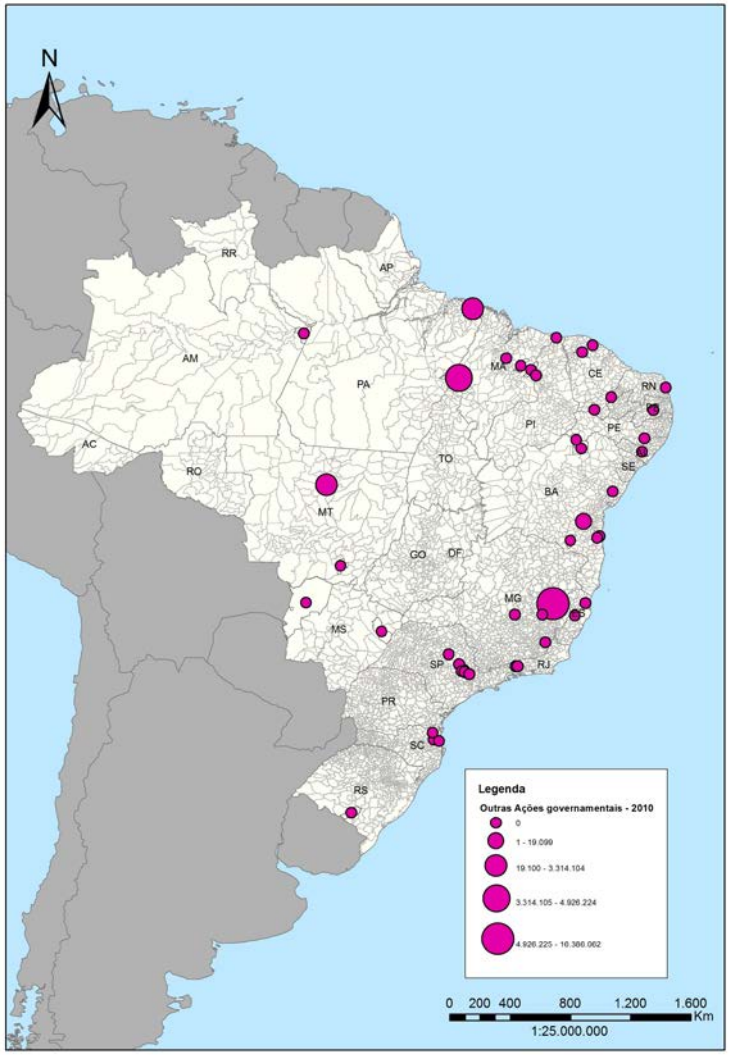
Ações Outros 2006



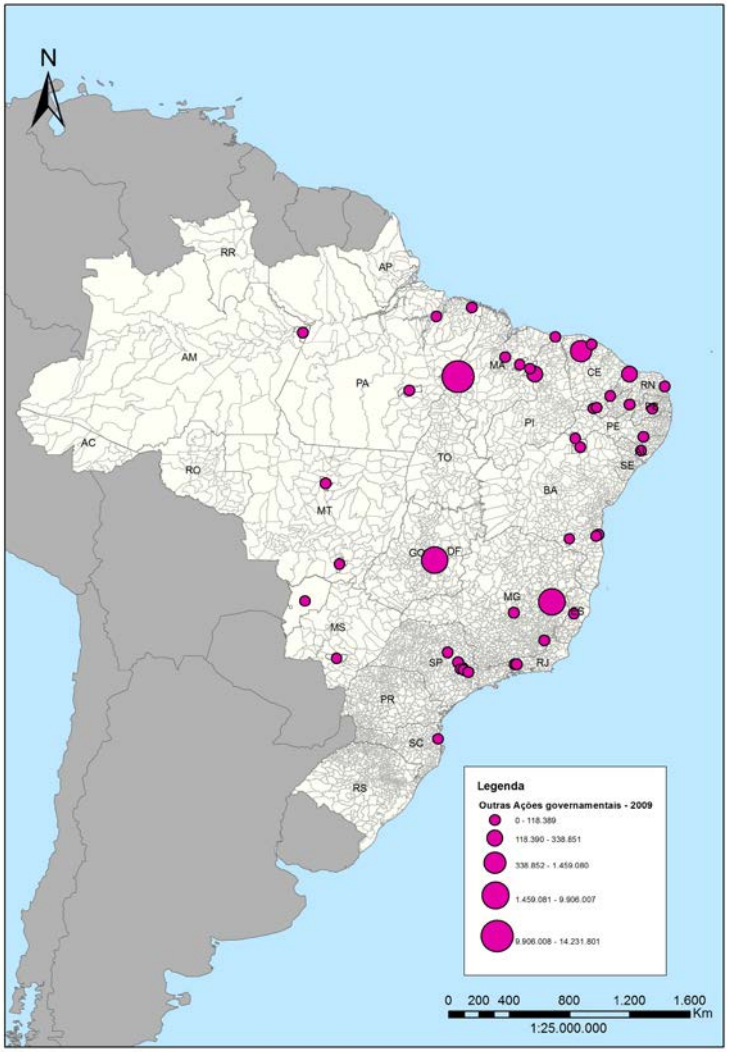
Ações Outros 2007

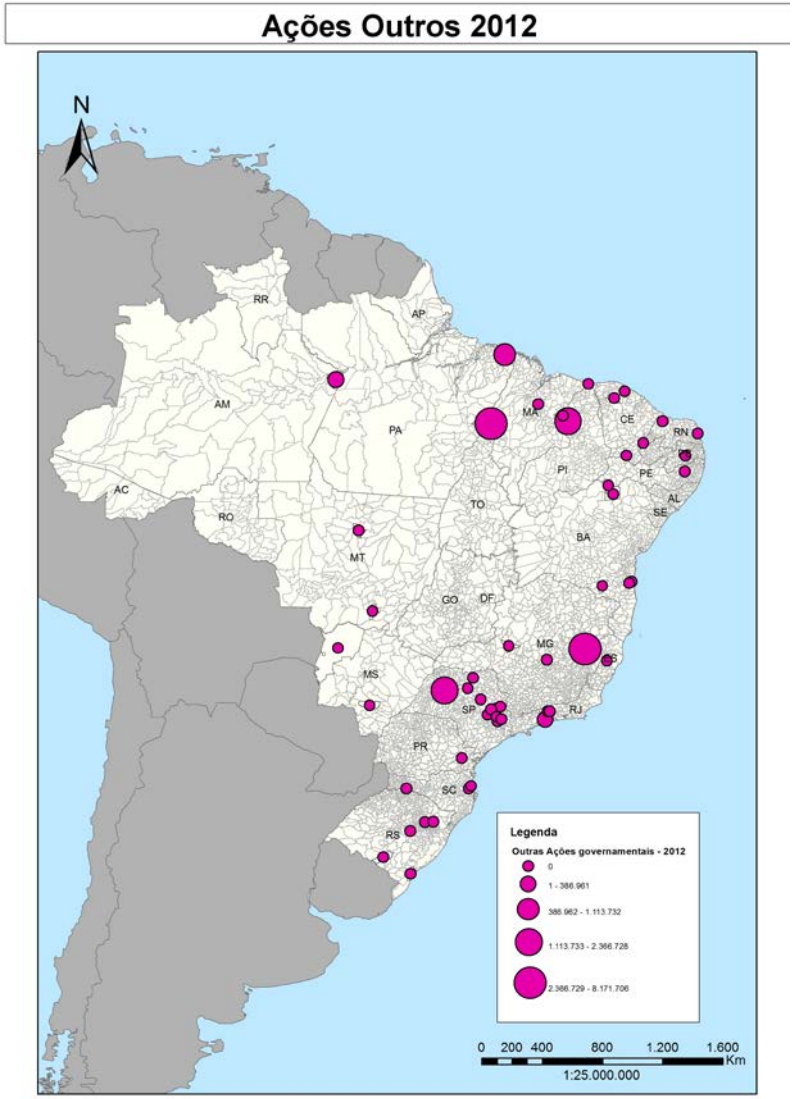


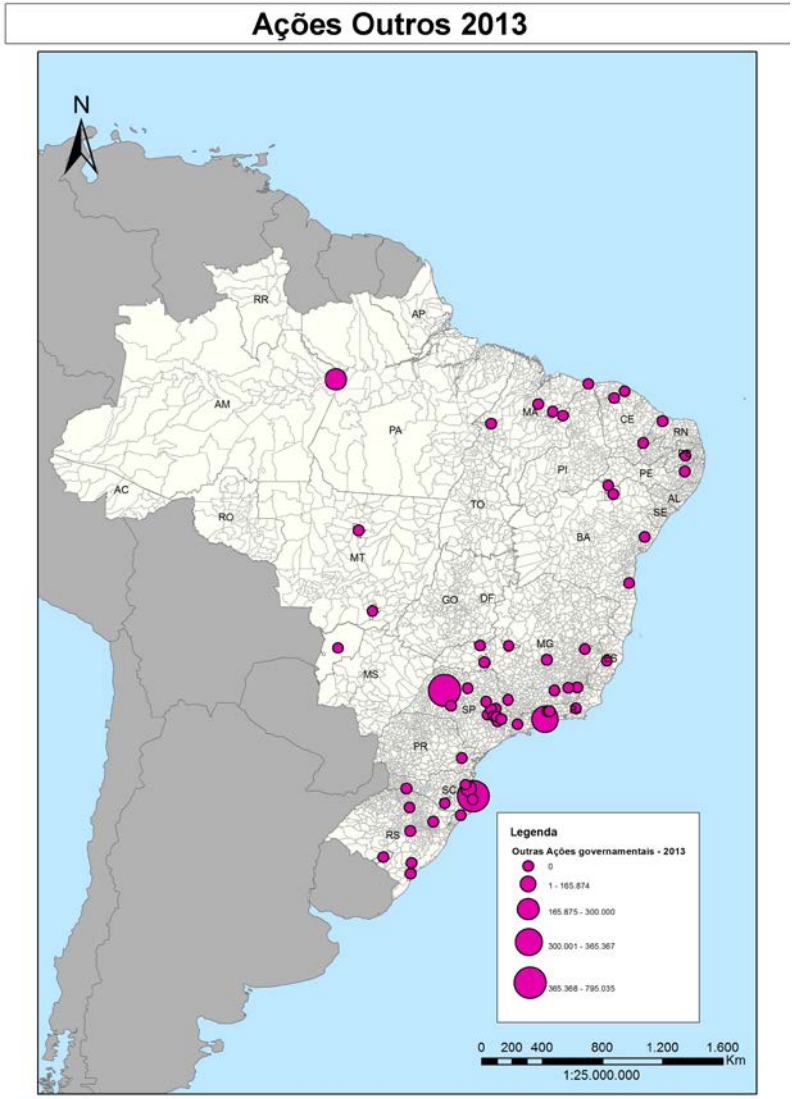
Ações Outros 2010



Ações Outros 2009







Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Elaboração: Tatiana Borges (2014).

ANEXO G - Carta de Poços de Caldas – ASSEMAE

1. A Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae, entidade sem fins lucrativos com 31 anos de atuação, realizou, no período de 24 a 29 de maio de 2015, em Poços de Caldas (MG), a 45ª Assembleia Nacional da Assemae. Reconhecido como um dos mais importantes fóruns da América Latina sobre o saneamento ambiental, o evento teve a presença de 3.039 participantes, colaborando para a troca de experiências, a formação de novos técnicos e a construção de soluções pela universalização do saneamento.

2. Sob o tema “Saneamento Ambiental: políticas integradas com participação social”, a 45ª Assembleia Nacional da Assemae foi marcada por uma rica e extensa programação de atividades, incluindo seminários, painéis, mesas-redondas, oficinas, apresentações de tecnologias, exposição de experiências exitosas municipais e Feira de Saneamento com inovações tecnológicas do setor.

3. Como resultado do evento, a Assemae apresenta esta “Carta de Poços de Caldas”, cujo texto foi construído a partir das discussões e contribuições indicadas pelos participantes da Assembleia, entre eles, gestores públicos, pesquisadores, técnicos, estudantes, profissionais da indústria, empreendedores, prestadores de serviços de saneamento ambiental, lideranças de trabalhadores, organizações não governamentais nacionais e internacionais, e representantes de movimentos sociais. O documento reafirma o compromisso da Assemae com a universalização do saneamento ambiental e a gestão pública dos serviços municipais, destacando o papel das políticas integradas para garantir maior qualidade de vida à população brasileira.

4. Nos últimos 12 anos, o Brasil avançou nas políticas de saneamento ambiental. O acesso à água potável cresceu de forma significativa, mais cidadãos foram beneficiados pela coleta de esgotos e novos recursos públicos impulsionaram várias obras, principalmente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 1 e PAC 2. Em 2003, o segmento passou a ter um endereço específico no Governo Federal, com a criação do Ministério das Cidades e de sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. O país também aprovou o marco legal para o saneamento básico (Lei n. 11.445/2007) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que prevê investimentos de R$ 508 bilhões até o ano de 2033. Aprovou, ainda, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (nº 12.305/10) e a Lei dos Consórcios Públicos (11.107/05). É importante ressaltar que a Assemae apoia o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), aprovado pela 5ª Conferência Nacional das Cidades, em 2013. O Sistema tem como objetivo melhorar a qualidade de vida nos municípios brasileiros, buscando a universalização do direito à cidade, à moradia, aos serviços de saneamento básico e mobilidade urbana.

5. Os avanços foram importantes, mas ainda existem grandes problemas a serem enfrentados e que merecem um esforço conjunto entre governos, gestores, prestadores de serviços e usuários. Um dos maiores desafios é assegurar que os recursos previstos pelo Plansab sejam, de fato, garantidos e implementados, especialmente para a população de baixa renda.

6. Estão em debate no Congresso Nacional as MP 664, 665 e 668 que tratam do ajuste fiscal e prevê cortes no orçamento da União de aproximadamente R$ 70 bi. O maior corte é do Ministério das Cidades, ou seja, R$ 17.3 bi. Já o PAC sofrerá uma redução de R$ 25.7 bi. Repudiamos qualquer corte aos recursos para o setor de saneamento ambiental, bem como em políticas públicas essenciais. Neste sentido, reforçamos a necessidade da liberação dos recursos selecionados do PAC 2 e a

abertura dos editais do PAC 3 para o setor, além da criação de um fundo nacional para a universalização do saneamento, como forma de assegurar o acesso dos serviços públicos de saneamento para toda a população.

7. Durante a 45ª Assembleia Nacional da Assemae, discutiu-se a importância da participação social no planejamento e articulação das políticas públicas. A Assemae considera que a participação da sociedade favorece o desenvolvimento do senso crítico e da responsabilidade dos cidadãos. Com a gestão participativa e integrada, certamente será mais fácil trilhar o caminho rumo à universalização do saneamento ambiental, de forma sustentável.

8. A participação e o controle social estão diretamente relacionadas ao planejamento do setor. Assim, destacam-se os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), instrumentos de gestão participativa que contribuem para a melhoria das condições socioambientais. Os municípios precisam conhecer os problemas locais, além de estudar e apresentar as soluções integradas do ponto de vista técnico, financeiro e social. Nesse contexto, é importante destacar que a Assemae realizou 48 oficinas em pouco mais de dois anos, capacitando representantes de 1.017 municípios para a elaboração dos planos de saneamento.

9. Tema recorrente nas diversas regiões brasileiras, a escassez hídrica teve destaque em vários momentos da 45ª Assembleia Nacional da Assemae, que debateu a construção de políticas públicas integradas na área de recursos hídricos, visando à cooperação no âmbito das bacias hidrográficas e dos entes federados. A Assemae acredita que os problemas com a crise hídrica podem ser superados a partir da correta gestão dos sistemas de abastecimento de água, controle das perdas e incentivo ao

consumo responsável. Para isso, faz-se necessária a implementação dos instrumentos de gestão do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

10. Não podemos deixar de criticar a atuação das autoridades responsáveis pela gestão de recursos hídricos e pelo saneamento na maior região metropolitana da América Latina, em virtude da crise hídrica. Não basta reduzir o consumo fechando as torneiras, é necessário pensar em estratégias eficazes de planejamento, ações preventivas, investimentos em tecnologias, infraestrutura e capacitação humana.

11. A 45ª Assembleia também ratificou o compromisso da Assemae na gestão pública de qualidade dos serviços municipais de saneamento ambiental, com controle social. A água não é um produto e, portanto, não deve ser mercantilizada. Não basta apenas pregar contra a privatização dos órgãos públicos. Também é fundamental alicerçar os serviços municipais de forma eficiente, garantindo o pleno atendimento à sociedade, com a participação e colaboração das entidades de classe, serviços municipais de saneamento básico, organizações ambientais, universidades e demais setores sociais. Para tanto, os órgãos do poder público devem implementar e fortalecer medidas estruturantes, buscando o aproveitamento do potencial tecnológico e humano, nos serviços municipais de saneamento ambiental. A Assemae defende a criação de um programa nacional de assistência técnica aos municípios, o que, seguramente, terá reflexos na melhoria da capacidade técnica e institucional dos serviços. Além disso, é necessário o investimento na gestão da qualidade, que permite a aplicação de boas práticas fundamentais, como o controle e manutenção de documentos e registros, adoção de indicadores de desempenho, transparência pública e satisfação dos clientes. Nesse sentido, a Assemae espera a união de esforços na implementação do “Prêmio Assemae para Universalização do Saneamento Básico”, a partir de duas categorias: a de Excelência, que visa reconhecer os melhores níveis de gestão do

saneamento, e a categoria Avanços, que vai considerar a progressão dos serviços municipais diante da universalização.

12. A discussão sobre os modelos de gestão do saneamento ambiental nas regiões metropolitanas também foi destaque em Poços de Caldas. A execução das funções públicas nesses ambientes ainda gera diversos questionamentos. É importante mencionar o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/15), que propõe instrumentos para a gestão compartilhada, a começar pela elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. Na prática, o Estatuto pode acarretar a diminuição da autonomia municipal em serviços urbanos como transporte, saneamento básico, uso do solo e habitação. Isto porque, o Estatuto da Metrópole não disciplinou de forma clara que a autonomia municipal é um princípio a ser respeitado. A titularidade dos serviços de saneamento é do município, o que não interfere e nem prejudica a composição dos interesses locais com os interesses comuns a serem discutidos nas instâncias metropolitanas.

13. A universalização do acesso ao saneamento básico também precisa ser efetivada nas áreas rurais do país, incluindo todos os municípios brasileiros, remanescentes de quilombos, assentamentos rurais e populações ribeirinhas, conforme estabelecido pelo Plansab. Nesse sentido, a Assemae se compromete em lutar pela implementação do Programa Nacional de Saneamento Rural, buscando o cumprimento de ações governamentais para o abastecimento de água, esgotamento sanitário, melhorias sanitárias domiciliares, manejo de resíduos sólidos, educação e mobilização social.

14. Apesar de garantida pelo Artigo 29 da Lei n. 11.445/07, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico é um desafio a ser enfrentado. Tradicionalmente, a cobrança de taxa ou tarifa é a modalidade mais

importante para o financiamento do setor. Isso significa que uma política de cobrança bem formulada pode ser suficiente para financiar os serviços de saneamento básico e alavancar seus investimentos. Por essa razão, defendemos um novo modelo de política tarifária, com mais participação social, sustentabilidade, legitimidade e viabilidade comercial nas decisões regulatórias.

15. Não podemos esquecer a importância de conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Por isso, a recuperação das nascentes passa a ser uma meta em todo o mundo, incluindo estratégias emergenciais como o controle da erosão do solo e a minimização de contaminação química e biológica. Para garantir a renovação das nascentes, também é necessário o combate ao corte intensivo das florestas nativas, queimadas, pastoreio intensivo, mau planejamento na construção de estradas e loteamentos em locais impróprios.

16. Sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010), o fórum debateu especialmente a proposta de acordo setorial para implantação da logística reversa de embalagens em geral, que prevê uma série de responsabilidades aos municípios e não define claramente as responsabilidades dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Para nós, é fundamental viabilizar a correta participação dos municípios nesse processo, assegurando que as empresas de embalagens em geral sejam obrigadas a recolher e encaminhar para destinação adequada o volume de produtos que comercializou, ou alternativamente, ressarcir as despesas dos serviços prestados pelos municípios. Por fim, importa ressaltar o trabalho desempenhado pelos catadores de materiais recicláveis, que reintroduzem os resíduos sólidos no processo produtivo, minimizando a degradação ao meio ambiente.

17. Diante de tantos desafios, precisamos da mobilização e participação dos diferentes segmentos sociais e da decisão política das três esferas de governo. Com esta união, certamente, poderemos alcançar a universalização dos serviços públicos de saneamento ambiental no Brasil, baseados na qualidade e sustentabilidade. Sob esse horizonte, a Assemae continuará atuando fortemente junto ao poder público e sociedade civil, buscando a defesa dos interesses municipais e o aperfeiçoamento da democracia participativa, em que cada cidadão é convidado a exercer seu papel de sujeito na gestão das políticas públicas de saneamento ambiental.

Poços de Caldas, Minas Gerais, 28 de maio de 2015.