

UM OLHAR SOB A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS: O CASO DO PAC EM GOIÁS

A LOOK AT THE IMPLEMENTATION OF MACROECONOMIC POLICIES: THE CASE OF PAC IN GOIÁS

Marlúcio Pereira de Santana¹

RESUMO: Neste trabalho buscou-se analisar como um maior controle na gestão e execução de políticas públicas poderia viabilizar uma melhora na implementação de uma política de saneamento, neste caso o PAC; - quais problemas podem ser levantados na execução da política no estado de Goiás; e - quais os resultados do investimento podem ser percebidos. Para tanto, o estudo partirá de uma análise quali-quantitativa e compreensiva, apresentando dados divulgados pelo Ministério do Planejamento e demais órgãos oficiais, bem como debruçar sobre as análises já publicadas por renomados autores. O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: a) em um primeiro momento, a análise sobre a teoria para compreensão, a partir de autores conceituados, qual o papel do estado diante das políticas públicas; b) o que se entende por políticas públicas e como avaliar uma política pública; c) um breve histórico a respeito da política de saneamento no Brasil; d) apresentação a respeito do PAC no estado de Goiás; e por fim e) discussão a respeito dos dados obtidos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; Saneamento.

ABSTRACT: In this work was studied how a better control in the management and execution of public policies could enable an improvement in the implementation of a sanitation policy, in this case the PAC; - what problems can be raised in the execution of the policy in the Goiás State; And - what the results of the investment can be perceived. The study will start with a qualitative and comprehensive analysis, presenting data published by the Planning's Ministry and other official bodies, as well as considering the analyzes already published by renowned authors. The work is structured in the following way: a) at first we look at the theory to understand from a well-known authors the role of the state in the face of public policies; b) what is meant by public policies and how to evaluate a public policy; c) a brief history of sanitation policy in Brazil; d) presentation regarding the PAC in the Goiás State; And finally e) a discussion about the data obtained.

KEYWORDS: Public policy; Growth Acceleration Program - PAC; Sanitation.

¹ Cursando Especialização em Finanças Públicas e Administração Orçamentária pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Bacharel em Ciências Econômicas pela Pontífice Universidade Católica de Goiás – PUC.

INTRODUÇÃO

Um breve olhar sobre o histórico do desenvolvimento brasileiro remete à inúmeras dificuldades que podem ser encontradas ao se propor e executar uma política pública no país, ainda mais uma política pública ampla, pensada através de um modelo de gestão *top-down* (proposta de cima para baixo).

Desde a década de 90, após o fim do período de ditadura, o país tem vivido uma democracia e, desde então, se empenhado, por muitas vezes de modo contraditório, na busca por avanços em relação à democratização e universalização dos direitos básicos de seus cidadãos.

Quando se fala em universalização, é preciso ter em mente a necessidade de um esforço político que vai desde as bases da sociedade até o poder executivo, uma vez que a política pública que se visa universalizar deve ser entendida como um direito social e não apenas um benefício de determinado governo.

Sobre a implantação de uma política de saneamento no país, os dados são muito claros: há um déficit muito grande no acesso universal e de qualidade de saneamento básico. A expressão saneamento básico pode abranger na literatura não apenas abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, mas também limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem, e ainda, manejo das águas pluviais. Porém, neste trabalho trata-se de uma abordagem voltada exclusivamente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, de modo a facilitar o entendimento em nosso estudo.

O principal aspecto a se analisar neste trabalho é a gestão desempenhada pelo Estado através das políticas sociais, de modo específico, trabalharemos a política de saneamento no país. Para tais análises, tomou-se como base o investimento em saneamento no Programa de Aceleração do Crescimento-PAC.

De modo específico, buscou-se analisar como um maior controle na gestão e execução de políticas públicas poderia viabilizar uma melhora na

implementação de uma política de saneamento, neste caso o PAC, bem como, quais problemas podem ser levantados na execução da política no estado de Goiás e quais os resultados do investimento podem ser percebidos.

Para tanto, o estudo partiu de uma análise quali-quantitativa e abrangente, apresentando dados divulgados pelo Ministério do Planejamento e demais órgãos oficiais, debruçando-se sobre as análises já publicadas por renomados autores. O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: a) em um primeiro momento, debruçou-se sobre a teoria para compreender, a partir de autores conceituados, qual o papel do estado diante das políticas públicas; b) o que se entende por políticas públicas e como avaliar uma política pública; c) um breve histórico a respeito da política de saneamento no Brasil; d) apresentação a respeito do PAC no estado de Goiás; e, por fim: e) discussão a respeito dos dados obtidos.

REFERENCIAL TEÓRICO

Pensando o Papel do Estado

Para se compreender os processos decisórios, as políticas públicas e as intervenções do Estado, antes é necessário nos debruçar-se sobre a literatura e aprender o papel do Estado. A construção de sistemas estatais e as ações realizadas pelo Estado são produzidas a partir do estabelecimento de relações, as quais considera-se, em essência, saudáveis e fundamentais.

O Estado se articula em todos os seus níveis (Federal, Estadual e Municipal) e, através deles, estabelece suas relações com empresas, organizações e os próprios cidadãos.

A construção de tais sistemas estatais responde, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e, de outro, às demandas por igualdade gestadas num contexto de lutas pela democracia. Os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas

garantias na medida em que ampliou-se o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005).

A literatura sobre o tema mostra que a atuação do Estado em relação à questão social teve origem a partir do aumento do número de trabalhadores urbanos e como resposta aos conflitos existentes nas relações entre capital e trabalho, oriundos do processo de industrialização (Santos, 1987).

Nos anos de 1980 e 1990, o Brasil passou por mudanças significativas: o país enfrentou uma ampla agenda de reformas no campo da ação social do Estado e teve como resultado mudanças significativas no perfil do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). A Constituição de 1988 abriu caminho para que alterações relativas à intervenção social do Estado ampliassem os direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal.

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) fazem uma abordagem a respeito das políticas sociais, no âmbito federal, estruturando-as em eixos. As políticas de Saúde e Ensino Fundamental (educação) – políticas de escopo universal, cujo acesso é garantido a toda população - no trabalho dos autores são consideradas Direitos Incondicionais de Cidadania Social, enquanto que a política de Habitação – que se estrutura como política pública apenas a partir de 1964 - são consideradas políticas de Infraestrutura Social.

Mais a frente, será analisado de que forma a ação social do Estado tem sido implementada em âmbito local, de forma a garantir o direito dos cidadãos e trabalhadores a estas políticas sociais referentes ao setor de saneamento.

Ao pensar o papel do Estado no atual contexto político, parti-se do pressuposto de que ele é o responsável pela promoção e garantia de direitos dos cidadãos, para tanto, são necessários gestores públicos comprometidos com esse propósito. Utiliza-se então do modelo ideal de gestor público apresentado por Nogueira (1998):

"O gestor público de que se necessita hoje [deve ser] um técnico altamente diferenciado, seja *vis-à-vis* os gestores do

passado (que operavam em um ambiente de maior 'simplicidade' e maiores 'certezas'), seja *vis-à-vis* a seus congêneres privados. Como todos os demais gerentes, está obrigado a processar muitos dados e informações, a reciclar conhecimentos com rapidez, a ser polivalente e pouco especializado. Mas, diferentemente dos gestores privados, precisa ser *técnico* e *político*, isto é, operar como um agente de atividades gerais que possui conhecimentos específicos, como um planejador que trabalha "fora" dos escritórios, com os olhos no processo societal abrangente, em seus nexos contraditórios e explosivos; como um profissional cujo êxito depende de uma dinâmica que não é friamente controlável, mas é essencialmente política e, como tal, não se deixa isolar dos interesses e das paixões humanas. Seu raio de ação está colado aos problemas da democracia, da representação e da participação. Entre suas novas atribuições, aliás, encontra-se precisamente, em lugar de destaque, a de atuar como difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil (Nogueira, 1998)."

O modelo de gestor ideal apresentado por Marco Aurélio Nogueira apresenta características imprescindíveis de um governante que atua em uma democracia e cujo governo está altamente comprometido com o bem estar coletivo. O gestor moderno atua em campo político mais complexo, onde a máquina do estado está inserida em um contexto de transformações mais rápidas e, ao mesmo tempo, intensas, que geram incertezas e exigem maior empenho e comprometimento na tomada de decisões. O ambiente de incertezas advém da complexidade das relações que se instalaram no âmbito da sociedade.

Pensar a atuação do gestor ideal no Brasil, no âmbito local, torna-se um pouco mais complicado em decorrência da alta influência que a história política ainda exerce sobre os poderes locais e os próprios cidadãos. Trata-se de uma história marcada pelo coronelismo, mandonismo e clientelismo e que ainda hoje são refletidas no campo das políticas públicas no Brasil e em Goiás.

Políticas Públicas

A literatura a respeito das políticas públicas mostra que existem diferentes abordagens a respeito da política: “[...] *‘polity’* – para denominar as instituições políticas, *‘politics’* para os processos políticos e, por fim, *‘policy’* para os conteúdos da política” (Frey, 2000). A política possui caráter amplo, enquanto que as políticas públicas tratam de especificidades. Embora sejam diferentes, ambas influenciam uma à outra. Entretanto, neste trabalho enfatiza-se especificamente a terceira abordagem a respeito da política: *‘policy’*, de modo que trata-se de conteúdos específicos da política.

Conforme aponta Celina Souza (2006), não existe uma melhor maneira para definir o que são as políticas públicas. Em sua análise a respeito da literatura, a autora mostra que o estudo a respeito dessa temática nasce como um novo caminho, uma nova subárea dentro da ciência política, que procura entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Apesar de ter se fundido dentro da Ciência Política, considera-se a importância de que o estudo de política pública não fique restrito apenas a um segmento específico das Ciências Sociais. Existem diferentes ângulos pelos quais pode-se perceber uma política e existe uma diferenciação metodológica entre as áreas (Economia, Sociologia, Ciência Política e Administração).

As políticas públicas são mecanismos específicos através dos quais se firma a política. Portanto, entende-se que é através delas que o governo desenvolve suas ações. A finalidade última das ações desenvolvidas pelo governo é a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder e felicidade das pessoas.

Entretanto, acredita-se que para isso o Estado e/ou os gestores públicos/políticos devem estar comprometidos com esta finalidade. Do contrário, o que teremos serão políticas comprometidas com interesses de públicos específicos e de uma minoria descomprometida com a coletividade.

[Políticas Públicas] Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões

condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão (Saravia, 2006, p.).

A síntese de Celina Souza (2006) sobre o que é a política pública apresenta bem a ideia exposta a respeito da noção de política e políticas públicas como elementos diferentes, mas que se complementam e se influenciam.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006).

A partir desta ideia de política pública como forma de colocar o governo em ação e/ou analisar a ação do governo, e partindo do pressuposto de que toda ação é carregada de sentidos, acredita-se que é possível captar o sentido das ações governamentais aproximando-se do contexto em que se insere o público para o qual as políticas públicas são direcionadas.

Sabe-se que as ações do Estado no Brasil, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, estão intimamente ligadas à história dos interesses entre o capital público e o capital privado, de modo que, ao analisar esta relação, pode-se comprometer o papel do Estado em relação à garantia da cidadania de populações mais vulneráveis.

Gestão e Avaliação de Políticas Públicas

Sendo as políticas públicas a categoria de relevância na presente pesquisa, faz-se necessário, em um primeiro momento, abordar os autores e conceitos sobre políticas públicas e também os conceitos e teorias sobre a

avaliações das políticas públicas. Logo, mais adiante, o tema PAC e Saneamento em Goiás ficarão em evidência, e, por último, emite-se a análise a respeito da co-relação entre as duas categorias.

No presente trabalho, de cunho compreensivo, a captação da relação de sentido da ação humana (Weber, 1980) se faz presente. Pois, qualquer ação é dotada de sentido, evidentemente, as ações dos indivíduos e até do próprio Estado estão arraigadas de conteúdo simbólico. Em suma, intenta-se co-relacionar estudos abrangentes da área de políticas públicas ao contexto político e social do PAC, em profundidade, na área de Saneamento no Estado de Goiás.

A literatura mostra que o estudo de Políticas Públicas constituiu-se ao final do século XX, logo após a crise do Estado de Bem-Estar social. Foram as convulsões econômicas, sociais e políticas que colocaram em xeque o papel do Estado, questionando tanto as suas funções quanto a eficácia de suas ações interventoras na realidade social (Trevisan & Bellen, 2008).

De acordo com Souza (2006), o pressuposto analítico que regeu a constituição e consolidação desta subárea da Ciência Política – as políticas públicas – deveu-se ao questionamento das condutas e ações governamentais, sendo passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. Em outras palavras, o estudo das políticas públicas objetiva entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

A *policy analysis* visou conciliar conhecimentos científicos com a empiria governamental. Outro conceito apresentado relacionava-se aos *policy makers*, que relata a racionalidade limitada dos decisores públicos. Para Lindblom em Souza (2006) para além do racionalismo, as relações de poder e as diferentes fases do processo decisório são variáveis importantes na construção científica do campo de Políticas Públicas. Easton definiu a política pública como um sistema, que relaciona espaço, formulação e resultados (Souza, 2006).

Embora formalmente seja um ramo da Ciência Política, a área de políticas públicas pode ser objeto de análise de outras áreas de conhecimento, pois integra-se a um campo multidisciplinar. Trevisan (2008) disserta que é da

essência da área a multidisciplinaridade, no entanto, expõe que devido a este fato, as Políticas Públicas acabam sendo colocadas em segundo plano nas análises das áreas temáticas. No entanto, cabe ao pesquisador realizar seus estudos de forma harmônica e equitativa entre o campo de políticas públicas e as outras áreas de conhecimento.

Sobre o processo de avaliação de políticas públicas, são atribuídas, a ele, três funções – informação, realocação e legitimação. A função de informação nas avaliações de políticas públicas era utilizada como foco de melhoria de programas, já na segunda função, de realocação, ocorre à promoção de alocação racional dos recursos orçamentários. Por fim, a última função, de legitimação, altera os atores dominantes, de avaliadores a auditores que privilegiassem a medição dos resultados (Trevisan e Bellen, 2008).

A avaliação também tem sido classificada em função de seu *timing* (antes, durante e depois da implementação da política/programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa e semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados) (Faria, 2005).

Assim, a avaliação, por meio de métodos e técnicas, busca estabelecer a relação de causalidade entre um programa, política ou projeto governamental e os resultados encontrados. Para Menicucci esse processo envolve:

- 1) a emissão de um juízo de valor sobre os resultados de projetos e ações a partir da formulação de parâmetros que servirão de referencial, entendendo-se como parâmetro a situação esperada e, em geral, parte de uma concepção de justiça explícita ou implícita; 2) a identificação de mudanças decorrentes da intervenção governamental que possam ser atribuídas a ela; 3) identificação do grau em que foram alcançados os resultados previstos no planejamento (Menicucci, 2006).

Depois das explanações feitas sobre políticas públicas e seu arcabouço teórico, bem como a avaliação de políticas públicas, o próximo ponto a ser discutido refere-se às políticas de saneamento no Brasil, bem como ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e sua intervenção na área de saneamento em Goiás.

Políticas de Saneamento no Brasil

Um olhar sobre a história brasileira permite perceber que, no Brasil, as cidades cresceram sem o devido acompanhamento de infraestrutura básica, gerando ambientes insalubres e exclusão e desigualdade social.

Segundo o Ministério das Cidades (2007), as cidades brasileiras abrigavam, há menos de um século, 10% da população nacional. Atualmente, são 82%. Incharam, num processo perverso de exclusão e de desigualdade. Como resultado, 6,6 bilhões de famílias não possuem moradia, 11% dos domicílios urbanos não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável e quase 50% não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário. Em municípios de todos os portes, multiplicam-se favelas.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece em seu art. 23, inciso IX, que a promoção de programas de construção de saneamento básico é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios. Desse modo, todos os entes federativos são responsáveis pelas melhorias ou ampliação de instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A política pública de saneamento no Brasil vem experimentando, desde a Resolução nº 322 de 08 de maio de 2003, um novo ciclo marcado pelo marco legal e regulatório, reestruturação institucional e retomada dos investimentos. A reestruturação institucional, com a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, inegavelmente, permitiu maior direcionamento às ações governamentais.

A criação do Conselho Nacional das Cidades e a realização das Conferências das Cidades possibilitaram o diálogo entre os segmentos organizados da sociedade. A Lei n. 11.445 de 2007 fechou um longo período de indefinição do marco legal, inaugurando uma nova fase na gestão dos serviços públicos de saneamento básico no País, tendo o planejamento assumido posição central na condução e orientação da ação pública.

A retomada dos investimentos no âmbito federal aponta para novas estratégias do Estado brasileiro e para o enfrentamento dos déficits dos serviços. Conforme aponta Borja, P. C. (2014), ao abordar sobre políticas de saneamento básico no Brasil, é preciso passar por uma questão central sobre o próprio caráter do Estado brasileiro, de modo a pensar a definição da natureza das ações de saneamento básico do país, que se relaciona com a disputa que se dá no seio da sociedade entre projetos sociais, que podem, minimamente, ser representados por dois: um deles considera o saneamento básico como um direito social, integrante de políticas sociais promotora de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção; o outro projeto, de cunho neoliberal, considera o saneamento básico uma ação de infraestrutura ou um serviço, submetido a mecanismos de mercado, quando não se constitui na própria mercadoria.

A garantia do acesso universal e de qualidade ao saneamento básico no Brasil ainda é um grande desafio. Como outros serviços públicos essenciais, os déficits denunciam o atraso do País na garantia de direitos básicos como acesso à água e ao destino seguro dos dejetos e resíduos sólidos. A exclusão e a desigualdade e a baixa qualidade dos serviços é o produto de um modelo de desenvolvimento vinculado ao modo de produção capitalista e, como tal, promotor de contradições, antagonismo e iniquidades (Borja, P.C., 2014).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) apontam que em 2010 cerca de 1.915.292 domicílios do País ainda não dispunham de abastecimento de água adequado. Cerca de 1.514.992 domicílios não tinham banheiros nem sanitários e 7.218.079 lançavam seus resíduos sólidos diretamente no ambiente de forma inadequada.

Em seus estudos, Rocha (2014) faz um levantamento sobre saneamento básico no Brasil, trazendo o pensamento e trabalho de diversos autores, os quais são relevantes serem destacados abaixo, de modo que possibilitará uma compreensão maior a respeito do objeto de estudo:

- Turolla *in* Rocha (2014) avaliou as políticas públicas brasileiras no setor de saneamento, por meio de análise histórica dos principais programas governamentais. Concluiu que a ausência de regulação específica era o principal problema a ser atacado, por meio da aprovação de uma política nacional de saneamento.

- Saiani *in* Rocha (2014) mostra que a participação do setor público apresenta “movimento pendular”, ora o governo incentivando a descentralização e participação privada, ora promovendo a centralização da provisão dos serviços e do financiamento dos investimentos, em decorrência principalmente da conjuntura política econômica. O autor avaliou também o *déficit* de acesso domiciliar aos serviços de saneamento básico, verificando uma relação positiva entre a proporção de domicílios com acesso aos serviços por rede geral e a população, a taxa de urbanização, a renda dos municípios e a renda dos domicílios, onde observou que a probabilidade de um domicílio qualquer da amostra analisada possuir abastecimento de água é de 81%. Para o acesso à rede de esgoto, a probabilidade reduz-se para 45%.

- Salles *in* Rocha (2014) apresentou uma análise pormenorizada da situação da cobertura de saneamento básico no Brasil no período compreendido entre 1991 e 2006. A autora destacou que os investimentos vêm crescendo em termos absolutos e relativos a partir de 1995, mas que não há, por parte das companhias estaduais de saneamento, preocupação com as áreas pobres e com as perdas. A autora afirmou ainda que a política nacional de saneamento pode estar sendo remodelada de forma significativa pelo PAC e sugere avaliação futura dessa política pública.

- Saiani *in* Rocha (2014) observou que a proporção de domicílios com acesso simultâneo aos dois serviços apresentou tendência de aumento à medida que o porte do município se elevava. Além disso, conclui que “os investimentos

realizados no setor, ao longo do tempo, foram motivados mais pela possibilidade de retorno econômico – e por motivações políticas – do que pelo grande retorno social que tais serviços poderiam gerar.”.

- Dantas et al. in Rocha (2014) montaram um panorama sobre a situação do saneamento em cada região do país. Observaram que os maiores investimentos são realizados para adequação do abastecimento de água, atendendo grande parte dos municípios. Quanto ao esgotamento sanitário, assinalaram a necessidade de investimento em coleta de esgoto e sistemas de tratamento.

Sobre o financiamento dos serviços de saneamento no país, a literatura mostra que vem sendo viabilizado por diversas fontes e formas de alocação de recursos, a exemplo da subvenção, subsídios com recursos orçamentários próprios, inversões diretas de capitais públicos e privados, empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais, desonerações fiscais e tributárias incidentes sobre os serviços, dentre outras (Peixoto, 2009).

Segundo Peixoto (2009), *as subvenções ou subsídios públicos*, por muito tempo, constituíram-se na principal fonte de financiamento dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil, sendo predominante ainda hoje nos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de drenagem urbana.

O autor destaca três espécies de subsídios: subvenção ou subsídio público; subsídio tarifário interno; e subsídio tarifário cruzado externo. A subvenção ou subsídio público realiza-se com recursos fiscais do orçamento ou de fundos públicos; o subsídio tarifário interno ocorre dentro do sistema e estrutura de cobrança de serviços prestados a uma localidade ou região, sem transferência de subsídios entre localidades; e no caso do subsídio tarifário cruzado externo, essa transferência se dá entre localidades e/ou serviços (Peixoto, 2009).

Para Santos (2011), os desafios ao saneamento básico no Brasil relacionam-se com a manutenção e ampliação dos atuais recursos de investimentos; com a melhoria da capacidade técnica e institucional dos

prestadores de serviços; com a qualificação do gasto público; e a melhoria da capacidade financeira dos prestadores dos serviços.

Dentre as ações que Santos (2011) identifica no campo do financiamento, podem ser citadas: diversificação das fontes de financiamento; garantia da continuidade e regularidade dos investimentos (onerosos e não onerosos); redução do ciclo de execução dos projetos; economia de escala para a prestação dos serviços; recuperação de custos dos empreendimentos; e profissionalização da gestão.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

Com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico do Brasil, foi criado em 2007, durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Trata-se de um programa finalístico que, conforme a Lei 11653 de 2008, organiza as ações e metas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento.

Conforme aponta o governo federal, o PAC foi pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

O discurso oficial informa que o programa teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais.

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras (Governo Federal, 2017).

O quadro abaixo apresenta dados do Ministério do Planejamento, informando a previsão de investimento em Infra-Estrutura entre 2007 e 2010.

Quadro 1 – Previsão de investimento em Infra-Estrutura 2007-2010			
Eixos	2007	2008-2010	Total (bilhões)
Logística	13,4	44,9	58,3
Energia	55	219,8	274,8
Social e Urbana	43,6	127,2	170,8
Total	112	391,9	503,9

Posteriormente, o governo divulgou um novo relatório, já contendo o balanço dos dois primeiros anos de investimento no PAC:

Quadro 2 – Atualização dos valores do PAC				
Eixos	Acréscimos até 2010	Total 2007-2010	Investimentos Pós 2010	Total (bilhões)
Logística	37,7	96	36,2	132,2
Energia	20,2	295	464	759
Social e Urbana	84,2	255	20	257
Total	142,1	646	502,2	1.148,2

Conforme os dados disponibilizados no Quadro 01, os investimentos em infraestrutura foram divididos em três eixos básicos: Logística, Energia e Social e Urbana.

Através destes dados, constata-se os pressupostos de partida do governo em relação à execução desta política. Primeiro, os investimentos

foram concentrados na infra-estrutura, entendida como condição para a aceleração do desenvolvimento sustentável; segundo, a importância atribuída ao aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais, em acordo com o que mostra Rocha (2014).

Através dos dados divulgados no Balanço do Ministério do Planejamento, de 2008, constata-se que, em termos regionais, os investimentos foram distribuídos da seguinte forma:

Região	Logística	Energética	Social e Urbana	Total (bilhões)
Centro Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Norte	6,3	32,7	43,7	50,9
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,50
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Total	28,4	101,7	50,4	180,5

Assim como Dantas e Sousa (2010), considera-se importante, através deste quadro de investimentos, trazer a tona a discussão levantada por Santos e Silveira, que nos permite pensar a respeito do princípio da “homogeneidade” destacado pelo poder público.

a economia atual necessita de áreas contínuas, dotadas de infra-estrutura coletiva, unitária, realmente indissociáveis quanto ao seu uso produtivo. (...) Construídas com dinheiro público, essas infra-estruturas aprofundam o uso seletivo do território, deixando excluída ou depreciada a maior parte da economia e da população. (Santos & Silveira, 2001).

É importante lembrar que, ainda na década de 90, já se discutia a respeito de que as políticas públicas adotadas nos países capitalistas estão, cada vez mais, direcionadas a atender os anseios da “empresa” atendendo, porém, simultaneamente, às necessidades da sociedade já que a reivindicação do “desenvolvimento regional” ganha expressão e tem, nas últimas décadas, levado numerosos governos nacionais ao desenvolvimento de esforços

deliberados no sentido de encaminhar recursos públicos e investimentos privados a algumas destas áreas. De uma forma geral, os programas de “desenvolvimento regional” nos países capitalistas têm dado ênfase ao desenvolvimento da infra-estrutura de serviços nas áreas estagnadas: transporte, energia, comunicações etc (Singer, 1990).

Nesse sentido, é visível que os critérios adotados para distribuição dos recursos priorizaram os investimentos nas regiões mais populosas em detrimento das regiões menos populosas. Isso porque as diretrizes básicas que alicerçam o Programa dão conta não só dos objetivos e finalidades esperados com os investimentos, mas também estabelecem regras a serem adotadas na seleção dos projetos enviados pelos estados e municípios que pleiteiam os recursos disponibilizados (Dantas e Souza, 2010).

PAC em Goiás

De acordo com as normas do programa, o investimento em infraestrutura social e urbana se repercute em diversas áreas. No caso do Saneamento – também subdividido como anteriormente – no Estado de Goiás, entre 2007 e 2014, foram investidos 3,2 bilhões. Como ressaltado, pretende-se aqui informar os dados referentes apenas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os dados do Ministério das Cidades e do Programa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD) são apresentados no quadro seguinte:

Quadro 4 - Percentual de Domicílios com Rede de Abastecimento de Água em Goiás									
Percentual (%) de Domicílios		Quantidade Média de Domicílios com Rede Geral de Abastecimento de Água (1000 unidades)				Quantidade de Recursos Federais Investidos em Rede Geral de Abastecimento de Água (R\$)			
2003	2011	2003-2006	2008-2011	Diferença	Variação	2003-2006	2008-2011	Diferença	Variação
76%	84%	1311	1599	288	22%	33.043.961	143.314.469	110.270.209	334%

É possível ver um aumento no número de residências que passaram a ter acesso ao abastecimento de água nos 8 primeiros anos de governo. Entretanto, é necessário pensar que o aumento de investimento foi considerável, de modo que em uma análise comparativa entre os anos de investimento, esperava-se resultados maiores. Com isso é possível pensar que a efetividade na execução da política não é considerável.

Quadro 5 - Percentual de domicílios com rede coletora de esgoto em Goiás								
Percentual (%) de Domicílios		Quantidade Média de Domicílios com Rede Coletora de Esgoto (1000 unidades)			Quantidade de Recursos Federais Investidos em Esgotamento Sanitário (R\$)			
2003	2011	2003-2006	2008-2011	Variação	2003-2006	2008-2011	Diferença	Variação
31%	41%	542	733	35%	23.253.184	106.507.167	83.253.983	358%

O mesmo ocorre para o caso do aumento no percentual de domicílios com rede coletora de esgoto no Estado.

Esquemas de corrupção envolvendo recursos do PAC em Goiás

Em setembro de 2016, o Ministério Público Federal em Goiás (MPF-GO), pelo Núcleo de Combate à Corrupção, ofereceu denúncia contra 35 envolvidos na chamada “Operação Decantação”, que desarticulou uma organização criminosa responsável pelo desvio de cerca de R\$ 5,2 milhões em recursos federais a partir da Saneamento de Goiás S.A. – Saneago, entidade pública do estado de Goiás.

De acordo com o MPF-GO, dirigentes e colaboradores da Saneago promoveram licitações fraudulentas mediante a contratação irregular de uma empresa de consultoria, para dar àquela suporte técnico quando da elaboração de projetos, composição de orçamentos, avaliação de propostas e exame de licitações. Com isso, recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de financiamentos do BNDES e da Caixa Econômica Federal, teriam sido desviados para pagamento de propinas e dívidas de campanhas políticas. Além disso, outra forma de atuação da organização criminosa consistia no favorecimento a empresas que participavam do conluio e que faziam, posteriormente, doações eleitorais.

O esquema criminoso vinha agindo há muitos anos na estatal goiana, causando reais prejuízos à população, a exemplo da construção interminável do Sistema de Abastecimento de Água de Corumbá IV e da Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário do município de Goiânia, Sistema Meia Ponte. Para que a organização criminosa alcançasse sucesso e pudesse praticar crimes ao longo dos anos, foi necessária a formatação de uma base empresarial, burocrática, técnica e política que desse sustentação aos atos criminosos.

O núcleo burocrático da organização criminosa era ramificado no interior do alto escalão da Saneago, com a presença de seus membros na presidência, diretorias, superintendências e órgãos da empresa. Era responsável pelo direcionamento de contratações e pelo abatimento ilícito de recursos públicos. O núcleo empresarial controlava um número determinado de empresas que se beneficiavam de licitações fraudulentas, inexecução de obras e prestação de

serviços e do superfaturamento de preços e quantitativos. Por fim, distribuíam parte do dinheiro ilícito de modo a beneficiar servidores públicos, campanhas e partidos políticos.

O núcleo técnico da organização criminosa fornecia assessoria quando da montagem de projetos de engenharia, orçamentos e licitações. Esse núcleo auxiliava diretamente a presidência da estatal e a Comissão Permanente de Licitação no “esquema” de corrupção e direcionamento de licitações, articulando a elaboração de orçamentos, propostas, bem como na definição de preços de materiais, serviços a serem adquiridos pela estatal e no acompanhamento e fiscalização de obras. Por fim, o núcleo político do “esquema” criminoso que operava na Saneago era responsável por dar sustentação ao comando da estatal e de avaliar a permanência de seus integrantes nas Diretorias da Presidência, Produção, Expansão e Corporativa e demais departamentos da empresa. Era constituído por operadores externos à estatal e de um operador interno, sendo os primeiros os responsáveis pela indicação e manutenção da alta cúpula da empresa.

Assim, com o aprofundamento das investigações, ficou evidenciado que a alta direção da estatal orientava a contratação de empresas mediante fraude sistemática aos processos de licitação e superfaturamento de valores. Esses, após sofrerem algum tipo de “lavagem”, retornavam para seus agentes ou simplesmente eram canalizados na forma de contribuições partidárias e de financiamento para campanhas políticas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com relação à quantidade de domicílios com rede geral de abastecimento de água antes do PAC (2003-2006), o Brasil tinha a quantidade média de 42,93 milhões de domicílios com acesso à água potável e produzia o volume total de 42,88 bilhões de m³, com investimentos federais de cerca de R\$ 1,52 bilhões ao longo desses quatro anos (Ministério das Cidades).

No período seguinte (2008 a 2011), durante a primeira fase do programa de investimentos do governo federal, a quantidade média de domicílios abastecidos com água potável aumentou para 50,10 milhões, o que corresponde a um aumento de 17% em relação ao período analisado anterior. Contudo, o volume de recursos desembolsados foi bastante superior, de R\$ 5.6 bilhões.

Com relação à quantidade de domicílios com rede geral de abastecimento de água antes do PAC (2003-2006), Goiás tinha a quantidade média de 1,3 milhões de domicílios com acesso à água, com investimentos federais de cerca de R\$ 33 milhões ao longo desses quatro anos (Ministério das Cidades).

Quanto ao sistema de esgotamento sanitário, antes do PAC (2003-2006), Goiás apresentava a quantidade média de 540 mil de domicílios com acesso à rede de esgoto. Ao longo desses quatro anos, o governo federal desembolsou cerca de R\$ 23 milhões. No período subsequente (2008 a 2011), durante a primeira fase do programa de investimentos do governo federal, a quantidade média de domicílios com rede de esgotamento sanitário saltou para 730 mil, o que corresponde a um aumento de 35% em relação ao período anterior.

Assim como os dispêndios em abastecimento de água, os gastos em sistemas de esgoto foram significativamente superiores, de R\$ 106 milhões (data base 2003), ou seja, mais de quatro vezes o aplicado no período antecedente.

A respeito dos dados oficiais disponíveis, convém ainda falar sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), lançado pelo governo federal em dezembro de 2013. O documento apresenta um panorama geral do saneamento básico no Brasil, composto pelos estudos dos déficits, dos programas e ações federais, dos investimentos realizados pelo governo federal e pela avaliação política institucional do setor.

Com dados de 2010, o plano informa que, em relação ao abastecimento de água, 59,4% da população brasileira possui atendimento adequado, 33,9%

é atendida de forma precária e, para 6,8%, o atendimento é inexistente. A situação é pior para o esgotamento sanitário, em que apenas 39,7% da população dispõe de atendimento adequado, para 50,7% o esgotamento sanitário é precário e 9,6% sequer possui atendimento.

O Plansab descreve que os recursos orçamentários comprometidos contabilizaram R\$ 41,5 bilhões entre 2003 e 2011, cerca de 0,13% do PIB nesse período. Os desembolsos passaram de R\$ 1,07 bilhões em 2003 para R\$ 3,99 bilhões em 2011. O documento também apresenta metas de curto (2018), médio (2023) e longo prazo (2033) para 23 indicadores de saneamento, que incluem abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e ainda a gestão dos serviços de saneamento básico. Para o cumprimento das metas previstas até 2033, o Plansab indica a necessidade de R\$ 122 bilhões para abastecimento de água e de R\$ 182 bilhões para esgotamento sanitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste texto é possível perceber que o Brasil vivenciou, nas últimas décadas, mudanças políticas importantes, sobretudo do ponto de vista legal, muitas foram as decisões reguladoras que possibilitaram um novo olhar a respeito da política de saneamento no país.

Muitos investimentos foram realizados com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e preservação dos direitos básicos dos cidadãos, entretanto essas decisões e investimentos chegaram até o povo somente após um longo processo pelo qual devem passar as políticas públicas.

Esse processo é realizado em um emaranhado de contradições e problemáticas políticas, administrativas e de gestão inerentes à estrutura social de poder e capitalista.

Apesar dos investimentos, sabe-se que ainda é muito grande o déficit dos serviços sanitários prestados no país. Essa situação, como foi vista no

trabalho, pode-se agravar se não forem tomadas medidas necessárias em relação à execução de projetos de infraestrutura na área de saneamento.

Muitos são os fatores que põem em risco a execução de políticas como a de saneamento, desde os recursos, às regras para ter acesso a tais e a realidade inerente à corrupção que perpassa o país, reflexo da estrutura de poder.

É possível constatar, a partir dos dados, uma fragilidade no sistema político o qual não consegue, ainda que com toda a estrutura burocrática, combater essas contradições.

Acredita-se que o projeto de universalização de direitos básicos a exemplo do saneamento no Brasil ainda continuará sendo um desafio e está muito longe de se tornar realidade. Isso porque se faz necessário, antes de tudo, o envolvimento da própria sociedade. Outro desafio é a conscientização dos gestores, e tema para um momento oportuno – o que de fato permitiria um maior controle e clareza em relação ao uso dos recursos públicos.

Além disso, seria o que de fato elegeria e tornaria viável governos que representassem verdadeiramente a luta por direitos políticos e sociais, viabilizando qualidade de vida para a população. Portanto, enquanto o Estado continuar na dualidade exposta anteriormente - capital e sociedade – as contradições na execução de políticas públicas continuarão a acontecer.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. *Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

BRASIL. *Resolução nº 322 de 08 de maio de 2003*. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do SUS/Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2003.

BORJA, P. C. *Panorama do saneamento básico no Brasil: análise situacional dos programas e ações federais*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014. v. III. Disponível em: <http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/PANORAMA_Vol_3.pdf>. Acesso em: 28 março 2017.

CARDOSO JR., J. C. e JACCOUD, L. *Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal*. In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005 p.181-260.

DANTAS, D.S. e SOUSA, A.O. *O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): diretrizes, eixos e ações na infraestrutura urbana da cidade de Dourados (MS)*. Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre, julho de 2010.

FARIA, C. A. P. *A política da avaliação de políticas públicas*. RBCS, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

FREY, K.. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

GIL, A.C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas do saneamento 2011*. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=253096>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab6.pdf>. Acesso em: 28 fevereiro 2017.

MENICUCCI, T. *Políticas de esporte e lazer: O estado da arte e um objeto em construção*. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. *Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 179-202.

MPF-GO – Ministério Público Federal de Goiás. *MP oferece denúncia contra 35 envolvidos na operação “Decantação”*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-go-oferece-denuncia-contr-35-envolvidos-na-operacao-201cdecantacao201d>>. Acesso em: 20 de abril de 2017.

MONTEIRO, J. V. *Os níveis de análise das políticas*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. 1ed. Brasília: ENAP, v. 1, 2006, p. 249-268.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*. Idéias para a reforma democrática do Estado. 1ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PARADA, E. L. *Política y políticas públicas*. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. 1ed. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 67-95.

PEIXOTO, J. B. *Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento*. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Coletânea sobre saneamento básico e a Lei 11.445/2007*. Brasília, DF, 2009. Livro III, p.497-508.

PLANSAB. *Plano Nacional de Saneamento Básico*, 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2017.

ROCHA, F. S. M. *Indicadores de Saneamento Básico após os Investimentos do PAC*. Dissertação (Mestrado). Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, M e SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record 2001.

SANTOS, J. F. *Investimentos em saneamento básico nos últimos 10 anos e a projeção de investimentos do Plansab*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

SARAVIA, E. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. 1ed. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42.

SINGER, P. *Economia política da urbanização*. 12ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Porto Alegre: Revista Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

SOUZA, C.; NETO, P. F. D. *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2006.

SNIS. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto*, 2012. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=103>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

SNIS. *Glossário de Indicadores – Água e Esgoto*, 2012. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. *Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*. RAP, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio-jun. 2008.

WEBER, M.. *Coleção: Os Pensadores*. São Paulo, SP: Abril Cultural. 1980.