# RELATÓRIO Nº 4, de 2016

# DA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

# DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS AO PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO (PLANSAB).

# RELATÓRIO Nº 4 – CDR, 2016

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO**

Presidente: **Senador Davi Alcolumbre** (DEM/AP)

Vice-Presidente: **Senador João Alberto Souza** (PMDB/MA)

Relator: **Senador Randolfe Rodrigues** (REDE/AP)

# PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

# (PLANSAB)

# 1. Apresentação

A avaliação de uma política pública consiste na investigação dos seus efeitos, ou seja, busca-se compreender se ela de fato atinge os objetivos para qual foi desenhada, bem como se foram utilizados de forma eficiente os recursos disponíveis para sua realização. Dessa avaliação extraem-se diagnósticos sobre a política, que podem resultar em propostas pela sua ampliação, aprimoramento ou pelo seu encerramento, com vistas à adoção de soluções alternativas.

O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas. O relatório contendo as conclusões alcançadas deverá ser apresentado à comissão pertinente até o final da sessão legislativa.

Em obediência a esse mandamento regimental, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) aprovou, em 8 de abril de 2015, o Requerimento nº 10, de 2015, do Senador Davi Alcolumbre, para que a política pública a ser avaliada pela CDR fosse a de Saneamento Básico, em especial o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, denominada no Plansab como a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), lista quatro grandes grupos de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que se incluem no conceito de saneamento básico: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Com enfoque nessas grandes áreas, o Plansab delineou dois conceitos de atuação no

planejamento das ações, que são as medidas *estruturais* e as medidas *estruturantes*. As primeiras correspondem aos tradicionais investimentos em obras, com intervenções relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas, necessárias para suprir o *déficit* de cobertura pelos serviços e a proteção da população quanto aos riscos epidemiológicos, sanitários e patrimoniais. Por outro lado, as medidas estruturantes são aquelas que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços e que estão na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas as suas dimensões, da melhoria cotidiana e rotineira da infraestrutura física.

A execução do Plansab está orientada por macrodiretrizes que estão organizadas em cinco blocos temáticos: a) relativas às ações de coordenação e planejamento no setor e às articulações intersetoriais e interinstitucionais para efetiva implementação da Política Nacional de Saneamento Básico; b) relativas à prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, de forma participativa e integrada, com vistas à sua universalização; c) relativas ao desenvolvimento tecnológico e ações de saneamento básico em áreas especiais; d) relativas ao investimento público e cobrança dos serviços de saneamento básico; e e) relativas ao monitoramento e avaliação sistemática do Plansab.

A Presidência da CDR definiu, em 9 de abril de 2015, que caberia a mim, Senador Randolfe Rodrigues, relatar a avaliação.

Tendo em vista que o Plansab foi aprovado apenas em 2013, por meio da Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro, optou-se por avaliar a política de saneamento a partir da edição da Lei nº 11.445, de 2007, a fim de que se pudesse considerar um período maior de implementação da política.

Além disso, incorporou-se ao objeto da avaliação o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), cuja elaboração foi prevista na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Quanto à metodologia, definiu-se que o PLANSAB e o PNRS seriam avaliados quanto à qualidade do diagnóstico e à consistência dos instrumentos de verificação propostos. As ações de saneamento posteriores a 2007 seriam avaliadas com base em estudos e documentos já produzidos por órgãos e entidades públicas e privadas.

Para obter a contribuição de instituições públicas e privadas e especialistas envolvidos com o setor, a CDR realizou quatro audiências públicas, em que foram ouvidos 13 convidados.

1ª audiência pública, realizada em 28 de outubro de 2015:

- Marcos Thadeu Abicalil, Especialista Sênior em Água e Saneamento do Banco Mundial;

- Patrícia Valéria Vaz Areal, Coordenadora-Geral de Cooperação Técnica em Saneamento da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA);

- Gisela Damm Forattini, Diretora de Planejamento da Agência Nacional de Águas (ANA).

2ª audiência pública, realizada em 5 de novembro de 2015:

- Ernesto Galindo, Coordenador de Estudos Setoriais Urbanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);

- Dante Ragazzi Pauli, Superintendente de Planejamento Integrado da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp);

- Marcelo Teixeira, Assessor de Planejamento da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) e Representante da Associação Brasileira de Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe);

- Bartiria Perpétua Lima da Costa, Representante da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental;

- Aparecido Hojaij, Presidente da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae).

3ª audiência pública, realizada em 5 de novembro de 2015:

- Édison Carlos, Presidente-Executivo do Instituto Trata Brasil;

- Ernani Ciríaco de Miranda, Diretor de Articulação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades;

- Heliana Kátia Tavares Campos, Diretora da Associação de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES/DF).

4ª audiência pública, realizada em 17 de novembro de 2015:

- Arilson Wunsch, Diretor da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU);

- Luiz Roberto Santos Moraes, Professor Titular em Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

## 2. O Saneamento Básico na Constituição Federal

A competência para promover programas de melhoria das condições de saneamento básico é comum entre União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, IX, da Constituição). À União, compete, ainda, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (art. 21, XX).

Com relação à prestação do serviço, a competência é municipal, tendo em vista que se reservou aos municípios a prerrogativa de "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local" (art. 30, V).

Nas regiões metropolitanas, instituídas por lei complementar estadual, a organização, o planejamento e a execução da política de saneamento podem ser atribuídos ao "agrupamento de municípios" em seu conjunto, considerando o saneamento básico uma função pública de interesse comum (art. 25, § 3º). A interpretação desse dispositivo foi fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Acórdão nº 1.842, de 2013, que afastou a tese da competência estadual sobre essas funções, indicando ser o agrupamento de municípios uma autarquia interfederativa integrada pelo estado em conjunto com os municípios da região.

## 3. A Lei Nacional de Saneamento Básico

A competência legislativa federal veio a ser exercida pela edição das Leis nº 11.445, de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), e nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A LNSB define o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, I).

A lei exige dos titulares dos serviços que elaborem planos de saneamento básico e que prestem e regulem os serviços. Os planos de saneamento básico devem ser elaborados com ampla participação popular e revistos a cada quatro anos. A prestação dos serviços deve observar os planos, podendo ser feita diretamente pelo titular ou por concessão ou contrato de programa celebrado com empresa privada ou estatal. A regulação, por sua vez, deve ser exercida por agência independente, do próprio titular ou estadual, mediante delegação.

Uma das principais funções da regulação é a definição da política tarifária, que deve equacionar a sustentabilidade econômica do serviço, eficiência na prestação, modicidade tarifária e a universalização do acesso.

No que diz respeito ao tratamento de esgotos, a lei previu o estabelecimento de metas progressivas de qualidade para os efluentes lançados nos corpos hídricos. Em situações de grave escassez ou contaminação de

recursos hídricos, admitiu-se a adoção de mecanismos tarifários de contingência, para cobrir custos, equilibrar financeiramente a operação do serviço e gerenciar a demanda.

No que diz respeito à política federal, a lei prevê o incentivo à adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização pelos titulares, assim como a promoção do desenvolvimento institucional, voltado para o aperfeiçoamento da capacidade organizacional, técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos do setor.

A alocação de recursos e financiamentos foi condicionada à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados e ao alcance de índices mínimos de desempenho do prestador e de eficiência e eficácia dos serviços.

O Plano Nacional de Saneamento Básico, com horizonte de vinte anos, foi tornado obrigatório, cabendo ao Ministério das Cidades coordenar sua elaboração. Seu conteúdo abrange os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, os programas, projetos e ações necessários ao seu atingimento e a identificação das respectivas fontes de financiamento. Ele deve indicar os procedimentos para a avaliação anual de sua execução e ser revisado a cada quatro anos.

A lei instituiu, ainda, o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINIS), destinado a coletar e sistematizar dados e produzir e disponibilizar estatísticas e indicadores sobre o setor, para fins de monitoramento da eficiência e eficácia das políticas adotadas. Também se previu o apoio da União à organização de sistemas de informação semelhantes por parte dos titulares.

# 4. O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)

O PLANSAB foi elaborado pelo Governo Federal em processo coordenado pelo Ministério das Cidades, que se iniciou em 2008 e se encerrou em 2013, com a edição do Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, e da Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro de 2013, após aprovação do Conselho Nacional da Saúde (CNS), do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do Conselho das Cidades (CONCIDADES).

O Plano estabelece metas de curto, médio e longo prazos, com horizonte de planejamento de 2014 a 2033, definidas em função do déficit em saneamento básico, dos investimentos no setor, dos programas e ações do Governo Federal, de uma avaliação político institucional, e de cenários prospectivos.

As metas de longo prazo mais importantes são:

- 99% de domicílios abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente, com canalização interna, sendo 100% na área urbana;

- 92% de domicílios servidos por rede coletora ou fossa séptica, sendo 93% na área urbana;

- 100% da coleta direta de resíduos sólidos dos domicílios urbanos;

- 100% de domicílios com renda de até três salários mínimos mensais que possuem unidades hidrossanitárias.

Os investimentos necessários para alcance das metas foram estimados em R$ 508,4 bilhões, distribuídos ao longo de 20 anos. A União seria responsável por 59% dos recursos, ficando os demais 41% distribuídos entre governos estaduais e municipais, prestadores de serviços públicos e privados, e organismos internacionais.

Três programas federais foram estabelecidos, com base nas macrodiretrizes e estratégias definidas.

O Saneamento Básico Integrado, sob a gestão do Ministério das Cidades, diz respeito às obras públicas, denominadas "ações estruturais". Seu financiamento, estimado em R$ 212 bilhões (R$ 10,6 bilhões anuais), é condicionado à existência de plano municipal abrangente dos quatro componentes da política.

O Saneamento Rural, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, visa a atender o meio rural e as comunidades tradicionais, como as indígenas, quilombolas e de reservas extrativistas. Seu financiamento é estimado em R$ 22,7 bilhões (R$ 1,1 bilhão anuais).

O Saneamento Estruturante, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, objetiva qualificar os investimentos públicos, visando aumentar sua eficiência e efetividade. Abrange medidas voltadas para a melhoria da gestão, assistência técnica, capacitação e desenvolvimento científico e tecnológico. Seu financiamento é estimado em R$ 65 bilhões (R$ 3,25 bilhões anuais). Entre outras ações a serem apoiadas, destacam-se a elaboração de

planos de saneamento básico e de prevenção de desastres, o aperfeiçoamento da regulação, o controle de perdas de água, a estruturação de sistemas tarifários, a proteção de mananciais, o manejo de águas pluviais e a implantação de sistemas de informação.

Nos três programas, serão priorizados projetos que incorporem as diretrizes de integralidade, focalização, prevenção de riscos, intersetorialidade, controle social e articulação entre medidas estruturais e estruturantes, além de verificadas as exigências legais de desempenho operacional satisfatório e adequada operação e manutenção de empreendimentos anteriormente financiados.

O monitoramento da execução do plano é estruturado com base em avaliações anuais e revisões quadrienais. As dimensões a serem acompanhadas são: cenários, metas, indicadores auxiliares, macrodiretrizes e estratégias, e programas.

## 5. Monitoramento do PLANSAB

O monitoramento da execução do PLANSAB é de responsabilidade do Grupo de Trabalho Interinstitucional instituído pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013. O primeiro relatório anual de avaliação será elaborado com base em dados de 2013 e divulgado em 2015. Essa defasagem deve-se ao fato de que os dados que subsidiam a avaliação – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) e o SNIS (Sistema Nacional de Informações de Saneamento) – são divulgados no ano seguinte àquele em que foram coletados.

## 6. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos

Embora o manejo de resíduos sólidos seja um componente do saneamento básico, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, disciplinada pela Lei nº 12.305, de 2010, incorpora outras dimensões, que vão além do conceito de saneamento básico.

Nos termos do art. 3º, I, "c" da Lei nº 11.445, de 2007, o componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do saneamento básico abrange o "conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo *doméstico* e do lixo originário da *varrição e limpeza de logradouros e vias públicas*". Não faz parte do saneamento básico, portanto, o manejo de resíduos perigosos não domiciliares, da construção civil, hospitalares e industriais, por exemplo.

A Lei 12.305, de 2010, prevê a elaboração de um plano nacional e de planos estaduais de resíduos sólidos, além de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e de planos de gerenciamento de resíduos sólidos de categorias específicas de geradores. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), elaborado sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, deve ter um horizonte de vinte anos e ser atualizado a cada quatro anos.

O procedimento de elaboração do PNRS foi instituído pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.305, de 2010. Uma proposta preliminar deve ser submetida a consulta pública e aos Conselhos Nacionais de Meio Ambiente, das Cidades, de Recursos Hídricos, de Saúde e de Política Agrícola, para posterior aprovação por decreto presidencial. O procedimento foi observado, mas a minuta elaborada ainda não

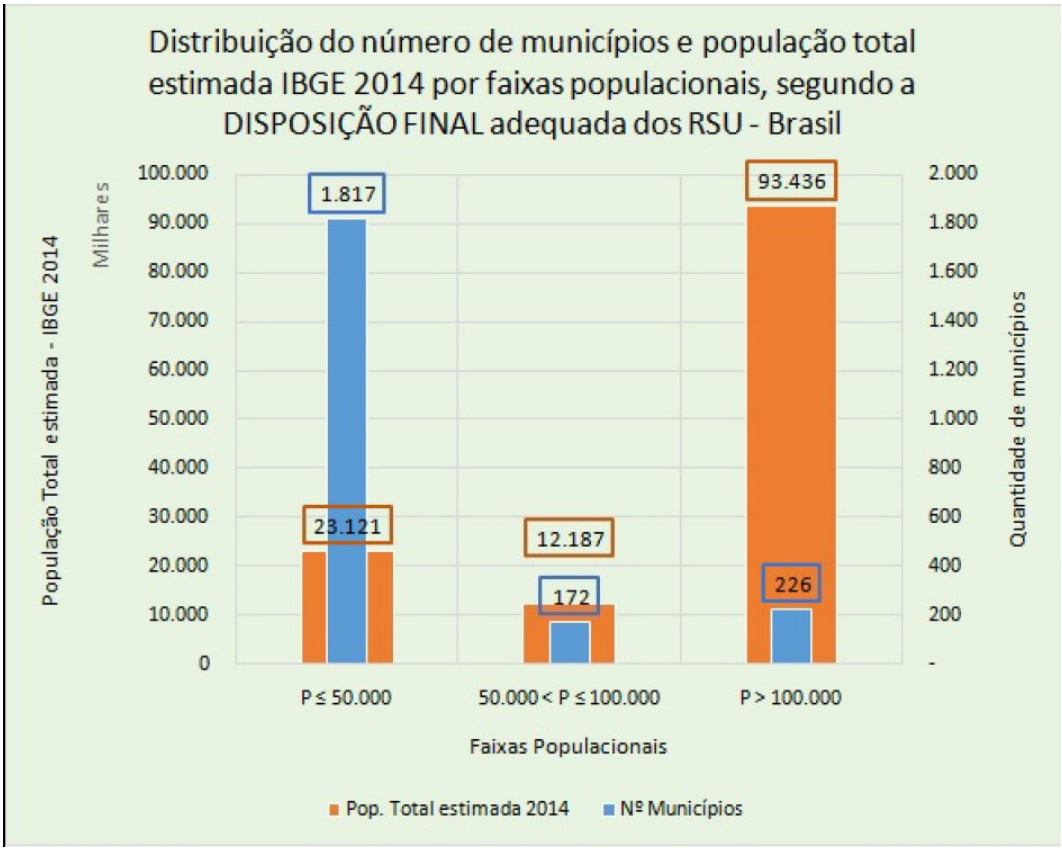
foi apreciada pelo Conselho Nacional de Política Agrícola, o que impediu sua transformação em documento oficial.

A última versão do PNRS tornada pública é de agosto de 2012 e se encontra defasada, devendo ser revista e novamente submetida ao procedimento regular de aprovação.

Em consequência da não aprovação do PNRS pelo Conselho Nacional de Política Agrícola, não há plano oficialmente estabelecido. O que pode ser utilizado como parâmetro para avaliação da Política Nacional de Resíduos Sólidos é o cumprimento dos prazos estabelecidos pela Lei nº 12.305, de 2010. O art. 54 estabeleceu prazo de quatro anos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Esse prazo venceu no dia 2 de agosto de 2014.

De acordo com dados compilados em 2015 pelo Ministério do Meio Ambiente, obtidos por meio de respostas dos Estados ao Ofício Circular nº 7/2015/GAB-DAU/SRHU/MMA, dos 5570 municípios brasileiros, 2215 (39,8%) dispõem rejeitos de maneira adequada em aterros sanitários. Esse número sugeriria um fracasso da política, pois 100% dos municípios deveriam estar adequados em 2014, e o número está bem abaixo do esperado. A situação parece menos grave quando se observa que 63,5% da população brasileira vivem nos municípios com disposição final adequada de rejeitos. Isso ocorre porque as regiões mais populosas do país são as que mais avançaram na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Figura 1**



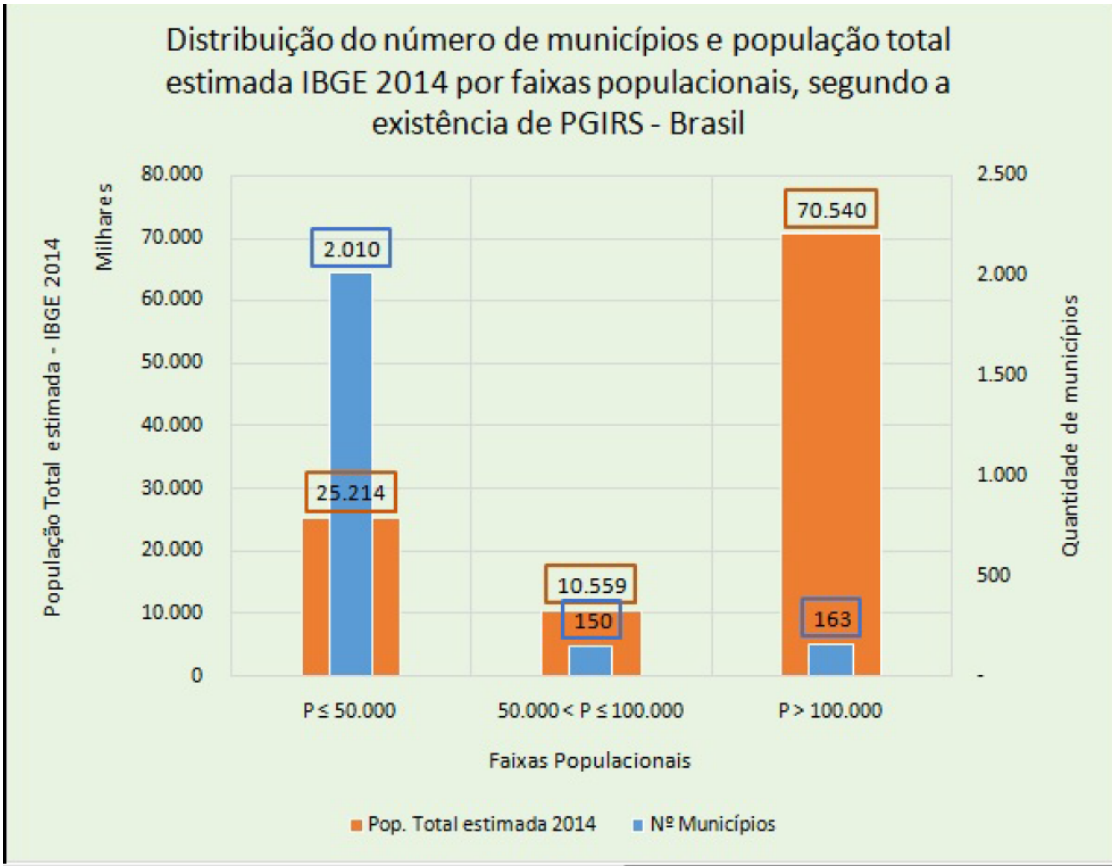

Os pequenos municípios são os que têm maior dificuldade para dispor seus rejeitos de maneira adequada. A implantação de aterros sanitários em todos eles não é a solução mais adequada para se cumprir o que a Lei estabeleceu. Além da baixa capacidade para instalar e administrar os aterros há outro fator que justifica rejeitar a pulverização de aterros em todas as pequenas cidades: pode-se otimizar os recursos com a instalação de aterros maiores para atender conjuntos de municípios. A implantação de aterros regionais exige uma participação mais ativa dos estados na articulação da política.

A elaboração de Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é condição para que estados e municípios, respectivamente, tenham acesso a recursos da União, ou

por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, conforme exigência dos arts. 16 e 18 da Lei nº 12.305, de 2010. Estados e municípios tiveram prazo de dois anos para cumprirem essa exigência, já que o disposto nos artigos mencionados entrou em vigor no dia 2 de agosto de 2012.

Já elaboraram seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos 2323 municípios brasileiros (41,7% do total). A população residente nos municípios com plano elaborado corresponde a 52,4% do total.

**Figura 2**



## 7. O Saneamento Básico no Plano Plurianual 2016-2019

O primeiro passo no sentido da execução do Plansab é sua incorporação ao Plano Plurianual do Governo Federal para o período 2016-2019. Analisando-se o projeto encaminhado ao Congresso Nacional (PLN nº 6, de 2015), verifica-se que o *Programa 2068*, dedicado exclusivamente ao saneamento básico, prevê recursos da ordem de R$ 39,3 bilhões para o período, dos quais R$ 5,2 com origem no OGU. Em comparação com o Plansab, o PPA mostra-se mais realista, pois a previsão de investimentos federais foi reduzida de R$ 15 bilhões para R$ 9,8 bilhões por ano, dos quais R$ 1,3 bilhão do OGU.

Associados a esse programa estão seis indicadores relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. O programa se subdivide nos objetivos 0353 (medidas estruturantes), 0355 (áreas rurais e comunidades tradicionais) e 6010 (medidas estruturais), que por sua vez se desdobram em metas e iniciativas específicas. Esses objetivos correspondem, grosso modo, aos programas do Plansab, o que evidencia sua incorporação ao PPA.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos consta do PPA como o Objetivo 1102 do Programa 2083, relativo à Qualidade Ambiental. Estão associadas ao objetivo três metas e nove iniciativas. Foram alocados ao Programa R$ 513 milhões (R$ 128,2 milhões anuais), mas não há uma desagregação desse valor por objetivo.

Há, ainda, medidas de drenagem no Programa 2040, relativo à Gestão de Riscos e de Desastres, que conta com recursos da ordem de R$ 4,2 bilhões (R$ 1 bilhão por ano). O Objetivo 0602 destina-se a identificar riscos de desastres naturais, notadamente inundações e deslizamentos, e o Objetivo

0169, visa reduzir riscos de desastres naturais, inclusive com obras de drenagem.

## 8. Avaliação do PLANSAB

O Plansab é produto de um longo processo de planejamento participativo, institucionalizado na Lei nº 11.445, de 2007. Trata-se de um marco fundamental para o setor, pois é o primeiro plano previsto em lei e aprovado como documento oficial pelas instâncias competentes.

Aprovado no final de 2013, o Plansab se encontra em início de implantação. Suas primeiras metas foram estipuladas para o ano de 2018, não se podendo, portanto, fazer nesse momento uma avaliação de seu atingimento ou não. Apesar disso, o monitoramento anual de sua implantação, requerido pela lei, está em curso, devendo seus resultados serem divulgados no ano que vem.

**Metas e Investimentos**

De todo modo, já se pode afirmar que **o cenário escolhido para balizar as metas do plano foi muito otimista, o que recomenda uma revisão imediata das metas fixadas**. A recessão econômica em que o Brasil se encontra representa um quadro pior que o cenário mais pessimista admitido na elaboração do Plansab, o que compromete principalmente a previsão de investimentos federais, que seriam de aproximadamente R$ 15 bilhões anuais, e de outros agentes, de R$ 10,4 bilhões anuais.

Além da piora do cenário econômico após a edição do plano, a **metodologia adotada para a fixação das metas**, que foi a consulta a especialistas selecionados (método Delphi), **não parece ter sido adequada**, uma vez que desconsiderou a capacidade de financiamento historicamente verificada e a capacidade de gestão dos órgãos do setor. Os recursos previstos não apenas são irrealistas, mas não haveria como gastá-los, mesmo que estivessem disponíveis, devido à baixa capacidade de gestão dos titulares, que não têm planos e projetos em carteira para realizar as obras necessárias.

**Programas Federais**

Esse fato em nada prejudica, no entanto, outras partes do plano, como as macrodiretrizes, estratégias e programas. A concepção e a metodologia adotadas continuam válidas e sua incorporação à gestão das políticas públicas deve ser perseguida.

Destacam-se, nesse sentido, a concentração das ações federais em apenas três programas, correspondentes às ações estruturais (obras públicas), às áreas rurais, e às ações estruturantes (apoio à gestão). Tal medida é fundamental para superar a excessiva fragmentação institucional e a dispersão de recursos atualmente existente.

Igualmente importantes são as condicionalidades impostas ao financiamento de obras públicas. Estas deverão estar previstas em planos municipais de saneamento abrangentes dos quatro componentes do setor.

Os municípios que não se enquadrem nesse critério deverão solicitar recursos para medidas estruturantes, destinadas a organizar a gestão pública local, de modo a garantir que as obras a serem posteriormente

financiadas se enquadrem em um planejamento institucionalizado e apresentem níveis adequados de eficiência e eficácia.

A abordagem mostra-se fundamental para superar os principais obstáculos constatados na execução orçamentária pretérita, quais sejam, a falta de planejamento, projetos e capacidade de gestão da esfera local. É preciso desenvolver institucionalmente os municípios, estados e prestadores, para somente depois financiar obras físicas. Do contrário, corre-se o risco de construir obras desnecessárias ou defeituosas, que não suprirão as necessidades da população e carecerão de adequada manutenção e conservação.

## 9. Temas insuficientemente tratados no PLANSAB

Apesar de amplitude do processo de elaboração do Plansab e da extensão do documento final, constata-se que **alguns temas merecem aprofundamento em sua revisão**.

**Drenagem de Águas Pluviais**

Há uma defasagem no que diz respeito ao componente de drenagem de águas pluviais, quando comparado aos demais componentes do saneamento básico. As políticas federais nessa área dizem respeito, na verdade, à prevenção e recuperação de desastres naturais, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. A drenagem é tratada apenas enquanto um elemento de uma estratégia de defesa civil, voltada, portanto, para as situações mais críticas de risco. **Não há uma política de apoio à drenagem enquanto**

**componente indissociável do saneamento básico**, que demanda planejamento e investimentos abrangentes de todo o território municipal.

**A falta de institucionalização inicia-se com a carência de dados**, o que se reflete na precariedade dos indicadores adotados. É preciso incorporar esse componente ao Sistema Nacional de Informações de Saneamento e às pesquisas regulares do IBGE, de modo a permitir que uma política federal consistente possa ser instituída.

Deve-se registrar, ainda, que também nas esferas estadual e municipal a drenagem urbana carece de uma melhor institucionalização. A política não conta com fontes próprias de recursos; é financiada, basicamente, com recursos orçamentários. Além disso, depende de políticas de uso e ocupação do solo que desestimulem a impermeabilização do solo e induzam os proprietários de lotes a reter e eventualmente reutilizarem as águas das chuvas, de modo a reduzir o fluxo de água canalizado para as redes públicas. São fundamentais, portanto, medidas estruturantes a serem incorporadas ao Plansab, de modo a modernizar a gestão da política de drenagem urbana, integrando-a efetivamente à política mais ampla de saneamento básico.

## Planos Municipais e Interfederativos de Saneamento Básico

Poucos municípios elaboraram seus planos de saneamento básico e não se tem ainda uma avaliação da qualidade dos planos elaborados. Os planos são fundamentais para identificar as obras prioritárias e para assegurar a compatibilidade entre os componentes do saneamento básico, assim como sua harmonização com o plano diretor de desenvolvimento urbano.

Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em que o saneamento básico for considerado uma função pública de interesse comum, caberá ao agrupamento de municípios elaborar o plano interfederativo de saneamento básico, tendo em vista o disposto no art. 9º, II, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, (Estatuto da Metrópole), que deverá ser compatibilizado com o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI). Trata-se de um desafio novo para o setor, que merece um aprofundamento na revisão do Plansab.

A ausência ou má qualidade dos planos prejudica os contratos de concessão ou de programa entre o titular e o prestador do serviço, pois é o plano que deve indicar as obras de universalização e melhoria da qualidade do serviço a serem executadas pelo prestador.

O dimensionamento dos investimentos do prestador é indispensável, por sua vez, para a fixação da tarifa a ser cobrada dos usuários, ou seja, para a regulação econômica do serviço.

**Regulação dos Serviços**

No que diz respeito à regulação, **verifica-se que a instituição de agências ainda é incipiente e cobre apenas os componentes de água e esgoto**. Há poucas agências municipais, mas o número vem crescendo Em geral a regulação, quando existente, é realizada por agências estaduais multissetoriais, que atuam no saneamento por delegação dos municípios. Tendo em vista que as empresas reguladas têm muito maior conhecimento e experiência no setor, há uma tendência de captura das agências pelos

prestadores do serviço, mesmo quando se trata de Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB).

Essa condição se reflete na precariedade dos modelos tarifários adotados, que têm se revelado insuficientes para assegurar a sustentação econômica dos serviços e para desestimular o desperdício por parte dos usuários. Via de regra, os serviços de coleta de lixo e drenagem não são cobrados e o de esgotamento é cobrado como um mero reflexo do abastecimento de água. Mesmo este, no entanto, também é cobrado e tarifado precariamente em muitos casos, pois não há micromedição da água fornecida a amplas parcelas de usuários e é comum a cobrança de um valor mínimo que independe do consumo.

É preciso, portanto, elaborar planos e projetos, assim como estruturar sistemas de informação e órgãos reguladores e fiscalizadores, com acompanhamento social. Além disso, os prestadores precisam melhorar muito sua eficiência e eficácia, para evitar o desperdício de recursos, representado, por exemplo, pelas perdas na distribuição de água e pela não medição de parcela significativa da água fornecida. Segundo o SNIS, a perda média de água na distribuição é de 37%. Muito pouco tem sido feito, em termos de regulação, para reverter essa situação.

## Poluição de Recursos Hídricos

A poluição dos corpos d'água é um tema que está a demandar uma atuação mais incisiva dos órgãos responsáveis pela gestão de recursos hídricos.

Muitos municípios estão sendo prejudicados pela poluição de seus mananciais de abastecimento de água pelos municípios a montante, o que tem resultado em escassez hídrica e em maiores custos de tratamento da água captada. Em geral, esses mesmos municípios despejam as águas servidas de volta aos corpos d'água também sem tratamento, prejudicando os municípios a jusante.

A Lei nº 11.445, de 2007, previu, em seu art. 44, a adoção de metas progressivas de melhoria da qualidade dos efluentes, considerando, inclusive, a capacidade de pagamento dos usuários. Apesar disso, passados nove anos de sua promulgação, verifica-se que isso ainda não foi feito, o que configura, inclusive, infração penal, a teor do art. 54 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que tipifica os crimes ambientais.

Em realidade, verifica-se que na maior parte do país o sistema de gerenciamento de recursos hídricos instituído pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, não funciona a contento. A cobrança pela outorga de direitos de captação de água e lançamento de efluentes não foi implantada na maioria das bacias hidrográficas. O setor de saneamento é particularmente prejudicado quando se considera que os recursos arrecadados poderiam ser investidos no tratamento de esgotos, sob a condição de que tais obras sejam incluídas no respectivo plano de bacia hidrográfica.

# 10. Avaliação orçamentária das intervenções em saneamento pelo governo federal no período 2004-2014

A análise orçamentária de políticas públicas não diz respeito primordialmente a cifras e indicadores numéricos, mas, antes, à história da política por trás das cifras e às consequências institucionais, materiais e humanas que esses números implicam.

A análise deve, por essa razão, iniciar-se mediante referência a elementos externos ao processo orçamentário e finalizar, igualmente, retornando a esses elementos de base. Diríamos, para utilizar figura de linguagem, que uma análise orçamentária consistente deve ter, como ponto de partida, os dois 'pés' fora do processo orçamentário. A partir daí, paulatinamente, deve-se inserir nesse processo, ao trilhar o planejamento orçamentário para, só então, aventurar-se no campo da elaboração e execução do orçamento anual, retornando, por fim, aos referenciais externos, com o fito de permitir enxergar, em perspectiva, para onde o processo orçamentário nos levou.

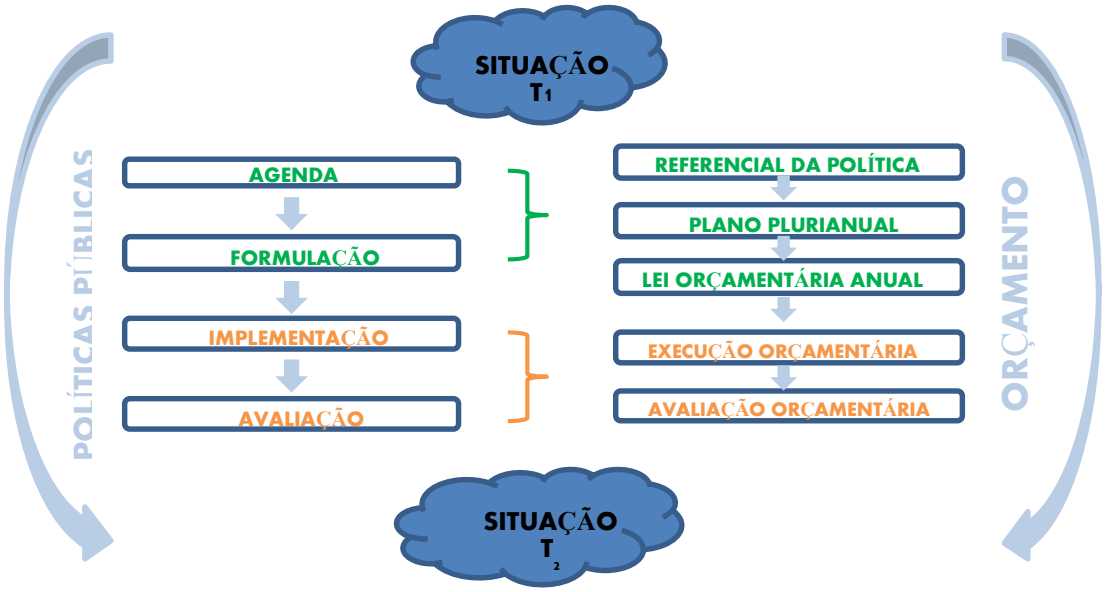
Em consonância com esse entendimento, a Controladoria Geral da União, em sua Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo, propugna que se adote como heurística para análise de programas governamentais o chamado ciclo das políticas públicas, cujas etapas podem ser assim apresentadas para fins didáticos:

> (...) a **definição da agenda política** (*agenda setting*) é a legitimação de determinadas questões sociais na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A **formulação de políticas e programas** (*policy formulation*) corresponde aos processos e às atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém legitimada. A **implementação de**

> **políticas e programas** (*policy implementation*) consiste nos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente. Por último, a **avaliação das políticas e programas** (*policy evaluation*) significa analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado, ou seja, de solucionar o problema original, e se são necessárias mudanças para garantir sua efetividade ou até mesmo descontinuá-los (Brasil 2015b: 8).

Avaliar as intervenções do Governo Federal na área de saneamento básico consistiria, portanto, em analisar de que modo esse tema de política pública se manifesta em cada uma das etapas citadas. Sob o enfoque orçamentário, propomos que a análise seja guiada por meio de analogia entre as etapas do ciclo da política e as etapas do processo orçamentário, conforme figura abaixo:

**Figura 3: Ciclo da Política Pública x Processo Orçamentária**



Nesse contexto, a análise transcorre em cinco fases distintas e sucessivas, a saber:

1) identificação dos documentos de referência da política, com o fito de se evidenciar em que medida decisões do Plano Plurianual – PPA terão: (i) traduzido a agenda formal do governo nessa matéria (compromissos assumidos); (ii) recepcionado modelos teóricos de formulação de soluções (adotados anteriormente ao processo orçamentário); e (iii) maturado as estratégias a serem utilizadas na implementação das soluções.

2) análise da inserção das intervenções em saneamento básico no PPA (instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo) e avaliação da lógica de intervenção inscrita nesse Plano;

3) análise da inserção da política nos orçamentos anuais (instrumentos de planejamento orçamentário de curto prazo) e avaliação da compatibilidade entre as leis orçamentárias anuais e o respectivo PPA de referência;

4) análise da execução dos créditos orçamentários autorizados para a política e dos fatores explicativos do desempenho orçamentário verificado;

5) análise comparativa dos resultados alcançados vis-à-vis os objetivos e estratégicas inscritos no planejamento (identificados nas etapas 2 e 3) e nos documentos de referência da política (identificados na etapa 1).

A seguir, faremos a discussão dos conceitos relacionados a cada uma dessas etapas e apontaremos os desafios que se colocam em cada uma,

com vistas ao aprimoramento da gestão orçamentária das políticas públicas em geral e da política nacional de saneamento básico em particular.

## Fundamentos da Alocação Orçamentária em Saneamento Básico

A primeira fase da análise parte da premissa de que o orçamento público não se reveste de qualquer valor intrínseco. Sua importância se deriva da capacidade de servir à produção de resultados e impactos no curso de implementação de uma política pública. Ou seja, os números nada representam por si, mas pela história que puderem contar sobre a realidade subjacente que eles devem sensibilizar.

O outro lado da moeda é que o orçamento é a porta de passagem do discurso para a prática. Nessa condição, os instrumentos de programação orçamentária se mostram cruciais como condição para a materialização dos resultados que a política almeja. Compromissos assumidos pelas autoridades constituídas que não alcancem tradução em decisões orçamentárias tendem a compor a agenda formal das políticas, mas geram pouco, se algum, resultado substantivo. Nesse sentido, visualizar os elementos da política nos instrumentos orçamentários é um modo de se identificar o grau de conversão da agenda formal em agenda substantiva.

Uma política pública, contudo, não é um grupo fragmentado de ações em torno de um tema. É mais do que isso. É intervenção composta de elementos de diagnóstico, desenho de estratégias com fundamentação causal, construção de indicadores, definição de produtos e metas, e estimativa de custos. O processo orçamentário servirá à produção de resultados tão bem

quanto mais qualificado for o desenho da intervenção à qual ele deverá dar suporte. Deficiências nesse desenho repercutirão diretamente no desempenho orçamentário, ainda que um bom desenho, pelas razões que apontaremos adiante, pode não ser suficiente para garantir um bom orçamento. Podemos dizer que o orçamento é cego sem o holofote propiciado por uma boa política pública de base.

Com os dois pés ainda fora do processo orçamentário, portanto, nós, que estamos lidando com a avaliação, devemos nos ancorar, em primeiro instante, na identificação dos documentos de referência da política, com o objetivo de identificar, tão inequivocamente quanto possível, a lógica de intervenção à qual as decisões orçamentárias devem servir. Quais são os documentos de referência da política de saneamento básico no Brasil?

Observemos, preliminarmente, que esse documento de referência do planejamento não é o Plano Plurianual. O PPA é instrumento de planejamento orçamentário apenas. Ele figura como uma espécie do sistema mais amplo de planejamento governamental, que envolve, em instância superior, planos nacionais, setoriais ou temáticos de longo prazo acerca das políticas públicas.

O esclarecimento desse aspecto é importante devido à frequência com que, equivocadamente, se toma o PPA como o documento de planejamento estratégico da administração pública. Não o é. Conquanto a Constituição Federal de 1988 seja lacônica em relação ao que venha a ser o PPA, tendo remetido a lei complementar a tarefa de definir sua estrutura e metodologia de elaboração e execução, a Carta Magna ocupou-se de posicionar o PPA na sessão "Dos Orçamentos" e definir, como teor necessário desse plano,

conteúdos de natureza orçamentária – despesas de capital, despesas decorrentes das despesas de capital e despesas com programas de duração continuada. Portanto, o que quer que a lei complementar, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional, vier a determinar sobre o PPA, restará sempre resguardada constitucionalmente sua natureza orçamentária.

Observemos, ademais, que cada PPA, também pelo desenho traçado pela Constituição de 1988, tem, como horizonte temporal, período equivalente ao do mandato do titular do Poder Executivo, o que impõe três condicionantes: primeiro, o processo de elaboração é de curto prazo (o plano é inteiramente elaborado no primeiro semestre do mandato); segundo, os objetivos e ações só podem ser definidos para o médio prazo (do segundo ano do mandato ao primeiro ano do mandato seguinte); e, terceiro, o conteúdo do PPA adapta o planejamento de Estado (consignado em leis, por exemplo) às prioridades e valores do mandatário escolhido no processo eleitoral.

Esses aspectos evidenciam que, para figurar como instrumento de realização de resultados consistentes de longo prazo, o PPA precisa, ele próprio, espelhar-se em referencial de ordem superior acerca das políticas de Estado, ancorando-se em documento mais alentado que contenha diagnóstico, cenários, estratégias, custos e requisitos organizacionais para cada tema de política pública que o mandatário do momento decidir priorizar.

Os planos referenciais de longo prazo são não apenas distintos do PPA como devem, idealmente, manter-se insulados de qualquer vínculo com leis orçamentárias, para além de considerações de factibilidade e levantamento de custos. Isso porque os planos referenciais têm por finalidade consignar, em documento de natureza pública e institucional, informações claras sobre como

o Estado enxerga determinada situação, que teoria sustenta sobre as causas dos problemas em tela e que estratégia advoga ser a melhor para superá-los.

Essa estratégia deve envolver aspectos mais amplos do que os orçamentários, prestando-se a orientar o conjunto de decisões e ações que configura uma política pública: o conjunto de normas, processos, estruturas organizacionais, equipes e recursos materiais, financeiros e tecnológicos necessários à consecução dos objetivos ali inscritos. É apenas no segundo momento que as leis orçamentárias devem ser consideradas, com o objetivo de se definir, no processo político de alocação de créditos entre demandas variadas, o montante de dotações orçamentárias a serem alocadas em cada política e, portanto, o ritmo no qual os objetivos de cada política pública poderão ser atingidos, em função das prioridades eleitas.

A importância de se manter distinção entre os documentos referenciais da política pública e os documentos orçamentários pode ser percebida mediante análise do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab. Esse plano, aprovado em 2014, realiza alentada avaliação da temática do saneamento no Brasil, compreendendo histórico das intervenções governamentais, diagnóstico sob critérios variados, levantamento das necessidades prevalentes, indicadores de monitoramento e levantamento de custos. Nesse teor, sua relevância como documento de referência da política fica resguardada, quaisquer que sejam as decisões alocativas dos sucessivos governos.

Contudo, os elaboradores do Plansab, equivocadamente, avançaram em seu conteúdo para definir aspectos sobre os quais nem as

entidades envolvidas na elaboração e aprovação do Plano, nem o poder executivo considerado em sentido amplo, têm autonomia para fazê-lo.

Trata-se da fixação de metas físicas e financeiras a serem realizadas no período de referência do Plano. Além de informar os montantes necessários para dar cumprimento aos objetivos ali definidos, o plano estabeleceu em que ritmo esses objetivos seriam atingidos, ao fixar metas nacionais e regionalizadas para o curto prazo (2018), o médio prazo (2023) e o longo prazo (2033), conforme ilustra o extrato a seguir, a partir de tabela que veicula metas para três indicadores mostrados e vinte outros.

**Figura 4: Metas para o Saneamento Básico conforme Plansab**

| Indicador | | Ano | Brasil | N | Ne | Se | S | CO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A1 | % de domicílios urbanos e rurais abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna | 2010 | 90 | 71 | 79 | 96 | 98 | 94 |
| | | 2018 | 93 | 79 | 85 | 98 | 99 | 96 |
| | | 2023 | 95 | 84 | 89 | 99 | 99 | 98 |
| | | 2033 | 99 | 94 | 97 | 100 | 100 | 100 |
| A2 | % de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna | 2010 | 95 | 82 | 91 | 97 | 98 | 96 |
| | | 2018 | 99 | 96 | 98 | 99 | 100 | 99 |
| | | 2023 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | | 2033 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| A3 | % de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna | 2010 | 61 | 38 | 42 | 85 | 94 | 79 |
| | | 2018 | 67 | 43 | 53 | 91 | 96 | 88 |
| | | 2023 | 71 | 46 | 60 | 95 | 98 | 93 |
| | | 2033 | 80 | 52 | 74 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Plansab, p. 120

Há que se indagar, a esse propósito, sob que prerrogativa legal ou fundamento metodológico o Plansab estabeleceu metas de prestação de serviços de saneamento ao longo do tempo, se ele não é lei orçamentária, não

vincula as decisões tomadas nas leis orçamentárias, não se respalda em qualquer garantia de que as metas nele fixadas serão, efetivamente, endossadas pelo orçamento e, ademais, perpassa o horizonte equivalente ao de cinco mandatos governamentais distintos? Mostra-se improvável, nesse contexto, a justaposição entre a visão inscrita no Plano e as visões dos demais atores envolvidos no processo decisório de alocação de recursos, como os membros do Congresso Nacional e os parlamentares e gestores dos Estados e Municípios nos quais se darão as intervenções. Mormente ao longo de vinte anos.

A inadequação de o Plano estabelecer metas físicas e financeiras transparece, ainda, na necessidade de se ancorar tais metas em análise de cenários macroeconômicos, que recorre a projeções de variáveis fora da alçada da temática setorial – cenários sobre crescimento da economia, por exemplo. O Plansab veicula três cenários para o desempenho da macroeconomia (otimista, intermediário e pessimista) e, como não poderia deixar de fazê-lo por obrigação hierárquica, escolhe o cenário otimista de desempenho, em consonância com as orientações do centro de governo. O trabalho, que deveria ter-se mantido na esfera técnica, assumiu a premissa de que a economia brasileira apresentaria um crescimento razoável no período 2011-2020, conforme trecho abaixo:

> (...) durante o qual [seriam] feitas as reformas estruturais necessárias e superados alguns dos gargalos existentes – sobretudo na área de infraestrutura econômica – para que [houvesse] maior crescimento econômico no período 2021-2030. Tal desempenho [possibilitaria], assim, que os investimentos em saneamento básico no País de 2010 a 2030 se [estabilizassem] em um patamar elevado se comparado com os recursos federais historicamente aplicados no setor (Brasil 2014, p. 135).

A desconexão entre esse cenário e a realidade macroeconômica do país se fez sentir rapidamente, tornando o Plano desatualizado já no momento de sua publicação legal. O próprio texto do Plano revela tal desatualização:

> É essencial ficar claramente registrado que os resultados da consulta a especialistas, realizada por meio do Método Delphi, apontam para metas muito menos otimistas que aquelas aqui adotadas. A partir da consideração de que a publicação da Lei nº 12.305/10 exercerá forte efeito indutor na antecipação da erradicação dos vazadouros, ajustaram-se os valores das metas indicadas pela referida consulta e se obtiveram, para o Brasil, os valores de 35%, 23% e 0%, respectivamente para 2018, 2023 e 2033, quanto à proporção de municípios com presença de lixões e vazadouros (Brasil 2014, p. 149).

Não seria próprio a um plano setorial, mesmo que instituído por lei, estabelecer comandos sobre alocação de recursos fora do escopo decisório do processo orçamentário que ocorre anualmente. O estabelecimento de metas físicas e financeiras fora desse contexto somente por mero acaso seria observado. Exemplo disso deu-se com a meta R3 (porcentagem de municípios com presença de lixão/vazadouro de resíduos sólidos), segundo a qual lixões ou vazadouros seriam integralmente erradicados até 2014, como comandava a Lei nº 12.305/10. Não o foram, comprometendo, desnecessariamente, o teor de verdade do plano.

Figura-se, portanto, a necessidade de se compreender melhor os conceitos ínsitos à boa doutrina do planejamento e delimitar adequadamente os conceitos e papeis cabíveis a cada instrumento. No exemplo acima, claramente não cabe ao PPA elaborar estratégias e indicadores de saneamento, próprios ao Plansab, como também não cabe a este, analogamente, estabelecer o plano de aplicação dos recursos públicos, próprio ao PPA.

Que conteúdo, então, deveria um documento de referência, como o Plansab, veicular para ser considerado um "plano"? O mais apropriado é que esse documento ofereça, como de fato o faz largamente, o diagnóstico da temática tratada, os objetivos a serem perseguidos em face desse diagnóstico, a lógica de intervenção mais apropriada para dar enfrentamento aos problemas

levantados, os indicadores de acompanhamento e de resultado de cada objetivo e os custos associados a cada componente da estratégia proposta. Tal teor manter-se-ia relevante como subsídio à alocação de recursos, qualquer que fosse o histórico de decisões tomadas ao longo de seu período de vigência. No campo das metas físicas e financeiras, o documento manteria sua funcionalidade plena restringindo-se a oferecer parâmetros técnicos como:

- o custo médio associado cada ponto percentual de avanço em indicadores selecionados;

- os diferentes horizontes temporais nos quais se atingiriam os objetivos propostos no plano conforme diferentes parâmetros alocativos, como: manter, em termos reais, a dotação média dos últimos três anos; elevar em x% ao ano a dotação, a partir do realizado em 2014; etc.

Trata-se de dar aos tomadores de decisão cenários claros sobre os resultados a serem alcançados como fruto de cada escolha, e não a de tutelar diretamente essa decisão – coisa que, de resto, sequer podem fazer.

À esfera orçamentária, particularmente ao Plano Plurianual, cabe definir o portfólio de intervenções em saneamento básico a serem financiados a cada quatro anos, fazendo-se consignar no PPA menção expressa a que componentes, objetivos e indicadores do Plansab tais créditos orçamentários hão de dar materialidade. Deveria haver comunicação entre esses dois instrumentos de planejamento – o da política e o orçamentário – sem invasão dos escopos e prerrogativas de cada um.

Importa ressaltar que tanto os planos referenciais de longo prazo quanto o Plano Plurianual, qualquer que seja o esforço necessário à sua

elaboração, não se devem caracterizar pela intocabilidade. Ao contrário, todo plano é sempre e necessariamente apenas a melhor aposta que se tem sobre o assunto no momento em que ele é elaborado, podendo-se (e devendo-se) atualizá-lo com a regularidade exigida pelo dinamismo da realidade subjacente ou pelo ritmo de aprendizado que o próprio processo de atuação governamental enseja.

Pelo fato de termos pouco mais de vinte anos de retomada do processo de planejamento no Brasil, depois de readquiridas as condições de estabilidade política e econômica, os planos referenciais ainda são material escasso como lastro das decisões orçamentárias. No campo do saneamento básico, até a edição do Plansab em 2014, o que se tinha como documentos de base eram relatórios e estatísticas que retrocediam a 2004 e antes, sem chegar a configurar um plano estruturado para a política, com integralidade dos conteúdos definidores de problemas, diagnóstico, cenários, objetivos e estratégias.

Para o PPA 2004-2007, por exemplo, tinham-se disponíveis os relatórios anuais do SNIS, com dados enviados por municípios e por entidades prestadoras de serviços, com algumas análises preliminares do desempenho dessas entidades. Também foi realizado estudo voltado ao dimensionamento das necessidades de investimentos para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no brasil, publicado em 2003.[1] Não se encontram para esse período, no entanto, documentos oficiais contendo análise das causas subjacentes aos baixos níveis

[1] Brasil. Ministério das Cidades. *Dimensionamento Das Necessidades De Investimentos Para A Universalização Dos Serviços De Abastecimento De Água E De Coleta E Tratamento De Esgotos Sanitários No Brasil*. Brasília, maio de 2003. Disponível em http://www.pmss.gov.br/index.php/estudos-nacionais-e-regionais/dimensionamento-das-necessidades-de-investimentos, acessado em 22/08/2015.

de saneamento básico no país, estratégias para mitigar tais fatores e critérios para definição de prioridades quanto às ações de intervenção a empreender. Sob esses aspectos, é forçoso concluir que o PPA 2004-2007 foi elaborado sem documento de referência que fundamentasse visão integral da problemática, que veiculasse os conteúdos de um plano estratégico de longo prazo e largo escopo sobre o tema e que delimitasse o subconjunto de estratégias sob responsabilidade primária dos atores governamentais. Por essa razão, a análise de consistência do PPA fica limitada a sua coerência interna, ou seja, quanto foi efetivamente realizado daquilo que o Plano definiu para si mesmo, sem parâmetros externos de desempenho.

Aspecto positivo daquele Plano Plurianual foi a estrita observância à realização de avaliações anuais, com consequente revisão do Plano, em função do desempenho verificado e das mudanças nas prioridades e nos parâmetros macroeconômicos ao longo do período do plano.

Em 2005, por exemplo, a revisão do PPA ampliou as estimativas de dispêndios dos orçamentos fiscal, da seguridade social e das empresas estatais em R$ 7,1 bilhões para o período, lastreadas por elevações na arrecadação decorrentes da "retomada consistente do crescimento econômico com manutenção das taxas de inflação dentro das metas estabelecidas e com uma perspectiva de trajetória declinante, a despeito da ampliação dos preços do petróleo e das pequenas variações da taxa de câmbio. O excepcional resultado nas exportações e no saldo comercial vem reduzindo as pressões cambiais e a vulnerabilidade externa". Novas metas puderam, então, ser estabelecidas.

Esse mesmo processo de revisão nos permitiu observar, ademais, um problema crítico na elaboração do Plano, representado pela elevada

quantidade de programas e pelo detalhamento excessivo de projetos e atividades:

> "As propostas de alteração a serem procedidas no Plano Plurianual 2004-2007, necessárias para garantir a manutenção da qualidade de seus programas estão dispostas da forma seguinte:
>
> a) A exclusão de 17 programas apresentados no Anexo I;
>
> b) A inclusão de 18 programas apresentados no Anexo II;
>
> c) A alteração em 347 programas apresentados no Anexo III."

Para um período de quatro anos, a atuação estratégica por meio de quase 400 programas arrisca-se a ser meramente retórica, pois o volume de recursos a ser despendido em cada programa torna-se módico relativamente ao necessário para se alterar expressivamente qualquer aspecto dado da realidade, sobretudo em país de dimensões continentais. De fato, a fragmentação tem sido a marca dos PPA desde então.

Como esteio do novo ciclo orçamentário referente ao período 2008-2011, encontrava-se disponível estudo (publicado em 2003) voltado ao dimensionamento das necessidades de investimentos para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no Brasil. Esse estudo seria secundado por outro, publicado cinco anos depois, no qual foram apuradas as probabilidades de os domicílios terem acesso a agua, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos conforme as características de macrorregião, a razão entre o montante das receitas do município provenientes de transferências de outras esferas e as receitas provenientes das arrecadações dos tributos de sua competência, o porte do município e a gestão da prestadora de serviço (se particular ou administrada diretamente pelo

governo municipal, estadual ou federal).[2] Por limitações de disponibilidade de estatísticas públicas confiáveis e abrangentes, esse último relatório não incluiu os serviços de drenagem e manejo das águas pluviais (também definida como saneamento básico pela Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007).

Com base nesse relatório, por exemplo,

> Dentre as diversas associações entre as variáveis independentes e os acessos que foram analisados, chama atenção o comportamento diferenciado do efeito da existência de pavimentação conforme a região onde o domicílio se localiza. Na Tabela A3.1, observa-se que os menores acessos à água são encontrados em domicílios da região Norte na zona urbana (34,5%) e rural (23,7%) sem calçamento ou pavimentação. Padrão similar é observado para o acesso ao esgotamento, porém em níveis bem menores inferiores a 6%.

A nova base informacional consolidada pelo Plansab não esgota, contudo, o acervo de informações necessárias para se avançar na construção de melhores políticas de saneamento. Vários fatores incidentes da efetividade das intervenções restam por serem mais pesquisados, para além de meras correlações estatísticas. De que modo, por exemplo, o abastecimento de água é afetado pelo nível de pavimentação em um município? Afetado pelo porte e situação fiscal do município? Afetado pela escolaridade da população? Afetado pelo tipo de gestão da prestadora? Qual a teoria por trás dessas correlações? Que medidas, portanto, precisariam ser adotadas para se mitigarem os vetores a inibir o avanço do saneamento básico no país?

[2] Brasil. Ministério das Cidades. *Estudo sobre as Deficiências de Acesso e a Probabilidade de Cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio nos Serviços de Saneamento Básico no Brasil*. São Paulo, março de 2008. Disponível em http://www.pmss.gov.br/index.php/estudos-nacionais-e-regionais/deficiencias-de-acesso-aos-servicos-de-saneamento-basico-no-brasil , acessado em 22/08/2015.

A resposta a essas questões ainda é bastante parcial e não está sistematizada em documento oficial. De fato, atualmente o próprio sítio eletrônico do SNIS dá ciência, por exemplo, de que

> (...) embora pesquisas de opinião sejam feitas pelas concessionárias para avaliar a satisfação geral com a provisão dos serviços e informações sejam prestadas sobre o nível de investimentos feitos e planejados, inexistem estudos sistemáticos que avaliem o impacto da PSP [participação do setor privado]. Também não temos estudos que demonstrem a melhoria de acesso aos serviços pelos diferentes grupos de renda, o grau de melhoria institucional do concedente na condução de concessão de longo prazo e a sua habilidade em ajustar as falhas que possam ter ocorrido por ocasião da concessão, mesmo após mais de dez anos do início da participação privada na exploração dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil.[3]

Em 2005, termo de referência foi editado com o objetivo de contratar serviços de consultoria para a realização de estudo sobre avaliação do impacto da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no brasil. Em 2008, foi publicado o relatório final do estudo, o qual continha elementos para a formulação de uma estratégica de saneamento básico para o país. Evidenciava, por exemplo, que

> Enquanto as empresas grandes registram 5 de 7 casos com cumprimento de metas, as pequenas somente o fazem em 2 de 9 casos. (...) Entre os motivos que explicariam este comportamento figura o de que as empresas grandes tem maiores possibilidades de utilizar os excedentes do serviço de agua para cobrir o déficit que geralmente gera o serviço de esgotamento sanitário.[4]

Ou seja, o modelo de financiamento dos serviços de saneamento básico precisaria lidar com o problema de déficits inerentes, instituindo, por

[3] http://www.pmss.gov.br/index.php/estudos-nacionais-e-regionais/impacto-da-participacao-do-setor-privado-na-provisao-dos-servicos-de-agua-e-de-esgotos-no-brasil, acessado em 22/08/2015.
[4] Brasil. Ministério das Cidades. Exame da Participação Do Setor Privado Na Provisão Dos Serviços De Abastecimento De Agua E De Esgotamento Sanitário no Brasil. São Paulo, 30 de Outubro de 2008. Disponível em http://www.pmss.gov.br/index.php/biblioteca-virtual/publicacoes-diversas, acessado em 22/08/2015.

exemplo, formas de subsídio cruzado ou políticas tarifárias mais condizentes com o valor econômico dos serviços. O estudo retratava, ainda, a "existência de um entorno regulatório instável, com entidades que cumprem o trabalho de fiscalização ou regulação com fraca capacidade técnica e institucional e com a presença de metas contratuais que nem sempre estão claramente definidas e são difíceis de auditar" (idem). Com o fito de avançar na resposta a esse problema, e à falta de um marco regulatório para o setor, foi publicada em 2007 a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Em que pesem tais desafios, a comunicação entre o teor dos documentos de referência e o teor do Plano Plurianual aparece como um possível mecanismo promotor da consistência das decisões alocativas, tanto na escolha das estratégias de intervenção adotadas quanto na clareza acerca do ritmo de entrega de resultados à sociedade.

**Saneamento nos Planos Plurianuais**

Fizeram-se constar, do PPA 2008-2011, sete programas diretamente incidentes na área do saneamento básico, a saber:

- *Programa 1287 - Saneamento Rural*, vinculado ao objetivo superior de promover a seguridade social mediante aplicações de recursos da ordem de R$ 1,2 bilhão;

- *Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto*, vinculado ao objetivo superior de promover a inclusão social mediante aplicações de R$ R$ 8,4 bilhões;

- *Programa 8007 - Resíduos Sólidos Urbanos*, vinculado ao objetivo superior de reduzir desigualdades regionais mediante aplicações de R$ 519 milhões;

- *Programa 1138 - Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial*, vinculado ao objetivo superior de implantar infraestrutura do território nacional mediante aplicações de R$ 989 milhões;

- *Programa 0515 - Infraestrutura Hídrica*, vinculado ao objetivo superior de implantar infraestrutura do território nacional mediante aplicações de R$ 3,5 bilhões;

- *Programa 1036 - Integração de Bacias Hidrográficas*, vinculado ao objetivo superior de implantar infraestrutura do território nacional mediante aplicações de R$ 5,0 bilhões; e

- *Programa 1305 - Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação*, vinculado ao objetivo superior de reduzir desigualdades regionais mediante aplicações de R$ 1,8 bilhão.

**Tabela 1: Valores da despesa por programa em saneamento no PPA 2008-2011**

| Programa | Valor 2008 | Valor 2009 | Valor 2010 | Valor 2011 | PPA 2008-2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Serviços Urbanos de Água e Esgoto | 1.858.311.234 | 3.125.840.155 | 2.191.111.625 | 1.228.067.421 | 8.403.330.435 |
| Infra-Estrutura Hídrica | 1.228.753.717 | 801.575.077 | 807.093.115 | 620.252.772 | 3.457.674.681 |
| Integração de Bacias Hidrográficas | 1.137.650.044 | 1.852.759.145 | 1.915.614.940 | 62.036.332 | 4.968.060.461 |
| Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial | 216.182.358 | 295.817.171 | 194.343.685 | 282.279.792 | 988.623.006 |
| Saneamento Rural | 204.072.865 | 348.049.190 | 338.780.908 | 278.665.846 | 1.169.568.809 |
| Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental | 526.911.059 | 625.733.678 | 485.655.229 | 174.358.764 | 1.812.658.730 |
| Resíduos Sólidos Urbanos | 118.697.510 | 133.851.352 | 129.326.953 | 137.238.767 | 519.114.582 |
| | **5.290.578.787** | **7.183.625.768** | **6.061.926.455** | **2.782.899.694** | **21.319.030.704** |

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Note-se, preliminarmente, o elevado número de programas. Se considerarmos os quatro componentes básicos do saneamento – abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, manejo de resíduos sólidos e drenagem – o PPA deveria conter no máximo um programa para cada componente, sendo eventualmente recomendável que nem todos os componentes sejam simultaneamente enfrentados no curso de um mesmo PPA quando configurada restrição de disponibilidade orçamentária e risco de fragmentação de esforços (recorde-se que cada PPA vige pelo breve período de quatro anos). Alternativamente, o PPA poderia conceber um único programa com os quatro componentes integrados, voltado para áreas estrategicamente selecionadas (adensamentos populacionais mais vulneráveis, por exemplo) para as quais se carreasse volume significativo de recursos.

Outro aspecto a notar no teor do PPA 2008-2011 é que os vários programas de saneamento atendem a objetivos superiores distintos. A finalidade de se vincular um programa a um objetivo superior reside no fato de que, sendo uma mesma intervenção governamental passível de impactar diferentes aspectos da realidade socioeconômica do país, ela pode, por essa razão, servir a diferentes finalidades, correndo o risco de se fragmentar em

diversas linhas de ação pouco coordenadas. Ao eleger uma área comum a ser focalizada (seja saúde pública, inclusão social, combate a desigualdades regionais ou implantação de infraestrutura), os programas aderem a uma lógica de intervenção composta de ações coordenadas para dar materialidade à finalidade selecionada. Quando diferentes objetivos superiores são adotados, decorre daí a adoção de diferentes estratégias dentro da mesma temática, que inevitavelmente competem entre si pela apropriação de recursos.

A proliferação de programas e estratégias voltadas a objetivos distintos é particularmente preocupante quando se considera o montante de recursos disponíveis para o enfrentamento dos problemas. Somadas as dotações alocadas a cada um dos programas citados, chegamos à cifra pouco superior a R$ 5 bilhões por ano em média, portanto insuficiente para deflagrar impactos significativos nas diversas linhas de ação propostas.

Acompanhando a proliferação de programas, verificava-se também nesse modelo de PPA a veiculação de volume excessivo de informações sobre as ações que compunham cada programa. Reza o art. 165, §1º, da Constituição Federal que o PPA deverá veicular os programas de duração continuada e as despesas de capital para o período do plano (bem como as despesas decorrentes das despesas de capital). Se considerarmos que o PPA deve desempenhar papel de orientação estratégica, todas as ações que representarem mera continuação de serviços já ordinariamente prestados pelo Estado apenas precisariam ser informadas em termos gerais, ficando o detalhamento a ser feito na parcela de recursos remanescente, sobre a qual se dá a efetiva decisão de financiar o que é novo – intervenções para ampliação ou melhoria de políticas públicas, materializando o que se pode chamar de "orientação estratégica". O PPA 2008-2011, como os que lhe antecederam,

detalhavam indistintamente as prestações continuadas e as novas intervenções, dificultando sobremaneira a compreensão do processo decisório e convertendo o PPA em um grande orçamento.

Não obstante tais deficiências de conteúdo, os conceitos e a forma adotados pelo PPA 2008-2011 e anteriores eram bastante sólidos, ancorados em metodologia internacionalmente reconhecida (modelo do marco lógico). Em 2012, contudo, esse modelo foi integralmente substituído por outro, cuja base doutrinária resta, até o presente, desconhecida.

De fato, o Plano Plurianual para o período subsequente (2012-2015) trouxe alteração substancial em sua metodologia de elaboração e apresentação das informações, a qual teve como consequência a redução do caráter informativo do plano, dificultando sobremaneira o exercício de avaliação como o que ora se intenta nesta Comissão. Três foram as alterações mais significativas.

A primeira alteração incidiu sobre a amplitude do programa. Se no modelo anterior o programa era identificado por seu objetivo e conjunto articulado de ações, indicadores e metas físicas e financeiras, no novo modelo o "programa temático", como passa a ser denominado, caracteriza-se por conter diversos objetivos, cada qual com suas iniciativas e metas físicas, mas sem vínculo expresso com indicadores de desempenho e com metas financeiras. Ademais, cada objetivo contém várias iniciativas e várias metas, sem que se estabeleça inequivocamente que subconjunto de metas se refere a cada iniciativa ou vice-versa. A lógica de intervenção perdeu transparência.

A justificativa para essa alteração foi a de enxugamento, tendo em vista que, conforme comentamos anteriormente, os PPAs se haviam

caracterizado por elevado número de programas e pela fragmentação dos recursos. Não obstante a intenção, quando consideramos que a unidade de execução e acompanhamento do plano é o objetivo e seu conjunto de ações articuladas, o que o novo PPA 2012-2015 fez, em relação ao anterior, foi trocar 215 unidades de acompanhamento (uma em cada programa) por 492 unidades (várias em cada programa temático).

A segunda alteração verificada incidiu sobre os indicadores. Houve, primeiramente, um descolamento entre os indicadores e os objetivos que eles devem mensurar, deixando à interpretação do leitor identificar que indicador é relevante para cada objetivo. Além disso, foi suprimida a informação do valor projetado para o indicador ao final do Plano, deixando o governo de sinalizar para que novo patamar ele estimava conduzir a situação problemática com as intervenções propostas.

Por fim, a terceira alteração na estrutura do PPA incidiu sobre os custos associados à execução das iniciativas e metas de cada objetivo. Essa informação foi suprimida e substituída por um único valor agregado aplicável indistintamente a todos os objetivos do Programa Temático. Essa alteração tornou inviável a aferição do custo de oportunidade das intervenções propostas.

No aspecto do conteúdo, o tema do saneamento básico no PPA 2012-2015 é tratado: (i) integralmente em dois programas temáticos; (ii) parcialmente em dois programas temáticos; e (iii) marginalmente em quatro programas temáticos. Vejamos.

Os dois Programas Temáticos que se dedicam integralmente ao saneamento básico são os *Programas 2084 – Recursos Hídricos* (que trata de abastecimento de água) e *2068 – Saneamento Básico* (que trata de água,

esgotamento sanitário e resíduos sólidos). Drenagem é componente parcial de outro Programa Temático, discutido adiante.

O *Programa Temático 2084 - Recursos Hídricos* previu aporte de R$ 14,7 bilhões, voltados a financiar sete objetivos, a saber:

(1) Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos;
(2) Fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
(3) Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos;
(4) Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica;
(5) Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas;
(6) Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas; e
(7) Ampliar e difundir o conhecimento sobre águas subterrâneas e suas interações com as superficiais.

Conforme dito anteriormente, cada um desses objetivos contêm iniciativas e metas às quais não estão associadas quaisquer informações financeiras. Não se pode identificar, por exemplo, qual a priorização relativa dos objetivos com base na magnitude das alocações propostas a cada um. Tampouco é razoável assumir que cada um deles receberá o valor médio de R$ 2,1 bilhões a partir da repartição isonômica do valor agregado do programa temático (R$ 14,7 bilhões). Logo, nada se pode inferir sobre o plano de aplicações em recursos hídricos subjacente ao Programa Temático em tela.

Já o Programa Temático 2068 - Saneamento Básico previu aporte de R$ 5,2 bilhões para o financiamento de três objetivos, a saber:

(1) Implementar melhoria da gestão em saneamento básico;

(2) Implementar medidas estruturais de saneamento em áreas rurais e comunidades tradicionais;
(3) Implementar medidas estruturais de saneamento em áreas urbanas.

Da mesma forma, não é possível inferir quanto o plano pretende carrear para cada um desses objetivos, nem tampouco avaliar o custo de oportunidade e a eficiência de se encampar os três simultaneamente, no curto período de quatro anos (pouco mais de R$ 300 milhões em média para cada objetivo por ano).

Os Programas Temáticos que tratam parcialmente de saneamento básico são o *2083 – Qualidade Ambiental* (que inclui intervenções em manejo de resíduos sólidos) e *2040 – Gestão de Riscos e de Desastres* (que inclui intervenções de drenagem).

O *Programa Temático 2083 - Qualidade Ambiental* prevê o aporte de R$ 504 milhões. Contudo, apenas parte desse valor seria destinada a ações de manejo de resíduos sólidos, particularmente ao abrigo de um dos objetivos – o de implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos com a inclusão de catadores de materiais recicláveis. Esse objetivo concorre, ademais, com três outros pelos recursos disponíveis, os quais se voltam para fiscalização ambiental, manejo de produtos químicos e controle de emissões atmosféricas de poluentes. Ficava indefinida, portanto, que parcela caberia à questão dos resíduos sólidos nesse Programa Temático.

Já o Programa Temático 2040 - Gestão de Riscos e de Desastres prevê o aporte de R$ 1,8 bilhão. Apenas parte desse valor seria destinada a ações de drenagem, particularmente ao abrigo de um dos objetivos – o de apoiar a redução do risco de desastres naturais em municípios críticos. Esse objetivo

concorria com cinco outros, voltados a mapeamento de riscos, emissão de alertas, aprimoramento da defesa civil, resposta a desastres e recuperação de cenários atingidos. Ficava indefinida, portanto, a parcela destinada a ações de drenagem nesse Programa Temático.

Havia, ainda, referências marginais a saneamento em outros programas temáticos, nenhuma das quais acompanhada dos valores a serem aplicados:

- *Programa Temático 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional*, Objetivo 0614 - Contribuir para ampliar o acesso à água para consumo humano para a população pobre no meio rural, Iniciativa 05HS - Promoção da integração das ações de acesso à água para consumo no meio rural de acordo com o Plano Nacional de Saneamento (Plansab);
- *Programa Temático 2049 - Moradia Digna*, Objetivo 0962 - Promover a atenção à saúde dos povos indígenas.
- *Programa Temático 2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar*, Objetivo 1138 - Contribuir para a redução da pobreza rural, por meio da inclusão produtiva dos agricultores e das agricultoras familiares, Iniciativa 067S - Promoção da integração do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias de Acesso à Água (Programa Cisternas) e das demais ações do Programa de Universalização do Acesso e Uso da Água (Programa Água para Todos);
- *Programa Temático 2086 - Transporte Aquaviário*, Objetivo 1084 - Promover a sustentabilidade ambiental e a revitalização de áreas portuárias nos portos organizados, Iniciativa 05B9 - Implantação do Programa de Conformidade de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Efluentes Líquidos em 22 portos organizados marítimos.

Em análise comparativa, conclui-se que houve a troca de sete objetivos no PPA 2008-2011, com parâmetros financeiros associados a cada objetivo, por dezesseis objetivos no PPA 2012-2015, ademais destituídos de qualquer informação financeira. A fragmentação não foi resolvida e perdeu-se transparência.

No modelo de PPA 2012-2015, as decisões alocativas são integralmente remetidas às leis orçamentárias anuais. Isso compromete a função do planejamento plurianual de orientar a tomada de decisões quanto à repartição estratégica do lastro orçamentário entre objetivos de médio prazo. A aplicação dos recursos fica submetida à lógica do curto prazo. Tal disfunção agrava-se, ademais, pelo fato de que, a partir de 2012, a programação orçamentária da União passou a adotar programas e ações com elevado grau de generalidade e, portanto, de indefinição quanto aos objetos de despesa autorizados pelos respectivos créditos orçamentários. Portanto, as alterações metodológicas feitas importaram prejuízos à transparência da peça orçamentária mesmo em relação às dotações de curto prazo, comprometendo a atuação do parlamento, da sociedade civil interessada e mesmo dos atores governamentais dispersos em distintos órgãos no processo decisório orçamentário. Ademais, não obstante a justificativa de que as mudanças visaram facilitar a execução orçamentária, importaram dificuldades de gestão e repartição de competências dentro da própria estrutura da Administração Pública. É o que se tem apurado junto a gestores de distintos órgãos setoriais.

**Saneamento nas Leis Orçamentárias Anuais**

Voltando a análise para o teor das leis orçamentárias, verifica-se que as intervenções em saneamento básico desde 2007, com atualizações realizadas ocasionalmente até 2014, deram-se por meio das seguintes ações orçamentárias, a cargo do Ministério das Cidades:

- *Ação 10SG* – drenagem urbana e manejo de águas pluviais*
- *Ação 10SC* – sistemas de abastecimento de água*
- *Ação 1N08* – sistemas de esgotamento sanitário*
- *Ação10S5* – saneamento integrado*
- *Ação 116I* – manejo de resíduos sólidos*

- *Ação 1P95* – elaboração de planos de saneamento regionais e nacional*
- *Ação 8871* – elaboração de planos de saneamento regionais e nacional

*Intervenções em Municípios com população superior a 50 mil habitantes ou Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.

Os montantes autorizados, inscritos em restos a pagar e pagos no exercício de 2014 para essas ações são os seguintes:

**Tabela 2: Execução das ações de saneamento básico**

| Ação (Cod) | Autorizado | RP Inscrito | Pago | RP Pago |
|---|---|---|---|---|
| 10SG | 987.202.300 | 1.610.113.195 | 291.489.253 | 340.910.547 |
| 10SC | 373.771.839 | 1.159.439.626 | 60.683.028 | 384.634.627 |
| 1N08 | 513.154.959 | 1.313.416.627 | 32.290.221 | 301.946.111 |
| 10S5 | 123.105.295 | 983.632.398 | 1.417.424 | 122.965.975 |
| 116I | 8.100.000 | 12.942.589 | - | 1.427.670 |
| 1P95 | 27.976.423 | 188.906.305 | 6.389.854 | 56.358.967 |
| 8871 | 4.600.000 | 10.492.831 | 784.074 | 864.804 |

Fonte: SIAFI/Siga Brasil

Comentam-se, a seguir, os resultados orçamentários obtidos na execução de cada uma. Antes, porém, vale destacar aspecto marcante do desempenho observado em todas elas – qual seja, o elevado montante de despesas inscritas em restos a pagar (RP).

O expediente de inscrição de despesas em restos a pagar foi previsto na Lei nº 4.320/64 como instrumento voltado ao princípio da economicidade, de modo a garantir que os créditos anuais em bom curso de execução que, por razões diversas, não lograssem cumprir todas as condições de realização do gasto até o pagamento, pudessem ser reabertos no exercício seguinte para conclusão dos procedimentos. Nesse arcabouço, o crédito orçamentário é anual (e não plurianual) e sua conclusão não deveria avançar

demasiado no curso do ano seguinte, muito menos prorrogar-se em sucessivos exercícios.

De fato, lembremo-nos que uma das funções do PPA é precisamente a de fazer constar em plano alocativo as programações de caráter plurianual acordadas para o horizonte do plano, com previsão dos recursos que será necessário destinar anualmente a cada uma pelas leis orçamentárias. Portanto, não se pode dizer que projetos de natureza plurianual justifiquem inscrição de elevados montantes em restos a pagar. O montante anual de empenhos de cada projeto, qualquer que seja a duração do empreendimento, deve ser aquele necessário ao cumprimento de sua etapa anual.

Em vista disso, revela-se preocupante a visão do Ministério das Cidades de que:

> (...) a execução das Ações Orçamentárias [do órgão] possui como especificidade o grande volume de recursos liquidados em Restos a Pagar [por força] do caráter plurianual das intervenções apoiadas, que, dada a complexidade e o porte dos empreendimentos, exige prolongado processo de maturação, o qual inclui a adoção de significativo número de medidas preparatórias e se desenvolve por meio de procedimento de desembolso paulatino, em conformidade com a evolução física do empreendimento. Como a realização das obras ultrapassa o exercício financeiro de contratação, grande parte dos valores liquidados refere-se a orçamentos de exercícios anteriores[5].

O descompasso entre o montante autorizado anualmente e o montante efetivamente utilizado dentro do exercício decorre, em verdade, de hiatos no planejamento e na implementação das ações, e não em imperativo da plurianualidade. A consequência mais importante desse descompasso é o

[5] BRASIL, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Relatório de Gestão Exercício 2014*. Brasília, 2015, p. 35 e p. 74.

elevado custo de oportunidade da parcela alocada e não utilizada no exercício, que poderia estar sendo destinada a custear parcelas anuais de outras ações, no escopo de um portfólio de empreendimentos plurianuais previamente concebido. É o que se verá a seguir.

*Ação 10SG - prevenção de desastres*

Voltada a financiar projetos para prevenção de desastres, a Ação 10SG recebeu, em 2014, dotação inicial de R$ 1,5 bilhão, a qual foi, posteriormente, reduzida para R$ 987 mil. A diferença, de R$ 513 milhões, foi alocada a outras ações orçamentárias por meio de créditos adicionais, contribuindo para aproximar o produto real das políticas públicas de seu produto potencial, uma vez detectado que o valor inicialmente previsto para a Ação não poderia ser ali integralmente aproveitado.

Ocorre que, dos R$ 987 mil remanescentes na Ação, apenas R$ 665 mil foram empenhados, "perdendo-se" no curso do exercício recursos da ordem de R$ 322 milhões. Observe-se que esses recursos, diferentemente do ocorrido com os R$ 513 milhões deduzidos da dotação inicial, não foram alocados a outras ações. A diferença entre o valor autorizado e o valor empenhado converteu-se em lastro orçamentário esterilizado, tendo sido cancelado ao final do exercício e convertido em superávit financeiro (supondo-se que sua fonte de recursos se realizou). Dos R$ 665 milhões empenhados, por sua vez, apenas R$ 291 milhões foram liquidados, gerando-se inscrição em restos a pagar não processados de R$ 373 milhões.

Ou seja, a Ação 10SG só teria necessitado de lastro orçamentário anual de 30% do valor que lhe foi efetivamente alocado. Tal disparidade configura elevado custo de oportunidade, representado pelo valor dos

benefícios que se deixou de gerar pela não-alocação alternativa dos 70% restantes da dotação. A "reserva" desse valor à Ação 10SG (posteriormente inscrito como restos a pagar não processados), por outro lado, nenhum benefício gerou ao longo de 2014.

O custo de oportunidade é ainda mais elevado nesse exemplo porque, além da dotação atribuída à Ação 10SG pela lei orçamentária de 2014, encontravam-se "reservado" nessa mesma ação, a título de RP inscritos em exercícios anteriores, o montante de R$ 1,4 bilhão. Ou seja, a essa Ação estavam destinados, na verdade, R$ 2,9 bilhões no início de 2014. Do montante de R$ 1,4 bilhão reservado em RP inscritos, apenas R$ 331 milhões foram liquidados nesse ano, com desperdício de lastro orçamentário superior a R$ 1 bilhão.

Somados os dois efeitos, estamos falando de um custo de oportunidade representado pela não realização de obras e serviços à sociedade da ordem de R$ 1,7 bilhão, somente no âmbito da Ação 10SG, custo esse que poderia ter sido evitado se a plurianualidade dos empreendimentos fosse resolvida no âmbito do Plano Plurianual, e não nos Orçamentos Anuais.

*Ação 10SC - abastecimento de água*

A ação para abastecimento de água recebeu, na LOA 2014, dotação de R$ 577 milhões. Ao longo do exercício, R$ 203 milhões foram cancelados dessa ação e direcionados, por meio de créditos adicionais, a outras intervenções, restando autorizado para a Ação 10SC o valor de R$ 374 milhões. Deste valor, R$ 69 milhões não chegaram a ser empenhados, tampouco destinados a outras ações. Dos R$ 305 milhões que chegaram a ser empenhados, apenas R$ 61 milhões foram liquidados e pagos, tendo sido

inscrito em restos a pagar não processados o montante de R$ 245 milhões. Conclui-se, desse histórico, que R$ 314 milhões poderiam ter sido destinados a financiar outras intervenções públicas, gerando benefícios que acabaram não sendo ofertados à população.

Observe-se, ademais, que essa mesma Ação já detinha, de despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, o montante de R$ 1,15 bilhão a executar. Ao final de 2014, apenas 1/3 desse valor (R$ 392 milhões) haviam sido efetivamente realizados, tendo-se perdido lastro orçamentário para realizar, nesse mesmo período, ações outras no montante de R$ 767 milhões.

*Ação 1N08 – esgotamento sanitário*

A ação para esgotamento sanitário recebeu, na LOA 2014, dotação de R$ 1,0 bilhão, tendo sido reduzida à metade ao longo exercício. A extensão desse ajuste é preocupante quanto à qualidade do planejamento de base, mas a destinação desse montante a outras ações por meio de créditos adicionais atenua os possíveis prejuízos gerados pela alocação equivocada. Dos R$ 513 milhões remanescentes, contudo, apenas R$ 385 milhões chegaram a ser empenhados e somente R$ 32 milhões foram liquidados e pagos. Como as despesas inscritas em restos a pagar foram integralmente na modalidade "não processadas", configura-se que à Ação foi alocada dotação em volume dez vezes superior ao que teria sido necessário para dar consecução à parcela anual do empreendimento. De fato, ao final do exercício se obteve o montante de R$ 481 milhões não utilizados que poderiam ter financiado outras ações orçamentárias nesse mesmo período.

Essa mesma Ação já detinha, de despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, o montante de R$ 1,3 bilhão a executar, os quais foram se acumulando desde 2011. Ao final de 2014, menos de 1/4 desse valor (R$ 314 milhões) havia sido efetivamente executado, tendo-se perdido lastro orçamentário para realizar, nesse mesmo período, ações outras no montante de R$ 997 milhões.

*Ação10S5 – saneamento integrado*

A ação para saneamento integrado recebeu, na LOA 2014, dotação de R$ 88 milhões, tendo recebido, ao longo do exercício, acréscimo de 40% em créditos adicionais, os quais trouxeram sua dotação a R$ 123 milhões. Observe-se que, não obstante o esforço realizado de reforço da dotação orçamentária, chegaram a ser empenhados apenas R$ 85 milhões, correspondente ao valor que havia sido inicialmente alocado. O reforço de dotação mostrou-se não apenas desnecessário, como lesivo à população em função do custo de oportunidade dos R$ 35 milhões assim esterilizados. Ademais, como, dos R$ 85 milhões empenhados, apenas R$ 1,4 milhão foi liquidado e pago, e nenhuma despesa inscrita em restos a pagar era "processada", o prejuízo à sociedade reporta-se, na verdade, ao montante de R$ 118,6 milhões esterilizados.

Essa Ação já detinha, de despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, o montante de R$ 979 milhões a executar, os quais foram se acumulando desde 2011. Ao final de 2014, menos de 14% desse valor (R$ 132 milhões) haviam sido efetivamente executados, tendo-se perdido lastro orçamentário para realizar, nesse mesmo período, ações outras no montante de R$ 847 milhões.

*Ação 116I – resíduos sólidos*

A ação para manejo de resíduos sólidos recebeu, na LOA 2014, dotação de R$ 8,1 milhões, dos quais apenas R$ 78 mil foram empenhados e nem mesmo esse módico valor chegou a ser liquidado. Todo o lastro orçamentário, portanto, perdeu-se no exercício. A Ação já detinha, de despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, o montante de R$ 12,5 milhões a executar, dos quais menos de 10% (R$ 1,1 milhão) foram liquidados em 2014. Ao final desse exercício, verificou-se perda de lastro orçamentário de R$ 19,4 milhões.

*Ações 8871 e 1P95 – planos de saneamento regionais e nacional*

As ações de apoio à elaboração de planos de saneamento regionais e nacional receberam, na LOA 2014, dotações iniciais que somaram de R$ 32,6 milhões, dos quais R$ 25,6 milhões foram empenhados. Não obstante o bom início de execução (78%), ao final do ano apenas R$ 7,2 milhões foram liquidados e pagos (22%). Nesse caso, o lastro orçamentário perdido no âmbito da LOA de 2014 foi de R$ 25 milhões.

Essas ações já detinham, de despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores, o montante total de R$ 199,4 milhões a executar, dos quais R$ 57,4 milhões (29%) foram liquidados em 2014. Ao final desse exercício, verificou-se perda acumulada de lastro orçamentário de R$ 142 milhões.

Da análise acima conclui-se que volume significativo de lastro orçamentário formalmente alocado a intervenções de saneamento deixou de ser aplicado. Importa levantar, nesse cenário, que fatores explicariam o baixo desempenho verificado, que se reflete, inclusive, na evolução dos contratos, como ilustrado a seguir:

**Tabela 3: Abastecimento de Água**

| Período | Contratos | | | Dotação (R$ milhões) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Assinados | Concluídos | Paralisados | Autorizada | Executada | Não exec. |
| 2007-2014 PAC 1 | 144 | 68 | 42 | 1.982 | 1.547 | 434 |
| 2010-2014 PAC 2 | 78 | 7 | 19 | 1.629 | 523 | 1.106 |
| 2012-2014 Semiárido | 26 | 0 | 0 | 730 | 99 | 631 |
| 2012-2014 PAC 2 | 14 | 0 | 0 | 457 | 0 | 457 |
| **Total** | **262** | **75** | **61** | **4.798** | **2.169** | **2.628** |

Fonte: Brasil 2015

No curso dos dois últimos PPAs, apenas 28% dos contratos voltados a abastecimento de água foram concluídos e 23% encontravam-se paralisados.

Relatórios de avaliação do Ministério das Cidades reportam alguns dos fatores que teriam ocasionado o desempenho verificado, principalmente:

- contingenciamento de recursos pela Secretaria do Tesouro Nacional;

- decisões do Tribunal de Contas da União com impacto sobre a execução de alguns empreendimentos;

- dificuldades nas negociações relativas ao reassentamento de famílias nos municípios;

- deficiências nos quadros técnicos dos municípios proponentes;

- dificuldades na obtenção de licenciamento ambiental (Relatório 2014, p. 48).

A mitigação desses fatores e outros que impactam o custo de oportunidade acima relatado requer que se realizem aperfeiçoamentos de três ordens no processo orçamentário.

**Análise prévia de adequação**

Primeiro, há que se ancorar o cálculo da dotação anual em informações oriundas de portfólio de empreendimentos concebidos e negociados anteriormente à inclusão da dotação correspondente na lei orçamentária anual, de modo que apenas empreendimentos previamente analisados e chancelados segundo critérios de viabilidade e factibilidade fossem considerados para fins de estimativa da dotação necessária, tanto no âmbito do PPA quanto das parcelas anuais a serem apropriadas nas LOAs. Estamos falando de um horizonte de planejamento mais amplo, para o qual se faz necessário constituir bancos de projetos em estruturas de Estado capazes de subsidiar prontamente a elaboração dos PPAs pelas recém-chegadas equipes de Governo, sem perda de qualidade da decisão.

Ademais, dado que as intervenções se realizam nos e por meio dos governos subnacionais, a eficiência do processo orçamentário requer que o desenho federativo seja revisto de modo a que o governo central se ocupe apenas de intervenções estruturantes de grande porte e ampla coordenação, relegando-se à desconcentração de receitas a solução do espaço orçamentário necessário para que os governos subnacionais realizem os empreendimentos de menor porte e de âmbito local.

Os relatórios de avaliação de desempenho das ações de saneamento reportam problemas oriundos da falta de condições objetivas para o bom andamento dos empreendimentos que seriam facilmente detectados em análise prévia de adequação das propostas. Veja-se o seguinte relato:

> Situações vêm prejudicando o desempenho das obras, como as constantes reprogramações dos contratos, seja por necessidade de alteração de métodos construtivos, seja por alteração de traçados nos locais de intervenções. Bem como, os problemas relativos à ocupação do solo, decorrentes da venalidade e da ausência quase total de fiscalização apropriada, idônea e confiável, o que dificulta (e muito) a aplicação de critérios técnicos na liberação de áreas de loteamento. A consequência direta é a ocupação de cabeceiras íngremes e de várzeas de inundação, locais totalmente e inadequados ao assentamento.
>
> Os problemas sociais deste descaso fazem com que grandes contingentes populacionais se instalem em condições extremamente desfavoráveis, desprovidos das mínimas condições de urbanidade, inviabilizando a imposição das mais básicas normas de atenuação de inundações. Todos estes problemas são advindos de um planejamento deficiente por parte dos proponentes; essa dificuldade ocorre, em grande parte, em virtude da baixa capacidade técnica daqueles que buscam recursos para este tipo de obra.
>
> Outra questão que notamos é uma carência por parte dos estados e municípios do plano diretor de drenagem. Uma estratégia essencial, altamente recomendável para a obtenção de soluções eficientes, é a elaboração de planos diretores de drenagem urbana, evitando medidas locais de caráter restritivo (que frequentemente deslocam o problema para outros lugares, chegando a agravar as inundações à jusante), através de um estudo da bacia hidrográfica como um todo.
>
> No que diz respeito às normas e aos critérios de projeto adotados, deve-se considerar a bacia homogênea, através do estabelecimento de período de retorno uniforme, assim como dos gabaritos de pontes, travessias, etc. O plano diretor deve possibilitar a identificação das áreas a serem preservadas e a seleção das que possam ser adquiridas pelo poder público antes que sejam ocupadas, loteadas ou que seus preços se elevem e tornem a aquisição proibitiva. É também fundamental a elaboração do zoneamento da várzea de inundação e o estabelecimento de um escalonamento cronológico e espacial da implantação das medidas necessárias, de forma tecnicamente correta e de acordo com os recursos disponíveis. O plano de drenagem deve ser articulado com as outras atividades urbanas (abastecimento de água e de esgoto, transporte público, planos viários, instalações elétricas, etc.), de forma a possibilitar o desenvolvimento da forma mais harmoniosa possível.
>
> (Fonte: Brasil 2015)

Os fatores acima foram apontados para explicar o baixo desempenho de empreendimentos já contratados pelo Orçamento da União, com o consequente custo de oportunidade para a sociedade, quando deveriam ter sido levantados para impedir, em primeiro lugar, que esses empreendimentos houvessem sido aprovados para financiamento, em análise prévia de adequação. Seria recomendável, inclusive, alterar a meta que sinaliza à equipe o produto a ser perseguido: "contratar R$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas". Se a contratação é o objeto da meta, sua obtenção acaba acontecendo às expensas da qualidade dos contratos firmados:

> A SNSA atua no Objetivo 0169 sendo responsável por uma meta: "contratar R$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas". Na implementação da meta, foram investidos aproximadamente R$ 9,88 bilhões, correspondentes a 125 contratos, que abrangem 83 municípios. Deste valor, R$ 8,08 bilhões correspondem a contratações com recursos do OGU e R$ 1,80 bilhão a financiamentos. Do total, R$ 755,6 milhões (7 empreendimentos) foram contratados em 2014; R$ 2,94 bilhões em 2013 (21 empreendimentos); R$ 2,64 bilhões em 2012 (26 empreendimentos); e R$ 3,54 bilhões em 2011 (71 empreendimentos). De dezembro de 2013 a dezembro de 2014, 17 contratos de drenagem urbana foram cancelados, o que corresponde a um valor de investimento total de R$ 2,08 bilhões. As causas dos cancelamentos são diversas, dentre elas a perda de prazo para início de obra, a perda de prazo para efetivação do contrato de repasse e a desistência do proponente. Houve superação da meta fixada, em cerca de 9% (Fonte: Brasil 2015).

O relato acima, que enfatiza valores contratados, inclusive com superação da meta, dá a falsa impressão de desempenho elevado, quando outros indicadores mostram baixa efetividade dos resultados gerados. O mesmo viés se repete nas metas do Objetivo 0610:

> · "contratar R$ 14,5 bilhões, por meio de seleções públicas, para apoio à execução de intervenções de esgotamento sanitário em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou tratamento insuficiente";
>
> · "contratar R$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento";
>
> · "contratar R$ 6,5 bilhões para apoio à execução de intervenções de abastecimento de água em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou qualidade ofertada insatisfatória"; e
>
> · "contratar R$ 1,5 bilhão para apoio à execução de intervenções de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos em municípios com presença de formas inadequadas de disposição final".

Se os empreendimentos a serem financiados já fossem previamente conhecidos, as metas poderiam ter sido definidas em termos de produtos finalísticos a gerar, e não de processos a deflagrar. Tal como está concebida a meta, é notória a inexistência prévia do portfólio a ser financiado ("contratar x bilhões, por meio de seleções públicas"), alocando-se à Ação um lastro orçamentário cuja exequibilidade é incógnita de início. Não surpreendem, nesse cenário, resultados como o abaixo transcrito:

> (...) no exercício de 2014 o número das operações apoiadas foi reduzido de 305 para 301. O que revela que o número de cancelamentos superou o de contratação em operações no período (Brasil, 2015, p. 41).

Para minimizar os entraves ao bom desempenho do Programa, a SNSA "vem promovendo uma constante revisão em seus normativos, e também aprimorando o processo de seleção dos empreendimentos, de forma a escolher os projetos cujo desenvolvimento esteja em níveis mais avançados, o que acarreta diminuição de problemas durante a execução do empreendimento, adiantando o prazo para conclusão das obras, com consequente maior benefício

à população local".[6] Observe-se, no entanto, que, por melhores que sejam tais esforços de aprimorar os critérios de seleção de empreendimentos, o mero fato de a seleção deflagrar-se somente após a alocação orçamentária causa dois problemas: remove do cálculo da dotação informações sobre os montantes que serão efetivamente necessários; e joga o início dos empreendimentos para momento tardio do exercício financeiro, alimentando o volume de inscrições de despesas em restos a pagar. Isso quando o processo decisório posterior à decisão de alocação orçamentária não inviabiliza todo o processo, como se verificou em 2014 para os empreendimentos relativos a manejo de resíduos sólidos:

> A redução da dotação orçamentária inicialmente prevista na LOA 2014 em relação à LOA 2013 e sua execução nula, em 2014, se explicam pelo fato de que havia a previsão de lançamento de processo de seleção de propostas de manejo de resíduos sólidos urbanos. Entretanto, o escopo do programa não foi aprovado pela Casa Civil da Presidência da República. Assim, não houve novas contratações (Brasil 2015, p. 50).

Ademais, a demora no processo decisório causa inconsistências no próprio projeto de base:

> A defasagem entre a seleção e o início das obras acaba por aumentar significativamente os preços das obras com relação aos recursos previstos na portaria de seleção. Na maioria dos casos, o proponente tem que arcar com a diferença do valor de repasse e da licitação, como contrapartida, sendo que alguns municípios não possuem condições financeiras para complementar o valor contratado pelo da licitação atual (Brasil 2015, p. 51).

Fosse previamente entendido que o portfólio de projetos selecionados receberia recursos para o exercício seguinte, e não para o mesmo

[6] Brasil 2015, p. 40.

exercício financeiro, seria natural a inclusão, nas projeções de custos, de índices para correção dos valores, tornando mais realistas os compromissos de cada uma das partes compromissadas.

**Condições institucionais de implementação**

O segundo conjunto de aperfeiçoamentos necessário se reporta ao ambiente institucional no qual se dá a implementação dos projetos, particularmente a legislação que condiciona a atuação dos gestores e estabelece os incentivos e entraves ao desempenho.

Destaca-se, entre esses fatores, a compatibilização do planejamento setorial com a política macroeconômica gerenciada pelo centro de governo. A gestão da meta fiscal, particularmente, tem tido pouco zelo quanto a limitar o lastro orçamentário possível em face da necessidade de se obter resultado primário positivo, de tal modo a dar às equipes setoriais autorizações de gasto críveis ao longo do exercício. A falha em cumprir tal requisito tem provocado impactos sérios no desempenho das políticas setoriais, conforme evidencia o seguinte testemunho:

> Como fatores intervenientes que restringiram o desenvolvimento normal da Ação no decorrer do exercício de 2014 cita-se a restrição financeira imposta pela STN. O atraso a liberação dos recursos destinados ao pagamento das parcelas de obras executadas teve impacto importante não somente na execução financeira, mas também efeito devastador na credibilidade do programa junto aos compromissários e os executores. Estes atrasos iniciaram-se de forma mais branda em meados do ano e progrediu para um atraso de três meses no final do ano – em outubro, novembro e dezembro – não houve nenhuma liberação.
>
> Cumpre informar que a credibilidade das ações do PAC Saneamento obtida desde seu início, quando sempre foi destacado o fato de não existir registro de falta de recursos financeiros foi desfeito. Para os servidores que operacionalizam as operações junto aos compromissários cria-se uma situação embaraçosa, pois é difícil cobrar execução quando os pagamentos a serem repassados pela União estão atrasados. Assim o argumento de que a

> execução dependia exclusivamente do desempenho do compromissário/executor foi desfeita ao longo do ano. Este problema resultou na diminuição do ritmo da execução e até mesmo resultou na paralisação de obras por dificuldade financeira do executor.
>
> As consequências dessa prática apresenta reflexo direto do desempenho da Ação, pois muitas obras acabam por serem paralisadas ou diminuem seu ritmo de execução da obra. Em ambos os casos, quem acaba não sendo beneficiado é o cidadão (Brasil, 2015, p. 42).

## Capacidade organizacional

O desempenho da política espelha em boa medida a adequação dos recursos disponíveis para a realização das tarefas necessárias, tanto em quantidade quanto em qualidade. Aspectos como disponibilidade de pessoal, perfil profissiográfico dos servidores e acesso a recursos tecnológicos, materiais e financeiros definem, conjuntamente, a capacidade do governo de dar materialidade à política e indica o ritmo no qual essa política poderá ser executada.

A própria estratégia de execução da política precisa espelhar tão realisticamente quanto possível esse aspecto, sob pena de ver suas intenções frustradas. E há instrumentos para isso. O indicador de modalidade de aplicação, por exemplo, informa se o governo pretende cuidar ele próprio da execução das despesas ou se a estratégia escolhida é a de estabelecer parceria com atores variados (governos estaduais, governos municipais, entidades privadas com ou sem fins lucrativos, consórcios etc.). Esse dado é importante porque a estratégia escolhida implica conjuntos muito diferenciados de procedimentos, recursos humanos e estruturas organizacionais a serem utilizados no processo de geração dos produtos. Implantar uma política por meio de execução direta, por exemplo, exigiria que o órgão responsável do Governo Federal se encarregasse diretamente da execução de obras e serviços,

assumindo todo o rito de autorização, acompanhamento, atesto e pagamento das despesas. A alternativa é a descentralização da despesa a outros entes, que assumem a geração dos produtos contra recebimento de transferências financeiras do governo central. Esse é o caso das intervenções federais em saneamento:

> A maior parte das despesas da SNSA não é executada diretamente pela UJ e sim descentralizada aos estados, municípios e consórcios públicos, por meio, majoritariamente, de termos de compromisso, além de contratos de repasse com a intermediação da CEF, na qualidade de mandatária da União. (Brasil, 2015, p. 73)

Qualquer que seja a opção, a estratégia desenhada deve ser fiel às condições objetivas de implementação, estabelecendo produtos e metas que possam ser efetivadas com os recursos humanos, tecnológicos, materiais e financeiros disponível. A negligência a essa boa prática de planejamento e tomada de decisão é uma deficiência verificada na administração pública em geral, e nos órgãos federais de saneamento em particular:

> A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental contava, em dezembro de 2014, com 104 servidores efetivamente em atividade na UJ, um reduzido quadro de pessoal que tem, ao longo dos anos, se mostrado incompatível com a complexidade das atividades sob sua responsabilidade e dos vultosos investimentos sob sua gestão (p. 92).
>
> Infelizmente, durante o exercício de 2014, o número de visitas às obras (monitoramento in loco) foi extremamente reduzido devido ao déficit de pessoal na Gerência de Saneamento Integrado. Tal situação compromete extremamente o desempenho das obras de saneamento integrado, uma vez que por se tratam de obras extremamente complexas, tornando-se essencial o monitoramento presencial, com alto grau de envolvimento com os executores, de forma a buscar soluções para uma execução mais eficiente" (Brasil, 2015, p. 48).

Os elementos de capacidade organizacional, ademais, hão de ser adequadamente dimensionados para todos os atores envolvidos, não apenas

para o governo central. Se a opção é pela descentralização, a seleção dos entes passíveis de serem contratados há de considerar, previamente à contratação, o cumprimento das condições objetivas necessárias ao cumprimento das metas – incluindo a documentação básica para deflagração das obras, como licenciamento ambiental, regularidade fundiária dos terrenos, anuência do poder legislativo, atas de audiências públicas etc., além atesto dos gestores quanto à disponibilidade de pessoal para dedicar-se ao projeto – de modo a se configurar inequivocamente que o ente tem interesse e condições de gerenciar o lastro orçamentário que lhe é disponibilizado.

A realidade atual é bem distinta:

> Também em 2014, continuou a ser observada a rejeição dos moradores dos bairros onde os galpões de triagem estão sendo instalados, o que tem impactado na execução dos empreendimentos, gerando manifestações populares, ações de políticos e inclusive depredações nas obras em andamento. Neste caso, impossibilitando a continuidade das obras e forçando o proponente a buscar outros terrenos e o respectivo reinício dos processos de contratação de empresa, com prejuízos aos cofres públicos, pois não há funcionalidade das etapas que foram executadas (p. 50).
>
> Outro problema que continua a ser enfrentado é a indisponibilidade de terrenos públicos e desimpedidos por parte do proponente para a implantação dos galpões de triagem.
>
> Cabe registrar, como fator interveniente, que as restrições orçamentárias verificadas ao longo do ano exigiram que a execução orçamentária se limitasse estritamente ao ritmo de execução dos contratos, sem possibilidade de manutenção de excedentes orçamentários para fins de empenho e liquidação em contratos que viessem a apresentar aumento do ritmo de sua execução, o que interferiu, em certos momentos do exercício, no andamento de empreendimentos. (?) p. 68
>
> Ao comparar os valores liquidados para o elemento de despesa "Auxílios", entre 2014 e 2013, percebe-se que houve redução de R$ 73,6 milhões, correspondentes a 16%. O decréscimo decorreu, principalmente, de limitações financeiras ocorridas ao longo do exercício e de restrições orçamentárias, decorrentes do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que levaram à redução do total empenhado e à maior execução de valores inscritos em restos a pagar não processados de exercícios anteriores. P. 73

> Por último, as alterações de projetos em função da mudança do terreno do galpão ocasionam atraso de, no mínimo, 6 meses no andamento do contrato (p. 51).
>
> Para os casos de manifestações de populares e do legislativo municipal contrários aos locais dos galpões ou à cessão de uso destes para os catadores e para as mudanças de áreas dos galpões, os catadores têm entrado com representação junto ao Ministério Público Federal, que, através de ação civil pública, tem acionado os municípios, a fim de buscar soluções que não prejudiquem os catadores beneficiados com os galpões (p. 51).
>
> O MPF tem promovido audiências públicas com os diversos atores envolvidos e feito recomendações ao MCidades e à CEF, com a finalidade de resguardar os direitos dos catadores em articulação com os municípios (p. 51).
>
> Para os casos de dificuldade ou resistência das prefeituras em promover cessão de uso do espaço para as cooperativas de catadores, o MCidades atuou junto aos municípios, notificando-os de que os destinatários do benefício dos galpões devem ser as cooperativas ou associações de catadores, conforme compromisso firmado na época da seleção, sob pena de devolução dos recursos (Brasil, 2015, p. 51).

Verificado que as condições objetivas de implementação não estão postas, seria preferível que o órgão federal internalizasse em seu planejamento ações de preparação das condições necessárias à execução da política, ainda que se configurasse, por isso, atraso em relação a cronogramas desejáveis (atrasos esses que, de todo modo, têm ocorrido). A atuação consistente e estruturante do Estado passa pela iniciativa de se adotarem, no curto prazo, as medidas necessárias à construção do longo prazo desejado. E, não é demais ressaltar, o custo de oportunidade desses recursos é muito elevado.

O último ponto a ressaltar sob o aspecto orçamentário refere-se ao panorama da alocação de recursos que se obtém ao final de um ciclo orçamentário – seja o anual, seja o do PPA. Conforme vimos, não é pouco expressivo o montante de recursos que, não obstante serem formalmente alocados a ações de saneamento, deixam de ser efetivamente investidos nessa área. Para onde, então, se destina esse montante? Algumas hipóteses respondem à questão:

Por ocorrência de frustração de rubricas de arrecadação que alimentam as fontes do crédito orçamentário de ações de saneamento, parte da alocação formal não pode se realizar.

Nesse caso, o aperfeiçoamento recomendado seria na metodologia de projeção de receitas, de modo a torná-la mais fidedigna. Receitas incertas ou condicionadas deveriam ser incluídas no orçamento por meio de créditos adicionais ao longo do ano, à medida que sua realização se efetivasse, evitando-se que o descolamento entre receitas e despesas alimente o fenômeno das expectativas frustradas que hoje domina a cultura orçamentária.

Por ocorrência de frustração de rubricas de arrecadação que alimentam as fontes do crédito orçamentário de outras programações, parte da alocação formal deixa de ser realizada em sua destinação original (sem, tampouco, ser cancelada para suplementar outra despesa), de modo a abrir espaço fiscal para o pagamento das despesas com arrecadação frustrada.

Neste caso, o aperfeiçoamento recomendado, além da melhoria na metodologia de projeção de receitas, seria a explicitação dos créditos cuja execução será comprometida para viabilizar outras despesas. Na sistemática corrente, essa redistribuição de espaço fiscal ocorre de forma opaca, por meio de decretos de limitação de empenho e programação financeira que se restringem a apontar os bloqueios orçamentários.

Por conveniência ou oportunidade de se executarem despesas de exercícios anteriores, parte da alocação formal deixa de ser realizada em sua destinação original (sem, tampouco, ser cancelada para suplementar outra despesa), de modo a abrir espaço fiscal para o pagamento das despesas de exercícios anteriores.

A recomendação seria a de se restringir a inscrição de despesas em restos a pagar aos casos clássicos, entendidos como aqueles em que os princípios da razoabilidade e da economicidade indiquem prosseguimento da execução da despesa. Ou seja, faz-se necessário abandonar o uso da inscrição em restos a pagar como instrumento de plurianualidade, como tem sido largamente utilizado na área de saneamento.

## 11. Conclusão

O Plansab representa um marco no planejamento do saneamento, cumprindo determinação da Lei nº 11.445, de 2007, que institucionalizou o setor. Seu processo de elaboração foi amplamente participativo, contanto, inclusive, com a aprovação dos conselhos setoriais de políticas públicas correlatas. Seu diagnóstico do setor é adequado, refletindo com rigor os enormes desafios com que se depara a sociedade brasileira.

O cenário adotado para dimensionamento e estimativa das metas a serem buscadas e dos recursos a serem alocados revelou-se, no entanto, irrealista diante da crise econômica em que o país se encontra. Além disso, o método adotado para a fixação dessas metas, consistente em uma consulta a especialistas do setor, é questionável, uma vez que desconsiderou o histórico de investimentos verificado nos anos anteriores e as dificuldades constatadas na execução orçamentária.

Aprovado no final de 2013, o Plansab encontra-se em processo de avaliação de seu primeiro ano de execução. Suas metas de curto prazo foram fixadas para o ano de 2018, não se podendo verificar, portanto, os resultados alcançados em tão curto período.

Independente das metas estipuladas, a reunião das ações federais em três programas, de modo a superar a fragmentação institucional existente, é uma providência de grande alcance para a institucionalização da política federal, fundamental para se aumentar sua transparência, a eficiência e a eficácia.

Igualmente importante é prioridade dada às medidas estruturantes, voltadas para o desenvolvimento institucional dos entes subnacionais e dos prestadores, de modo a superar as graves deficiências constatadas no planejamento, na elaboração de projetos, na regulação, na tarifação e na manutenção dos serviços. O financiamento de obras com recursos federais somente deve acontecer quando houver adequado planejamento e gestão dos serviços, como exige a Lei nº 11.455, de 2007.

O Plansab promove, portanto, uma louvável alteração de paradigmas, representada pela prioridade conferida às medidas estruturantes sobre as estruturais. Sua incorporação ao quotidiano da gestão pública representa um grande desafio para todas as esferas da Federação, uma vez que supõe uma superação da tradição clientelista e fragmentada de tratamento do tema, que se traduz na execução de obras públicas mal planejadas e mal projetadas.

# REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério das Cidades. Dimensionamento das Necessidades de Investimentos para a Universalização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários no Brasil. Brasília, maio de 2003.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 2007.

Brasil. Ministério das Cidades. Estudo sobre as Deficiências de Acesso e a Probabilidade de Cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio nos Serviços de Saneamento Básico no Brasil. São Paulo, março de 2008.

Brasil. Ministério das Cidades. Exame da Participação do Setor Privado na Provisão dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Brasil. São Paulo, 30 de outubro de 2008.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, 2011.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília, 2014.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Relatório de Gestão – Exercício 2014. Brasília, 2015.

Brasil. Controladoria Geral da União. Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo. Brasília, 2015b.

SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE COMISSÕES

**Reunião:**02ª Reunião, Extraordinária, da CDR
**Data:** 24 de fevereiro de 2016 (quarta-feira), às 09h
**Local:**Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO - CDR

| TITULARES | SUPLENTES |
|---|---|
| **Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)** | |
| José Pimentel (PT) | 1. Walter Pinheiro (PT) |
| Paulo Rocha (PT) | 2. Regina Sousa (PT) |
| Humberto Costa (PT) | 3. Fátima Bezerra (PT) |
| Donizeti Nogueira (PT) | 4. VAGO |
| Gladson Cameli (PP) | 5. Ciro Nogueira (PP) |
| **Maioria (PMDB)** | |
| Simone Tebet (PMDB) | 1. Sandra Braga (PMDB) |
| Jader Barbalho (PMDB) | 2. Hélio José (PMB) |
| Ricardo Ferraço (S/Partido) | 3. Garibaldi Alves Filho (PMDB) |
| João Alberto Souza (PMDB) | 4. Romero Jucá (PMDB) |
| VAGO | 5. Dário Berger (PMDB) |
| **Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM, PV)** | |
| Davi Alcolumbre (DEM) | 1. Ricardo Franco (DEM) |
| Dalirio Beber (PSDB) | 2. VAGO |
| Ronaldo Caiado (DEM) | 3. Tasso Jereissati (PSDB) |
| **Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)** | |
| José Medeiros (PPS) | 1. Fernando Bezerra Coelho (PSB) |
| Randolfe Rodrigues (REDE) | 2. Lúcia Vânia (PSB) |
| **Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)** | |
| Wellington Fagundes (PR) | 1. Eduardo Amorim (PSC) |
| Elmano Férrer (PTB) | 2. Douglas Cintra (PTB) |

SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO – **CDR**

OF. Nº 015/2016-CDR/PRES

Brasília, 23 de fevereiro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
**Renan Calheiros**
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

**Assunto: Avaliação de Políticas Públicas (RDR nº 10/2015-CDR)**

Senhor Presidente,

Na qualidade de Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR informo a Vossa Excelência que esta Comissão aprovou, na Reunião realizada em 24/02/2016, Relatório referente "a avaliação de políticas publicas no âmbito do Senado Federal" realizada ao longo do ano de 2015 com base no artigo 96-B do RISF (Regimento Interno do Senado Federal).

Encaminho o Processado do RDR 10/2015 com as conclusões da avaliação realizada.

Respeitosamente,

**Senador DAVI ALCOLUMBRE**
Presidente Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR

SCOM/CDR
Senado Federal
RDR nº 24 de 2016
Fls. 419