

XII-037 - OBSTÁCULOS INSTITUCIONAIS PARA ACESSO AOS RECURSOS DO PAC/FUNASA PARA ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA BAHIA

Hugo Vítor Dourado de Almeida ⁽¹⁾

Engenheiro Sanitarista e Ambiental (EP/UFBA). MBA em Gerenciamento de Projetos (FGV). Mestrando em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (EP/UFBA). Servindo como Analista de Infraestrutura na Funasa/SUEST-BA.

Luiz Roberto Santos Moraes

Engenheiro Civil (EP/UFBA) e Sanitarista (FSP/USP). M.Sc. em Engenharia Sanitária (IHE/Delft University of Technology). Ph.D. em Saúde Ambiental (LSHTM/University of London). Realizou estágios pós-doutoral na Universidade do Minho-Portugal e na Universitat de Barcelona-Espanha. Professor Titular em Saneamento e Participante Especial do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

Endereço⁽¹⁾: Rua Monsenhor Gaspar Sadock, 409, Edf. Luar da Praia - Costa Azul - Salvador - Bahia - CEP: 41.760-200 - Brasil - Tel: +55 (71) 9221-6048 - e-mail: hvitordourado@hotmail.com.

RESUMO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação de diversas entidades das diferentes esferas de governo, bem como pela interveniência de uma miríade de organizações de diferentes campos das políticas públicas. A bibliografia estudada indica a existência de problemas de variadas ordens no desenvolvimento de ações envolvendo diferentes esferas de governo e diferentes organizações. Dessa forma, utilizando-se uma pesquisa do tipo qualitativa, baseada em levantamento e análise documental e na realização de entrevistas semi-estruturadas, o presente trabalho visa identificar e analisar as principais limitações do ambiente institucional-normativo para o acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, a partir do estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, na Bahia. A pesquisa, que se encontra em andamento, identificou preliminarmente como algumas destas limitações a limitada cooperação interinstitucional, a pouca institucionalização dos procedimentos e a existência de conflitos interinstitucionais. Entretanto, estes são apenas resultados preliminares, que ainda não contemplam fatores de cunho estrutural diretamente relacionados com o modo de reprodução predominante na sociedade, fatores estes que se pretende identificar e analisar no decorrer da pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Básico, Limitações Institucionais, Transferências Obrigatórias, PAC.

INTRODUÇÃO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades das diferentes esferas de governo, bem como pela interveniência de uma miríade de organizações que influenciam o andamento dos projetos da área (órgãos ambientais, de controle interno, controle externo, controle social, entre outras). A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerada historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico (PAIM, 2011).

Como consequência, considera-se que o ambiente institucional da área é extremamente complexo, com ambiguidade de normas, criação constante de novos normativos, dificultando e, às vezes, impedindo que alguns entes governamentais obtenham êxito no acesso e aplicação dos recursos destinados às ações e serviços de saneamento básico. Assim, é comum observar: projetos que não saem do papel; muitos municípios pleiteando verbas para ações na área, contudo poucos recebendo efetivamente os recursos; ocorrência de melhorias apenas pontuais em alguns normativos, proporcionando bons resultados no curto prazo, porém não refletindo em aumento na efetividade das ações a longo prazo. Vê-se que nos últimos anos vem aumentando o montante de recursos disponibilizados para investimentos (ações estruturais) e ações estruturantes na área de saneamento básico, contudo não se verificam incrementos significativos nos níveis de cobertura, bem como uma preocupação em promover melhorias mais profundas nos normativos da área (leis, decretos, portarias etc.).

A bibliografia estudada indica a existência de problemas de variadas ordens no desenvolvimento de ações envolvendo diferentes esferas de governo e diferentes organizações. Entre estes problemas da gestão intergovernamental e interinstitucional, podem ser citados conflitos de competência (SILVA; MACHADO, 2001), ausência ou inconformidades nos instrumentos de coordenação (RADIN, 2010), além de problemas de articulação entre as entidades/instituições (ZVEIBEL, 2003).

A transferência de recursos entre entes governamentais associados a propósitos específicos é considerada um dos instrumentos de coordenação no desenvolvimento de políticas que requerem ação de entidades de diferentes esferas de governo (RADIN, 2010). Dentre as transferências atualmente empregadas na área de saneamento básico no Brasil, as transferências obrigatórias (modalidade criada exclusivamente para as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC) têm se destacado nos últimos anos devido ao seu peso no montante de recursos disponibilizados para a área. Desde sua implantação, o PAC tem sido tratado como prioridade de Governo, não sendo submetido a contingenciamentos, sendo objeto de alterações institucionais / legislativas específicas com objetivo de facilitar a implementação de seus projetos (PAC, 2014) e de acompanhamento e supervisão única por entidade criada especialmente para isso, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC).

Este trabalho parte do pressuposto de que o intrincado ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil oferece diversas limitações para o acesso aos recursos públicos destinados à concretização de ações e projetos previstos, constituindo por si próprio um obstáculo à universalização do acesso aos serviços. Dessa forma, utilizando-se uma pesquisa descritiva, do tipo qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico e documental, na realização de entrevistas semi-estruturadas e no estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União, o trabalho tem como objetivo identificar e analisar as principais limitações do ambiente institucional-normativo para o acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, a partir do estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, na Bahia.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Estado, políticas públicas e instituições

Entende-se que a concepção de Estado está diretamente relacionada com o modo como são desenvolvidas as políticas públicas. De acordo com Bonavides (2000), a teoria política reconhece ordinariamente alguns elementos como constitutivos do Estado. São eles: o poder político, que representaria o domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, o elemento humano, configurado numa população, povo ou nação, conforme qualificados em termos demográficos, jurídicos ou culturais, respectivamente; e o elemento território. Bonavides (2000) ressalta que o conceito de Estado possui diferentes acepções, de ordem filosófica, jurídica ou sociológica, conforme os diferentes pensadores que o definem. Numa acepção filosófica, predomina a ideia do Estado como "valor social mais alto, que concilia a contradição Família e Sociedade"; na acepção jurídica, predomina a ideia de Estado como uma ordem legal a qual todos estão submetidos; já numa acepção sociológica, sobressaem características como dominação de um grupo sobre outro, destacando-se o aspecto coercitivo e de exercício do poder.

Fleury (1994) considera que a intervenção mediante políticas públicas é uma função própria do Estado moderno. Os objetivos subjacentes a essas políticas variam de acordo com a concepção teórica de Estado. Nesse sentido, Fleury (1994) apresenta diferentes concepções de Estado, com suas respectivas percepções sobre as políticas sociais. As diferentes concepções apresentadas pela autora podem ser agrupadas em duas principais matizes de Estado que se distinguem de modo central. Em uma delas, o Estado é visto como a personificação do bem comum, sendo que suas políticas são definidas de forma mais ou menos consensual, visando ao alcance do bem comum. Na segunda, antagônica à primeira, o Estado é visto como a personificação da luta de classes, sendo que suas políticas contribuem, de alguma forma, para manutenção das condições de reprodução da sociedade e, assim, para manutenção dos interesses dominantes e manutenção da legitimidade do Estado perante os dominados.

De maneira similar à abordagem feita por Mulas (2013), considera-se no âmbito deste trabalho que as ações de saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero políticas públicas. Tal qual uma política pública, o desenvolvimento das ações na área de saneamento básico dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos. Assim, para um maior entendimento da área em seu aspecto político, sujeita, portanto, a restrições decorrentes do poder das diferentes partes interessadas, faz-se necessário um detalhamento do conceito de políticas públicas.

De acordo com Secchi (2010, p.2), política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Um problema público, por sua vez, ocorre sempre que a situação atual é diferente de uma situação ideal possível. O referido autor considera que a definição de política pública é algo um tanto arbitrário, havendo diferentes conceituações para tal. Sintetizando a definição trazida por Secchi (2010), a política pública seria uma diretriz de nível estratégico, intermediário e/ou operacional elaborada para enfrentar um problema público, que possui como elementos fundamentais a intencionalidade e a resposta a um problema público. Além disso, ela envolveria ações de organismos estatais e privados, como organizações privadas, Organizações Não Governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Trazendo à baila a ideia de Estado como seletividade estrutural contida em Offe (1984) e Fleury (1994), ganha importância também as ações que o Estado decide não realizar. Para Offe (1984, p. 147), o conceito de seletividade corresponde a “uma configuração de regras de exclusão institucionalizadas”. Ou seja, premissas arraigadas no sistema de instituições políticas, que permitem ao Estado capitalista cumprir suas funções de “decantar um ‘interesse de classe’”, a partir dos interesses dos capitalistas individuais, bem como “proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas” Offe (1984, p. 149-150). Tais mecanismos de seleção, de acordo com o autor, seriam identificados em quatro níveis, quais sejam: estrutura (espaço de ação definido juridicamente para cada sistema institucional), ideologia (“sistema de normas ideológicas e culturais” que restringe a estrutura dos sistemas institucionais), processo (“procedimentos institucionalizados da formulação e implementação da política”) e repressão (“aplicação ou ameaça de atos repressivos pelo Estado”) (OFFE, 1984, p. 152-153).

De acordo com Secchi (2010, p. 63), as instituições constituem os “ambientes em que as políticas públicas são elaboradas”, envolvendo regras formais e informais que condicionam o comportamento dos atores envolvidos. Dessa forma, contemplam, entre outros, regras constitucionais, estatutos, leis e regimentos internos das arenas onde são construídas as políticas públicas (SECCHI, 2010). Para Souza (2011, p. 615), as instituições são o meio pelo qual o Estado atua, para administrar conflitos e contradições, formar consensos e produzir as políticas públicas (SOUZA, 2011), contudo, “elas sozinhas não podem dar conta da transformação de problemas em políticas e ações sem a minimização dos pontos de veto da cadeia decisória” (SOUZA, 2011, p. 638). De acordo com Tsebelis (1995 apud KNOTT; HAMMOND, 2000), os pontos de veto são instituições com autoridade para rejeitar alguma proposta de mudança política.

Seguindo esse conceito ampliado do termo instituições, Hirsch (2010) traz que as instituições orientam e, ao mesmo tempo, limitam a ação social. Ou seja, de um lado há uma conformação anterior (que o autor chama de “coerção da forma”) que determina previamente aspectos da configuração institucional. Essa, por sua vez, “gera a probabilidade de que as opções estratégicas (sic) e as ações orientadas sejam compatíveis com a reprodução da sociedade capitalista” (HIRSCH, 2010, p. 52). Segundo considera Paim (2011, p. 23), a institucionalidade de uma intervenção é alcançada quando há “conformação de organizações, políticas e normas legais” às ações.

Para Seppala e Katko (2013) a abordagem de gestão e organização dos serviços públicos de água e esgoto (SAE) é institucional, caracterizada pela complexidade e diversidade institucional e organizacional. Para os autores, entre as instituições ligadas aos SAE incluem-se aquelas de políticas públicas, de legislação e regulação, de estrutura administrativa e instituições informais (SEPPALA, 2004 apud SEPPALA; KATKO, 2013). Os autores consideram que o ambiente institucional corresponde ao “contexto de limitações que norteia a conduta individual e organizacional”, baseado em instituições formais e informais (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142). Já os arranjos institucionais são “o conjunto estruturado de instituições interligadas ou interdependentes que abarcam o sistema social dos campos econômico, social e político”, assim como as diretrizes governamentais que conformam as decisões (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142).

Em um estudo que propõe aprofundar a abordagem das políticas públicas na avaliação dos serviços públicos de água e esgoto (SAE), Mulas (2013) traz que as ações de saneamento básico estão sujeitas a restrições como eleições, a própria Administração Pública, orçamento, entre outros. Devido a esta abordagem, indica que a perspectiva de política pública vê os serviços públicos de saneamento básico como ações multidimensionais e integradas. Destaca ainda como fatores importantes a serem considerados na implementação de uma política pública a coexistência de várias esferas de governo, ocorrência de diferentes modalidades de prestação dos serviços, além da necessidade de coordenação entre os diferentes atores (MULAS, 2013).

Aspectos da gestão intergovernamental

Abrúcio e Franzese (2007) analisam em seu trabalho os impactos das relações intergovernamentais no Brasil, no contexto do federalismo e das políticas públicas. Para os autores, o federalismo depende da existência de instituições que estabeleçam freios e contrapesos para evitar a excessiva centralização ou fragmentação, bem como da existência de incentivos à cooperação intergovernamental. Como aspecto peculiar da Federação brasileira, os autores destacam a inclusão na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dos municípios como entes federados, juntamente com a União e os estados. Assim, na concepção dos autores, pode-se verificar em relação ao período pré CF/1988 um aumento da autonomia “política, administrativa e financeira dos municípios” (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 6), aumentando a complexidade do desenho federativo nacional. Os autores salientam a ocorrência de ações na década de 1990 com objetivo de “melhorar a coordenação federativa”, principalmente nas áreas de educação e saúde. Em que pese as diferenças de contextos entre essas diferentes áreas, os autores ressaltam que o processo de coordenação se deu

basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governos subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 9).

Abrúcio e Franzese (2007) assinalam ainda uma dificuldade maior dos estados em assimilar seu papel na provisão de políticas públicas de maneira articulada. Os autores consideram que

atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

Em estudo sobre o processo histórico de evolução da prestação e das normas de regulação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos nos Estados Unidos, Uddameri e Singh (2013) trazem algumas situações relacionadas à gestão intergovernamental. Em seu trabalho destacam, entre outros, a importância de “acordos interestaduais” para permitir o compartilhamento de rios interestaduais e o papel do governo federal na colaboração com órgãos locais e estaduais “no tocante à construção e à manutenção da infraestrutura relacionada com a água” (UDDAMERI; SINGH, 2013, p. 359).

Silva e Machado (2001) tratam da gestão pública dos serviços urbanos em rede, a partir de um estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo. Em seu trabalho, os autores destacam, entre outros, que as normas sobre controle de uso do subsolo na região isoladamente são adequadas, porém quando analisadas em conjunto mostram sua ineficácia e seu papel apenas de “mero expediente burocrático” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 102). Citam a ocorrência de “conflitos e indefinições com relação às competências” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 103) que dificultam a implementação das políticas da área; mas que convivem, contraditoriamente, com a falta de vontade política para tornar mais claros os normativos da Administração Pública e com a descontinuidade administrativa que caracteriza o ambiente das políticas públicas (SILVA; MACHADO, 2001).

Aspectos da gestão interorganizacional

Knott e Hammond (2010) discorrem sobre diferentes tipos de problemas que estão presentes na relação interorganizacional, chamada pelos autores de patologias organizacionais. Entre tais problemas, que os autores

chama de "patologias", encontram-se, por exemplo, os ciclos de preferências, condição na qual um órgão não concorda com uma decisão final, mas continuamente retorna a opções rejeitadas anteriormente. Considera-se que a existência de conflitos intraorganizacionais e interorganizacionais é algo característico do processo de produção social (conflitivo por natureza). Dessa forma, o conceito de patologia organizacional não é considerado o mais adequado no âmbito deste trabalho. Todavia, entende-se que o ciclo de preferências destacado por Knott e Hammond (2010) pode ser um sinalizador de conflitos intraorganizacionais (entre departamentos, por exemplo) ou interorganizacionais (quando envolve diferentes agências que influenciam a mesma política pública. A exacerbação de conflitos intra e interinstitucionais é uma das consequências apontadas por Hirsch (2010) quando o modo de regulação da sociedade não se mostra mais adequado para regular o modo de reprodução (HIRSCH, 2010).

Knott e Hammond (2010) destacam o impacto da estrutura organizacional no desenvolvimento das políticas públicas. Citando, entre outros, a influência de diferentes arranjos organizacionais sobre os processos de transferência de informação e tomada de decisão, os autores trazem a hipótese de que a estrutura dos órgãos pode influenciar o modo como são agregadas as preferências dos funcionários e, consequentemente, como são feitas as escolhas dos órgãos. Outro importante aspecto levantado pelos autores é a influência de outras instituições na autonomia dos órgãos. Nesse contexto, os autores apresentam duas dimensões que podem afetar o equilíbrio das políticas: existência de pontos de veto no sistema, representado por instituições com autoridade para rejeitar alguma proposta de mudança política (TSEBELIS, 1995 apud KNOTT; HAMMOND, 2000) e a "heterogeneidade de preferências" entre os pontos de veto, que corresponde ao nível em que os diferentes pontos de veto têm preferências divergentes entre si.

Direito Administrativo e Administração Pública

Ziller (2010) explica em seu trabalho o papel do direito na estrutura e funcionamento da Administração Pública (AP). Assim, permite o entendimento mais abalizado do papel das normas (enquanto instituições no conceito amplo) na AP e nas Políticas Públicas (PP). O autor considera que estudos de Administração Pública em geral são um subproduto do Direito Administrativo (DA), devido, entre outros, ao fato de as investigações em AP serem feitas por pesquisadores com formação em direito e advogados da própria AP (ZILLER, 2010). Ele apresenta como modelos historicamente dominantes na Administração Pública o princípio da legalidade e a ideia do Estado Legal (Estado de Direito). De acordo com o princípio da legalidade (do francês "principe de légalité"), "os cidadãos devem obedecer apenas às normas que aceitaram por meio de decisões de seus representantes" (ZILLER, 2010, p. 275). A legalidade é inclusive um dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, juntamente com a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Já de acordo com o princípio do Estado legal (Estado de Direito), o soberano deve ser submetido aos limites impostos "pelas regras que fez e (...) estas devem ser estáveis, conhecidas por seus súditos e aplicadas, por juízes e administradores politicamente neutros, de modo igualitário a todos" (ZILLER, 2010, p. 274). Assim, o papel da Administração Pública de acordo com tais princípios é "aplicar a lei ... a casos individuais" (ZILLER, 2010, p. 277).

MATERIAIS E MÉTODOS

Para o desenvolvimento do trabalho está sendo utilizada pesquisa descritiva, do tipo qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico e documental, entrevistas semi-estruturadas, e no estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União. O processo específico estudado é de transferência de recursos para ação de esgotamento sanitário, no estado da Bahia. Inicialmente, foram identificadas as principais entidades envolvidas no processo. Em seguida, por meio do levantamento documental, foram identificadas as normas e restrições a que estas entidades estão submetidas para acesso aos recursos (leis, portarias, instruções normativas etc.). A pesquisa se encontra na fase de análise documental e realização das entrevistas, tendo sido realizadas algumas das entrevistas semi-estruturadas previstas. Posteriormente, será realizada análise de conteúdo da documentação levantada e das informações coletadas por meio das entrevistas semi-estruturadas, e será feito o confronto com o referencial teórico estudado.

Categorias de Análise

Considerando o referencial teórico apresentado, no Quadro 01 são apresentadas as categorias e subcategorias de análise, com fatores indicados pela bibliografia que podem ser relacionados com limitações para acesso aos recursos da área de saneamento básico. Considerou-se como parte da categoria administrativa aqueles fatores relacionados ao planejamento, organização, direção e controle, conforme síntese das funções da administração, disponíveis em Chiavenato (2003). Na categoria normativa foram incluídos aqueles relacionados mais especificamente às normas positivas, à sua existência ou ausência. Considera-se que a categoria política relacionada a fatores de decisão, ao exercício do poder, e à definição dos objetivos para as políticas são transversais às categorias apresentadas, influenciando direta ou indiretamente as demais.

Quadro 01 – Fatores apontados, subcategorias e categorias analíticas

CATEGORIA ANALÍTICA	SUBCATEGORIA
Normativa	Incompatibilidade entre normativos
	Estabilidade nos normativos
	Cooperação interinstitucional
Administrativa	Institucionalização dos procedimentos
	Descontinuidades administrativas
	Conflitos intra e interinstitucionais
	Pontos de veto
	Restrições de orçamento

Fonte: Abrúcio e Franzese (2007), Uddameri e Singh (2013), Paim (2011), Silva e Machado (2001), Knott e Hammond (2010), Mulas (2013), Ziller (2010).

Até o momento, foram realizadas 5 entrevistas semi-estruturadas, das 23 entrevistas previstas na pesquisa, sendo uma com representante do governo do estado da Bahia (enquanto entidade pleiteante de recursos), uma com representante da Funasa (enquanto entidade repassadora de recursos), uma com representante da delegatária estadual de serviços públicos de água e esgoto (Embasa), uma com representante de órgão de controle (TCU) e uma com representante do órgão ambiental estadual (Inema), congregando todas as possíveis entidades envolvidas no processo, com exceção das entidades da esfera de governo municipal. Tais entrevistados estão identificados com a representação indicada no Quadro 02.

Quadro 02 – Padrão de apresentação dos entrevistados

ENTIDADE REPRESENTADA	REPRESENTAÇÃO
Governo do Estado	PleiteanteGov
Funasa	Repassador
Delegatária estadual-Embasa	PrestadorGov
Órgão de controle-TCU	Controle
Órgão ambiental-Inema	Meio Ambiente

RESULTADOS

Inicialmente, deve-se deixar claro que os resultados apresentados são apenas parciais, e originaram-se tão somente da análise de conteúdo das entrevistas semi-estruturadas realizadas. Esta análise permite o entendimento do ponto de vista dos entrevistados sobre o modo como as coisas ocorrem, oferecendo um subsídio à continuidade da pesquisa e à análise dos resultados da análise documental, por meio da triangulação.

Tendo em vista o reduzido número de entrevistados até o momento, foram considerados como achados relevantes aqueles apresentados por todos os entrevistados. Dessa forma, dentre as categorias indicadas pela bibliografia foram consideradas relevantes no estágio atual: cooperação interinstitucional,

institucionalização dos procedimentos e conflitos intra e interinstitucionais. Estes são, até o momento, os fatores que mais contribuem para limitar o acesso aos recursos do processo estudado. Nos tópicos seguintes, é feita a análise dos resultados obtidos da análise de conteúdo.

Da cooperação interinstitucional

Baseado nos resultados apresentados no Quadro 03 observa-se que os entrevistados de todas as entidades pesquisadas até o momento reconhecem a importância da cooperação interinstitucional, e mostram exemplos de limitações dessa cooperação. Contudo, vê-se uma predominância na cooperação intragovernamental (a exemplo das Comissões Técnicas de Garantia Ambiental), inexistindo uma cooperação efetiva entre entidades de diferentes esferas de governo. Dessa forma, infere-se que a limitada cooperação interinstitucional é um dos fatores que limitam o acesso aos recursos, uma vez que impede o aproveitamento de oportunidades de cooperação entre os entes.

Quadro 03 – Principais aspectos citados em relação à subcategoria Cooperação interinstitucional

PARTICIPANTE DA PESQUISA	PRINCIPAIS ASPECTOS
PleiteanteGov	<p>“na verdade esses projetos foram desenvolvidos pela Embasa que é uma descentralizada, ou foi uma descentralizada da Sedur, a Embasa foi quem desenvolveu o projeto”</p> <p>“É preciso que haja um trabalho em equipe, e o trabalho em equipe é isso, nós precisamos ter o mesmo foco, o mesmo foco.... A Secretaria da Fazenda tem que liberar recurso para mobilidade, habitação. Tudo bem, sabemos de tudo isso. Mas precisamos sim ter o foco para a área de saneamento também”</p>
Repassador	<p>“Porque nesse caso eu entendo até que a companhia concessionária elas deveriam dar um apoio maior tanto inclusive no acompanhamento das obras, visto que eles mais pra frente é que vão operar esses sistemas”.</p>
PrestadorGov	<p>“Sua entidade contribuiu de alguma maneira no desenvolvimento do projeto? Os projetos foram todos eles desenvolvidos pela própria empresa onde eu trabalho”</p> <p>“Ou então lá em Brasília mesmo com a demora de um próprio documento que ocorre lá um entrave aí nós acionamos a Casa Civil pra nos dar um auxílio, que eles têm mais contatos do que... contatos diretos lá com a representação do governo, e aí fica mais fácil para a gente”</p>
Controle	<p>“existe sim cooperação. Existe, a gente, o TCU ele faz trabalhos de orientação centralizada. A gente chama de ‘FOC’. E essas FOCs elas procuram ouvir, principalmente as entidades governamentais que repassam recursos que formulam políticas”</p> <p>Sobre cooperação com convenientes, como prefeituras municipais: “Também não.... Mas é uma coisa que a gente almeja, a gente tem almejado aí para que a gente possa compreender melhor essas unidades jurisdicionadas. Mas infelizmente ainda é muito pouco... a oportunidade existe e a gente sabe como melhorar. Talvez a gente precise de uma estrutura maior pra fazer isso. Né. A gente usa pouco essa parceria. Por exemplo, existe uma entidade representativa dos municípios chamada UPB, que a gente agora está tentando fazer contato pra fazer um seminário. Fazer apresentações e tal. Mas de uma maneira assim pouco normatizada, uma coisa mais de vontade do que de uma coisa normatizada”</p>
Meio Ambiente	<p>“um órgão que necessite constantemente de licença ambiental ele pode, ele deve formar uma Comissão Técnica de Garantia Ambiental, que é um setor dentro do órgão que vai estar fazendo estudos pra obtenção de licenças, gerando relatórios de cumprimento de condicionantes e também podem auxiliar no processo de licenciamento realizando as vistorias e emitindo pareceres técnicos”</p> <p>“A gente sabe que a quantidade de técnicos que a gente no órgão não é o suficiente pra gente da uma resposta rápida pra quantidade de licenças que são solicitadas. Então, a gente precisa que as estruturas, que os órgãos setoriais que as empresas que solicitem licenciamento criem essas CTGAs”</p> <p>“Eu acho que o estado ou a União, através da Embasa não sei ou através de outra estrutura, dentro do Executivo estadual poderia auxiliar de uma forma mais, mais, digamos assim, mais de perto, mais próxima, pra que as prefeituras consigam é realizar essas obras”</p> <p>“a Secretaria de Infraestrutura Hídrica (e Saneamento), de repente pode criar uma estrutura, uma CTGA quem sabe, dentro da Secretaria pra auxiliar essas prefeituras na obtenção das licenças ambientais”</p>

Da institucionalização dos procedimentos

Pelos resultados verificados no Quadro 04, depreende-se que os entrevistados compreendem os benefícios da institucionalização dos procedimentos. Seja pela crítica a um procedimento não institucionalizado (trecho entrevista de “PrestadorGov”), seja pelo aprimoramento de um procedimento (trecho entrevista de “Repassador”), seja por um procedimento atualmente adotado que é formalizado (trecho entrevista de “Meio Ambiente”), a institucionalização dos procedimentos é notada como algo positivo para o sucesso no acesso aos recursos, e como algo ainda pouco efetivo. Dessa forma, a pouca institucionalização dos procedimentos é um dos fatores institucionais limitadores do acesso aos recursos da área.

Quadro 04 – Principais aspectos citados em relação à subcategoria Institucionalização dos procedimentos

PARTICIPANTE DA PESQUISA	PRINCIPAIS ASPECTOS
PleiteanteGov	“E é um documento que ao meu ver é um documento simples... Mas aí esse não foi o entendimento da pessoa que estava representando a Funasa naquele momento... Tivemos agora o retorno da Funasa: “ah, olhe, aquilo que nós conversamos lá pode viu, pode, pode ser feito sim. Já q o convênio é entre entes federados, governo federal e governo estadual pode ser feito sim”... Mas isso aconteceu um mês depois. Um mês depois já tenho obras que já estão paralisadas. Pelo amor de Deus”
Repassador	“Porque no PAC 1 o processo seletivo ele foi feito através de indicadores sociais, indicadores de mortalidade ... houve uma inversão porque primeiro eram definidos os municípios que teriam recurso, os valores pré destinados para estes municípios e depois disso é que se corria atrás dos municípios para que eles apresentassem os projetos. E isso se mostrou é como uma... como um grande entrave ... No PAC 2 houve uma inversão, então foi feito um processo seletivo ... E por conta disso assim o ganho porque foram aprovados projetos com condições a princípio de serem executados com maior rapidez ”.
PrestadorGov	Sobre a existência de um padrão interno (norma) para concessão de anuência a projeto: “Documento, assim, norma não existe assim ” Sobre as diferentes seleções do PAC Funasa: “Pra melhorar e acelerar a liberação e aprovação, o que deveria ser feito: cria-se um normativo, porque o negocio é meio aleatório . Cada vez que cria um recurso, eles criam uma portaria com algumas especificidades, atropelando a existente.... A exemplo eu conto um caso aqui da gente.. dos percentuais de liberação. Era uma regra . Quando veio no PAC 2 seleção era uma regra, na outra seleção 2 era uma regra, na seleção 3 era outra regra ...”
Controle	Sobre a cooperação com outras entidades: “É um a questão mais de: ‘olha, fulano de tal conhece um Secretário Executivo do Ministério da Saúde’, aí o Secretario do TCU liga para ele: ‘Olhe, estou querendo conhecer melhor o órgão e tal, fazer uma parceira aqui. Vamos fazer oficina vamos fazer ...’ então, a coisa ocorre dessa maneira ”.
Meio Ambiente	Sobre a CTGA: “E é assinado algum documento pra formalizar, o que é? Sim, sim, é assinado um documento pra formalizar. Eu não lembro exatamente o que é não, mas tem um documento que formaliza a criação da CTGA e o aceite pelo Inema.”

Dos conflitos intra e interinstitucionais

Pelos resultados verificados no Quadro 05, infere-se que os entrevistados compreendem a importância de se gerenciar adequadamente os conflitos (trecho entrevista de “Controle”) e os prejuízos dos conflitos entre as entidades envolvidas (trechos entrevistas de “PleiteanteGov”, “Repassador” e “PrestadorGov”). Contudo, pode ser observado uma predominância de conflitos interinstitucionais, em detrimento de conflitos intrainstitucionais. Dessa forma, entende-se que a existência de conflitos interinstitucionais pode ser vista como um dos fatores

institucionais limitadores do acesso aos recursos da área de saneamento básico, componente esgotamento, considerando o estudo em realização.

Quadro 05 – Principais aspectos citados em relação à subcategoria Conflitos intra e interinstitucionais

PARTICIPANTE DA PESQUISA	PRINCIPAIS ASPECTOS
PleiteanteGov	<p>“entendemos que às vezes os técnicos extrapolam até o que está escrito no normativo. Por exemplo, o técnico encontra lá 80% da obra executada, que ele botou no relatório, mas ele se negava a liberar a segunda parcela do recurso. Então, ele está indo contra o normativo estabelecido pela própria Funasa”</p> <p>“Eu já vi uma vez um absurdo de dois diretores da Embasa, dois superintendentes, um diretor da Funasa e um técnico da Funasa discutindo o que seria serviços preliminares. Isso levou uma manhã inteira [ênfase] e saímos de lá da mesma forma que entramos. Sem que conseguíssemos avançar na definição do que seriam serviços preliminares”</p>
Repassador	<p>“Existe uma preocupação muito grande com os órgãos de controle ... quando ocorre uma divergência com relação a isso torna-se um impasse e gera uma dificuldade um entreve porque os engenheiros os técnicos eles ficam receosos de poder aprovar aquilo com medo de lá na frente poder responder por isso... os órgãos de controle eles poderiam ser muito mais atuantes no sentido de dar resposta e dar segurança aos técnicos”.</p>
PrestadorGov	<p>“Geralmente, os municípios, alguns, eles só chegam na última hora, no último minuto, é no apagar das luzes. E quer que a gente aprove.... alguns nós não aprovamos porque às vezes ele quer usar a influência política, mas o técnico tem a total liberdade de não aprovar.”</p>
Controle	<p>“Muitas vezes um ato normativo demora para sair porque a gente tem que ouvir todos os atores envolvidos para ver se não estamos caindo em alguma armadilha”.</p>
Meio Ambiente	<p>“Agora eu não estou ouvindo muito reclamações. Mas há algum tempo eu vi das cobranças que a Funasa fazia para os órgãos, pra Embasa, pra Cerb e das prefeituras. É, o momento que cobrava as licenças, às vezes o recurso não saía sem uma licença de implantação, não bastava uma licença prévia”</p>

CONCLUSÃO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades de diferentes esferas de governo. A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerado historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico. Este trabalho parte do pressuposto de que o intrincado ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil oferece diversos obstáculos para o acesso aos recursos públicos destinados à mesma e para a subsequente concretização de ações e projetos da área, constituindo por si próprio um obstáculo à universalização do acesso aos serviços.

Com a pesquisa ora em andamento, cujo foco de estudo é o processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União, já foram identificados preliminarmente como principais aspectos relacionados a limitações para acesso aos recursos da área: a limitada cooperação interinstitucional, a pouca institucionalização dos procedimentos e a existência de conflitos interinstitucionais. Ressalta-se, todavia, a existência de fatores estruturais, que perpassam as categorias indicadas na pesquisa. Um trabalho que pretenda identificar limitações para acesso aos recursos não pode prescindir da análise desses fatores estruturais, mais diretamente relacionados com a concepção de Estado adotada na pesquisa, e diretamente derivados do modo de reprodução predominante na sociedade. Assim, acredita-se que com a continuação da pesquisa, poderá ser aprofundada a análise de tais fatores, bem como aprofundados também a análise dos fatores presentes nas categorias analíticas indicadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.F.I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1. ed. São Paulo: Edições FUNDAP. v. 1, p. 13-31, 2007.
2. BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
3. BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
4. CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
5. HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado - Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Raven, 2010.
6. KNOTT, J. H.; HAMMOND, T. H. Teoria formal e Administração Pública. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 8, p. 187-205.
7. MULAS, A. S. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, L.; CASTRO, J.E. (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 3, p. 98-115.
8. OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
9. PAC - PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas/melhoria-do-ambiente-de-investimento>>. Acesso em: 8 jun. 2014a.
10. PAIM, J.S. Universalidade, integralidade e equidade. In: REZENDE, S.C. (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 20-58. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2014.
11. RADIN, B. A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. cap. 27, p. 597-618.
12. SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
13. SEPPALA, O. T. **Visionary Management in Water Services: Reform and Development of Institutional Frameworks**. 2004. Tese (Doutorado) – Tampere University of Technology, Tampere.
14. SEPPALA, O. T.; KATKO, T. S. Gestão e organização dos serviços de saneamento. Abordagens europeias. In: HELLER, Léo; CASTROS, Esteban. **Política Pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 5, p.135-155.
15. SILVA, R. T.; MACHADO, L. Serviços urbanos em rede e controle público do subsolo - novos desafios à gestão urbana. **São Paulo em Perspectiva**, 15(1):102-111, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8594.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.
16. SOUZA, C. Estado e política de saneamento no Brasil. In: REZENDE, Sonaly Cristina (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 614-641.
17. UDDAMERI, V.; SINGH, V. P. A experiência dos Estados Unidos em saneamento: Interação entre políticas públicas e gestão. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 16, p. 353-370.
18. ZILLER, J. O sistema continental de legalidade administrativa. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 12, p. 273-289.
19. ZVEIBIL, V.Z. **Reforma do Estado e a gestão do saneamento**: uma trajetória incompleta. 2003. 237f. Tese (Doutorado em Ciências) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Rio de Janeiro.