

## **XII-011 - LIMITAÇÕES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA O ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS PARA O SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO A PARTIR DO PAC FUNASA PARA ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA BAHIA**

**Hugo Vítor Dourado de Almeida** <sup>(1)</sup>

Engenheiro Sanitarista e Ambiental (EP/UFBA); Especialista em Gerenciamento de Projetos (FGV); Mestrando do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA) da Escola Politécnica da Ufba. Analista de Infraestrutura da Funasa. e-mail: [hugo.almeida@funasa.gov.br](mailto:hugo.almeida@funasa.gov.br)

**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). Professor Participante Especial do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA) da Escola Politécnica da Ufba. e-mail: [moraes@ufba](mailto:moraes@ufba)

**Endereço**<sup>(1)</sup>: Rua Monsenhor Gaspar Sadock, 409, Edif. Luar da Praia, Apto. 101 – Costa Azul – Salvador – Bahia - CEP: 41760-040 – Brasil - Tel.: (71) 99221-6048 – e-mail: [hugo.almeida@funasa.gov.br](mailto:hugo.almeida@funasa.gov.br)

### **RESUMO**

A transferência de recursos entre entes governamentais é um dos instrumentos de coordenação de políticas públicas que requerem ação intergovernamental. Dado o montante de recursos envolvidos, as transferências do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) têm se destacado nos últimos anos na área de saneamento básico. A bibliografia estudada indica a existência de limitações institucionais de variadas ordens no desenvolvimento de ações intergovernamentais e interorganizacionais. Entre estes aspectos, inclui-se a institucionalização dos procedimentos, que diz respeito ao modo como organizações, políticas e normas legais se conformam às ações. Utilizando-se uma pesquisa qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico e documental, e na realização de entrevistas semiestruturadas, o trabalho tem como objetivo estudar os processos de seleção para acesso aos recursos do PAC Funasa, com foco no estado da Bahia e no componente esgotamento sanitário, avaliando a institucionalização dos procedimentos. Verificou-se certa evolução nesse aspecto entre as seleções do PAC Funasa 1 e do PAC Funasa 2. Contudo, observou-se que algumas alterações efetuadas no processo, como a retirada de aspectos anteriormente previstos que diziam respeito à sustentabilidade dos empreendimentos, constituíram retrocessos no tocante à institucionalização dos procedimentos, refletindo a tendência histórica de investimentos em ações estruturais, em detrimento daqueles em ações estruturantes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento básico, limitações, institucionalização dos procedimentos.

### **INTRODUÇÃO / OBJETIVOS**

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. 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).

De acordo com informações do Plansab, pertinentes à seleção do PAC 2, os municípios escopo de atuação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) são aqueles com população inferior a 50 mil habitantes, exclusive municípios de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, correspondendo

a mais de 87% dos municípios do País, abrangendo cerca de 32% da população nacional (BRASIL, 2013a). Entende-se que os municípios de pequeno porte são, em geral, os de menor potencial econômico e de menor capacidade de gestão das ações de saneamento básico, sendo os mais afetados pelas limitações institucionais no acesso aos recursos públicos destinados à área.

A bibliografia estudada indica a existência de dificuldades institucionais de variadas ordens no desenvolvimento de ações envolvendo diferentes esferas de governo e diferentes organizações. Entre estes aspectos, destaca-se a institucionalização dos procedimentos, que de acordo com Paim (2011, p. 23) diz respeito à "conformação de organizações, políticas e normas legais" às ações.

Dessa forma, utilizando-se uma pesquisa descritiva, do tipo qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico e documental, e na realização de entrevistas semiestruturadas, o trabalho tem como objetivo estudar os processos de seleção para acesso aos recursos do PAC Funasa, com foco no estado da Bahia e no componente esgotamento sanitário, avaliando os aspectos acerca da institucionalização dos procedimentos. O mesmo integra um trabalho maior, desenvolvido no âmbito do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Universidade Federal da Bahia, intitulado "AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DO ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS DO SANEAMENTO BÁSICO: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia".

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### Instituições

De acordo com Hirsch (2010), 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). Para Hirsch (2007, p. 25), uma compreensão mais precisa do conceito de instituição, trata-se, especialmente, de "entender a relação entre 'estrutura' social, 'instituição' e 'ação'". O autor acrescenta que

a ação social institucionalmente formada não é nem objetivamente determinada, nem está isenta de conflitos, mas é definida pelo cálculo estratégico dos atores em disputa (...) (HIRSCH, 2007, p. 27).

Nesse mesmo caminho, Carnoy (2013), apresentando as instituições na análise de Gramsci, dispõe que estas somente têm sentido quando "estabelecidas no contexto da luta de classes e da classe dominante, que estende seu poder e controle à sociedade civil através dessas mesmas instituições" (CARNOY, 2013, p. 99). Ou seja, em contraponto ao determinismo institucional presente em algumas análises (como a neoinstitucionalista), deve-se destacar que as instituições estão imbuídas de um conteúdo político, e não apenas tecnológico ou administrativo (CARNOY, 2013).

De acordo com 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 Almeida (2012, p. 5) as instituições do Estado representam as "possibilidades, obrigações e constrangimentos para os atores estatais e extra-estatais". O autor considera que mesmo com a existência de leis, regras, rotinas bem definidas, não haveria um "monolitismo completo" das ações estatais. Contudo, haveria uma racionalidade, uma lógica geral, que direcionaria as principais ações sob comando do Estado, quando sua atuação está em consonância com a lógica das "forças predominantes no 'mercado'" (ALMEIDA, 2012, p. 5).

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 dos espaços onde são construídas as políticas públicas (SECCHI, 2010).

Segundo considera Paim (2011, p. 23), a institucionalidade de uma intervenção é alcançada quando há "conformação de organizações, políticas e normas legais" às ações. Entende-se, por exemplo, que não há institucionalização dos procedimentos quando estes são estabelecidos apenas precariamente, e não estão devidamente assentados nas normas legais às quais as entidades estão sujeitas. Em um trabalho que estuda a influência da estrutura burocrática no processo de tomada de decisão dentro da Administração Pública, Egeberg (2010) considera, entre outros aspectos, a institucionalização como um fator que influi no processo de tomada de decisão dentro das instituições. O autor considera a institucionalização como o processo por meio do qual uma organização adquire uma identidade própria, que engloba valores, modos de agir e crer tidos como importantes.

No âmbito deste trabalho, emprega-se um conceito ampliado de **instituições**, representando mais do que apenas as organizações envolvidas na implementação da ação estatal. Elas contemplam o conjunto de leis, códigos, normativos e regras que são moldadas por e, ao mesmo tempo, orientam e limitam a ação social, em conformidade com a lógica do modo de reprodução predominante da sociedade. Além disso, entende-se que limitações no nível de **institucionalização** dos procedimentos traz dificuldade para o acesso ao recurso na medida em que favorece a instabilidade normativa, dificultando o planejamento das entidades pleiteantes de recursos e, assim, o atendimento às exigências para acesso. Além disso, entende-se que tal característica favorece problemas como a superposição de competências entre diferentes órgãos, sendo uma fonte de disseminação de conflitos interorganizacionais. Ao passo que a institucionalização dos procedimentos beneficia o processo, conferindo estabilidade e previsibilidade que favorecem o planejamento.

### Saneamento básico e instituições

Pode-se considerar o saneamento básico como o conjunto de ações e serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e controle de vetores e roedores.

A definição trazida pela Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, é a de que saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: 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;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007, p.2).

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).

De acordo com Mulas (2013), por constituírem serviços essenciais à vida, aos quais deve ser garantido acesso universal, e pelo seu caráter multidimensional, envolvendo diferentes áreas e instituições, as ações de saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero políticas públicas (MULAS, 2013). Nesse contexto, Mulas (2013) considera que as ações de saneamento básico estão sujeitas a restrições como eleições, a própria Administração Pública, orçamento, entre outros, devendo ser vistas numa abordagem multidimensional e integrada. O mesmo autor enumera alguns fatores importantes a serem considerados na implementação de uma política pública, como a possibilidade de envolvimento de várias esferas de governo, diferentes modalidades de prestação dos serviços, necessidade de coordenação entre os diferentes atores (MULAS, 2013).

De acordo com Paim (2011), as ações no âmbito dos diferentes componentes do saneamento básico são caracterizadas por uma “transversalidade em relação a outras políticas públicas correlatas”, tratando-se desta forma de uma intervenção complexa, que demanda um marco conceitual de referência que permita o diálogo com outras áreas de políticas públicas. A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerado historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico (PAIM, 2011). Vê-se que 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.

Em seu estudo sobre condicionantes para o desenvolvimento, organização e funcionamento dos serviços de água e esgoto (SAE), Castro (2013) destaca que a diversidade das estruturas institucionais, políticas e tecnológicas da área de saneamento básico é um reflexo dos processos históricos que envolvem os fatores sociais. De acordo com o autor, “o racionalismo administrativo forneceu a estrutura que permitiu aos países desenvolvidos a expansão da infraestrutura básica e a universalização de bens e serviços essenciais, inclusive os SAE” (CASTRO, 2013, p. 62). Todavia, Castro (2013) destaca as desvantagens do racionalismo administrativo, associadas principalmente à sua abordagem tecnocêntrica, que muitas vezes veio integrada a práticas autoritárias e paternalistas. Nesse sentido, ressalta-se o entrelaçamento entre tal racionalismo e outros elementos que impulsionaram a provisão estatal de serviços básicos, tais como as lutas sociais e políticas em torno desse objetivo (CASTRO, 2013).

Na esfera federal, o desenho institucional de competências na área de saneamento básico é o estabelecido no Quadro 1.

**Quadro 1 - Atribuições das instituições federais na área de saneamento básico**

ÓRGÃO/ ENTIDADE	ATRIBUIÇÕES
Ministério das Cidades	Sistema de Abastecimento de Água (SAA), Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (MRSU) em municípios acima de 50.000 hab ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) ou municípios organizados em consórcios públicos que atendam população superior a 150 mil habitantes. Manejo de Águas Pluviais Urbanas
Funasa	SAA, SES e MRSU em municípios até 50.000 hab, excluindo os integrantes de Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico. Intervenções de Manejo de Águas Pluviais em áreas com forte incidência de malária. Áreas especiais: quilombolas, assentamentos rurais, áreas endêmicas.
Ministério da Saúde	Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS): padrão de potabilidade e controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI): Saneamento em aldeias indígenas
Ministério da Integração Nacional	Drenagem de águas pluviais, infraestrutura hídrica, esgotamento sanitário, captação e a adução de água de caráter multimunicipal e manejo de resíduos sólidos destinados à revitalização do rio São Francisco.
Ministério do Meio Ambiente	Programas relacionados aos resíduos sólidos, ao esgotamento sanitário e à revitalização de bacias hidrográficas.
Agência Nacional de Águas	Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos

Fonte: Elaborado a partir de informações disponíveis em Souza (2011) e Brasil (2013b).

Em levantamento realizado no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011, no âmbito do Plansab, identificaram-se ações de saneamento básico distribuídas em diversos programas do Governo Federal. De acordo com informações do Plano, os recursos não onerosos, envolvidos de maneira direta ou indireta com ações de saneamento básico "incluindo as ações com recursos provenientes de emendas parlamentares, são gerenciados por sete ministérios, enquanto os recursos onerosos estão exclusivamente sob a gestão do MCidades" (BRASIL, 2013b, p. 75). Pesquisa realizada no desenvolvimento do Plansab identificou que cada entidade responsável pela execução das políticas dispõe de critérios próprios de elegibilidade e de priorização das ações, impactando negativamente na coesão e direção da política pública e, assim, em sua eficácia e efetividade (BRASIL, 2013b). Ainda de acordo com o Plano, "essa realidade dificulta a gestão das ações, desde a seleção de projetos até o acompanhamento da sua implementação, influenciando na consecução dos objetivos da política" (BRASIL, 2013b, p. 78). Esse grande número de ministérios e entidades com responsabilidades sobre ações da área é uma das causas, levantadas por diferentes autores, que dificultam o aumento nos índices de cobertura e na qualidade dos serviços prestados.

Peixoto (2011, p. 172) em trabalho integrante do Panorama do Saneamento Básico no Brasil, argumenta que o atual cenário de organização institucional e da gestão administrativa da área de saneamento básico no Brasil "é reflexo do modo confuso como evoluíram as intervenções dos diferentes entes da federação na gestão desses serviços", atribuindo papel central à inexistência de ordenamento constitucional e legal adequado para tratar da área ao longo da história republicana, dificultando por sua vez o desenvolvimento e uso adequado dos "instrumentos de coordenação e de cooperação interfederativa pelos três níveis de governo" (PEIXOTO, 2011, p. 172). Como resultado, considera-se que os instrumentos normativos dos diferentes entes governamentais e de diferentes entidades envolvidas com a área de saneamento básico apresentam significativas incongruências quando analisadas em conjunto, dificultando, entre outros, o acesso aos recursos federais, o processo de



elaboração dos projetos e a implantação das obras. A presente pesquisa pretende confirmar ou refutar esta situação no primeiro dos fatores citados (acesso aos recursos).

Nesse sentido, entende-se que um adequado nível de institucionalização dos procedimentos favorece a relação interinstitucional. Tal relação é necessária para a adequada implementação de políticas públicas, notadamente as da área de saneamento básico, caracterização pela atuação de diferentes instituições das diferentes áreas das políticas públicas.

## METODOLOGIA

Inicialmente, foi realizado **levantamento bibliográfico e documental**, no qual foram identificadas as principais características dos processos de seleção para acesso aos recursos do PAC Funasa. Em seguida, foram realizadas **entrevistas semiestruturadas** com gestores e/ou técnicos de entidades envolvidas no processo de seleção para acesso aos recursos do PAC Funasa, com vistas a aprofundar o entendimento dos aspectos identificados no levantamento bibliográfico e documental. Assim, foram realizadas entrevistas com representantes de diferentes instituições, conforme detalhado no Quadro 2:

**Quadro 2 – Padrão de apresentação dos entrevistados**

ENTIDADE REPRESENTADA	REPRESENTAÇÃO
Funasa	Funasa1 Funasa2 Funasa3
Governo do Estado da Bahia	PleiteanteGov1 PleiteanteGov2
Prefeitura Municipal de Boquira	PleiteanteMun1
Prefeitura Municipal de Oliveira dos Brejinhos	PleiteanteMun2
Prefeitura Municipal de Cardeal da Silva	PleiteanteMun3
Prefeitura Municipal de Anguera	PleiteanteMun4
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. (Embasa)	PrestadorGov1 PrestadorGov2
Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Boquira	PrestadorMun1
Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Oliveira dos Brejinhos	PrestadorMun2
Órgãos de controle (TCU e CGU)	Controle1 Controle2
Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema)	AmbEst
Secretaria de Meio Ambiente de Boquira	AmbMun1
Departamento de Meio Ambiente de Oliveira dos Brejinhos	AmbMun2
Conselho Estadual de Saúde	ConSaúdeEst
Conselho Municipal de Saúde de Boquira	ConSaúdeMun1
Conselho Municipal de Saúde de Oliveira dos Brejinhos	ConSaúdeMun2
Conselho Municipal de Saúde de Cardeal da Silva	ConSaúdeMun3
Conselho Municipal de Saúde de Anguera	ConSaúdeMun4

Finalmente, foi realizada **análise de conteúdo** do material, por meio de uma análise crítica do material coletado, confrontando-o com o referencial teórico estudado.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Dos processos de seleção para acesso aos recursos

A primeira seleção do PAC na Funasa foi lançada por meio da Portaria Funasa nº 723, de 24 de julho de 2007, que aprovou os critérios e procedimentos para aplicação de recursos em ações do PAC/Funasa (FUNASA, 2007b). No normativo foram estabelecidos como critérios de priorização, entre outros: a existência de projetos básicos elaborados, e inclusive “com plena condição de viabilização da obra, incluindo a questão fundiária e

de licenciamento ambiental”, municípios com prestação dos serviços por órgão especializado, além da ocorrência de menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) (FUNASA, 2007b, p. 6). Como condições específicas relativas aos sistemas de esgotamento sanitário, previu-se a necessidade do “uso de tecnologias adequadas”, da observância do manual específico da Funasa relativa à ação, da necessidade do aval da “entidade pública concessionária do serviço de esgotamento sanitário” em relação ao empreendimento, a necessidade de previsão no projeto ou em operação de estação de tratamento dos esgotos, licenciamento ambiental ou sua respectiva dispensa, além dos aspectos transcritos a seguir:

e) Os projetos devem incluir **programas que visem a sustentabilidade** dos sistemas implantados e contemplem os aspectos administrativos, tecnológicos, financeiros e de participação da comunidade;

(...)

h) Os proponentes deverão promover **ações de educação em saúde e de mobilização social** durante as fases de planejamento, implantação e operação das obras e serviços de engenharia como uma estratégia integrada para alcançar os indicadores de impacto correspondentes, de modo a estimular o controle social e a participação da comunidade beneficiada (FUNASA, 2007b, p. 7).

Em apresentação oficial, realizada no âmbito da 45ª Assembleia da Assemae, em Poços de Caldas/MG, Arantes (2015, p. 3) destaca que na seleção dos pleitos encaminhados nesta etapa do Programa, foram utilizados basicamente indicadores de saúde, contemplando municípios com as maiores taxas de mortalidade infantil (em um total de 1.000), aqueles municípios com piores indicadores de saneamento básico (perfazendo 300 municípios), municípios com maior incidência de malária (totalizando 30 municípios) e “622 municípios com alto risco de doença de Chagas” (ARANTES, 2015, p. 3). Ou seja, prevaleceram para seleção critérios que não levaram em conta a existência de projetos, apesar de estes estarem previstos na Portaria nº 723/2007 como critérios de priorização, refletindo na “inexistência ou má qualidade dos projetos de engenharia” que marcou essa seleção (ARANTES, 2015, p. 3).

No PAC 2 / Funasa houve duas seleções que contemplaram a ação de esgotamento sanitário. A primeira seleção foi aberta por meio da Portaria Funasa nº 314, de 14 de junho de 2011, sendo previstas as ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário (incluindo na ação de esgoto, além dos sistemas coletivos, as melhorias sanitárias domiciliares) e elaboração de projetos de água e esgoto (FUNASA, 2011). A segunda etapa do PAC 2/ Funasa foi aberta por meio da Portaria Funasa nº 192, de 1º de fevereiro de 2013, contemplando a ação de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (apenas sistemas coletivos).

No que diz respeito às condições de elegibilidade e priorização, vê-se que praticamente não foram alteradas as previstas entre a seleção do PAC 1 / Funasa e a 1ª seleção do PAC 2 / Funasa, com exceção de um enfoque maior em alguns princípios fundamentais da Lei nº 11.445/2007, tais como o da universalização, nas duas seleções do PAC 2 / Funasa. Ressalta-se, entretanto, que na 2ª seleção do PAC 2/Funasa (e última seleção geral do PAC da Funasa), foram retirados aspectos relativos à sustentabilidade do empreendimento e ao licenciamento ambiental. Esse último não deixou de ser exigido, contudo representou uma flexibilização do procedimento, ao passo que para aprovação dos pleitos as licenças que autorizam a instalação do empreendimento deixaram de ser exigidas, sendo substituídas por documentos de outras fases do licenciamento. Entende-se que a retirada da exigência de programas voltados à sustentabilidade vai ao encontro da ideia de priorizar investimentos em ações estruturais, em detrimento de ações estruturantes. Tal aspecto contradiz orientação existente no Plansab (BRASIL, 2013a) que ressalta a importância das ações estruturantes. Entende-se que ao se retirar exigências voltadas à sustentabilidade dos empreendimentos, os recursos que seriam originalmente destinados a tais ações passam a ser empregados exclusivamente na execução das obras. A menor importância relativa dada à sustentabilidade dessas intervenções levaria, inequivocamente, a uma maior necessidade de recursos futuros para a reposição dessas estruturas.

Entre a primeira e a segunda seleção do PAC/Funasa notou-se um avanço no que diz respeito à institucionalização dos procedimentos, nos termos contidos em Paim (2011). A falta de uma efetiva análise prévia dos projetos que marcou a primeira seleção e gerou seguidas reconvocações infrutíferas, foi substituída

por uma seleção para acesso aos recursos na qual se buscou identificar pleiteantes com projetos em melhores condições de viabilizar os empreendimentos. Nas condições específicas foram verificadas as maiores alterações em relação à seleção anterior. Neste ponto, foi incluído um valor mínimo para os projetos, passando a ser financiáveis apenas “projetos de implantação e/ou ampliação de sistemas de esgotamento sanitário de valor maior ou igual a 1(um) milhão de Reais” (FUNASA, 2011, p. 7).

Em relação à seleção anterior do PAC 2 / Funasa foi retirada a obrigatoriedade do licenciamento ambiental ou sua respectiva dispensa, além de terem sido excluídos das condições específicas a necessidade de inclusão de programas que visassem à sustentabilidade dos sistemas implantados, bem como a exigência anterior de que os proponentes promovessem ações de educação em saúde e de mobilização social durante as fases do empreendimento. Analisando-se a referida Portaria como um todo, vê-se que a previsão das ações de educação em saúde foi alçada à condição de diretrizes gerais para os pleitos. Contudo, não foram encontrados termos como licenciamento, sustentabilidade, indicando que tais itens foram suprimidos do texto da Portaria de seleção. Considera-se que isto evidencia um movimento em direção a uma maior flexibilização dos parâmetros para seleção dos projetos (vide a flexibilização no tocante à licença ambiental) e uma priorização das ações estruturais, diretamente relacionadas às obras de saneamento básico, em detrimento das ações estruturantes, relativas à sustentabilidade dos empreendimentos.

A alteração constante dos normativos que regem o processo de seleção para acesso aos recursos é uma das questões levantadas por um entrevistado representante de um dos pleiteantes municipais:

Faz uma cartilha anual, que tem os prazos já estabelecidos na Portaria. Aí você vai atender a Portaria, eles botam outra Portaria em cima da Portaria. Aí tira você de tempo, não é? (...) Eu tenho 10 dias pra entregar um projeto, então no oitavo dia geralmente eu já estou com ele pronto. Vou rever ele todo, várias vezes, pra ver se não fica nada pendente. No meio desses 10 dias, ele diz assim: “Não, não é mais 10 não, agora é 5”. Quer dizer, você muda todo seu calendário, seu plano de trabalho.

(...)

Será que foi por incompetência? Eu acredito que tenha sido incompetência, não tenha sido má vontade e nem tenha sido má fé. Pode ter sido, não sei de que parte a incompetência né (Representante PleiteanteMun2, 2015).

Tal situação é confirmada por um dos representantes da própria instituição repassadora dos recursos:

Eu acho que teria que ter um manual dos procedimentos. A Funasa não tem um manual de procedimentos, o Ministério das Cidades tem. Manual desses procedimentos pra acessar os recursos. Como **sempre tá mudando**.

(...)

Acho que melhora, facilita. Então, essas coisas da uniformização, no âmbito do governo federal e o manual de procedimentos (...) E a cada vez que mudasse, se mudar a cada 4 anos, que se atualize, se tenha revisão (Representante Funasa2, 2015, grifo do autor).

A despeito das constatações nas duas entrevistas citada anteriormente, a maior mudança verificada entre a sistemática do PAC 1 / Funasa e das duas seleções do PAC 2 / Funasa foi nos procedimentos de seleção. Tal evolução, destacada em apresentação oficial, realizada no âmbito da 45ª Assembleia da Assemae, em Poços de Caldas/MG (ARANTES, 2015), também é confirmada no depoimento de um dos representantes da Funasa entrevistado:

No PAC 1 o processo seletivo 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 como um grande entrave. No PAC 2 houve uma



inversão, então foi feito um processo seletivo, e por conta disso [houve] o ganho, porque foram aprovados projetos com condições a princípio de serem executados com maior rapidez (Representante Funasa1, 2015, grifo do autor).

Este fator levanta dois aspectos no que diz que respeito à institucionalização dos procedimentos: o primeiro, de ordem negativa, demonstra que apesar de na 1ª seleção do PAC / Funasa tais aspectos terem sido previstos como critérios de priorização, tal fator não foi efetivamente considerado na seleção dos pleitos que teriam Termos de Compromisso firmados. Isso demonstra um descolamento entre a prática e a definição normativa, indicando falta de institucionalização dos procedimentos, na concepção de institucionalização disponível em Paim (2011). O fator positivo diz respeito ao aperfeiçoamento dos procedimentos entre as seleções do PAC 1 e a do PAC 2. Tais aspectos mostram que, ainda que de certa forma precariamente, há um reconhecimento da necessidade de institucionalização dos procedimentos da instituição. Contudo, há que se ressaltar um certo retrocesso no processo à luz da diretriz contida no Plansab, uma vez que foram retirados aspectos anteriormente previstos que diziam respeito à sustentabilidade dos empreendimentos.

### Das entrevistas semiestruturadas

A falta de institucionalização dos procedimentos é algo que se mostrou bastante disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, com um potencial significativo de impactos sobre o acesso aos recursos das transferências obrigatórias para esgotamento sanitário, com recursos operados pela Funasa na Bahia. Esse aspecto é notado, por exemplo, quando alguns entrevistados destacam deficiências da entidade repassadora de recursos no tocante aos manuais de procedimento. Sobre esse ponto destacam-se alguns relatos de representantes da Funasa, contidos no Quadro 3.

**Quadro 3 – Posição de representantes da Funasa acerca dos manuais de procedimentos**

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS MANUAIS DE PROCEDIMENTOS
Funasa2	Eu acho que teria que ter um manual dos procedimentos. A Funasa não tem um manual de procedimentos, o Ministério das Cidades tem. Manual desses procedimentos pra acessar os recursos. Como sempre tá mudando, né (...) E a cada vez que mudasse, se mudar a cada 4 anos, que se atualize, se tenha revisão
Funasa3	Precisamos de manuais institucionais que sejam mais claros no que a gente deve pedir, no que os órgãos de controle principalmente cobram da gente. Cobram dos técnicos da instituição (...) Não sei se por falta de tempo daqueles que estão de fato nas esferas de planejamento. Ou talvez a falta de conhecimento também de algumas pessoas da esfera de planejamento

Acerca das exigências técnicas feitas para acesso ao recurso do processo em estudo, há um manual específico da Funasa que trata da apresentação de projetos de sistemas de esgotamento sanitário (FUNASA, 2008). Tal manual, disponível no *website* da instituição, refere-se a uma versão de 2008 e, ao que parece, não foi submetido a atualizações/alterações, ao longo das duas etapas do PAC / Funasa. De acordo com o constante na cartilha, a mesma tem como objetivo

subsidiar os estados, municípios, Distrito Federal e outros órgãos interessados na elaboração de proposta de financiamento para projeto de Sistema de Esgotamento Sanitário, especificamente quanto à documentação técnica exigida para formalização de convênios, nos casos de obras e serviços de saneamento, de acordo com a legislação vigente (FUNASA, 2008, p. 3).

Além disso, consta no manual que

Um projeto de engenharia deve apresentar os elementos e informações necessárias e suficientes para que a obra seja executada com segurança, funcionalidade, adequação, facilidade de construção, conservação e operação, durabilidade dos componentes e principalmente a possibilidade do emprego de mão-de-obra, material, matérias-primas e tecnologias existentes no local (FUNASA, 2008, p. 7).

Nessa cartilha é feita uma descrição dos diferentes componentes esperados para o projeto de engenharia, tais como o memorial descritivo, o memorial de cálculo, as plantas, as planilhas orçamentárias, cronograma físico-financeiro, Anotações de Responsabilidade Técnica e principais normas técnicas da ABNT relacionadas com projeto de sistema de esgotamento sanitário (FUNASA, 2008). Além da documentação relacionada ao projeto de engenharia, tal cartilha apresenta também alguns documentos exigidos, tais como: documento de posse da área, documentação relativa ao licenciamento ambiental e à outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, documentos relacionados à sustentabilidade do sistema proposto, contemplando informações sobre a entidade responsável pela prestação dos “sistemas de esgotamento sanitário” ou “modelo de gestão a ser implementado para operação e manutenção do sistema”, além da previsão e fonte dos recursos para custeio da operação e manutenção do sistema (FUNASA, 2008, p. 12). Finalmente, são apresentados alguns “documentos adicionais”, como o “Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (Pesms)”, exigido para celebração de convênios, “Termo de compromisso para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs)” e Declaração de contrapartida (FUNASA, 2008, p. 13). No manual são apresentados alguns modelos de documentos a serem utilizados.

Vê-se que no manual em questão há um foco na descrição e na indicação dos principais componentes do projeto, não sendo apresentadas condições de elegibilidade ou de dispensa de determinada solução tecnológica. Nesse aspecto, uma eventual vedação de determinada solução tecnológica ficaria dependente de outra determinação normativa, a exemplo de uma Portaria, mais flexível que um manual de procedimentos. Entende-se que tal aspecto pode ser encarado como algo positivo ou negativo, conforme o ponto de vista. Positivamente, isso permite uma flexibilidade na definição do que pode ou não ser financiado. Negativamente, isto possibilita mudanças rotineiras que retiram o caráter de institucionalização dos procedimentos. Entende-se que a falta dessa diretriz do que a instituição permite ou não permite, abre também o leque de possibilidades de decisão do técnico responsável pela análise. Certamente, um manual de procedimentos não deve ser rígido a ponto de impossibilitar o uso da discricionariedade pelo profissional analista. Contudo, os diferentes relatos tratando dessa questão sinalizam a necessidade de discussão, por parte da instituição repassadora dos recursos, dos fatores que devam estar sob jugo do técnico e daqueles que devem ser previstos mais taxativamente nos manuais. Tal discussão deve se pautar pela busca de um equilíbrio entre a necessidade de se criar um ambiente flexível, que estimule o diálogo e a definição de soluções técnicas adequadas a cada situação local, e da necessidade de certa previsibilidade quanto ao que esperar dos pleiteantes quando da apresentação e revisão de seus projetos ao longo de um processo de seleção.

Tal situação pode agravar dificuldades relatadas por representantes de entidades pleiteantes de recursos, como as apresentadas no Quadro 4, a respeito de pleitos encaminhados na segunda etapa do PAC 2 / Funasa.

**Quadro 4 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando a dificuldades decorrentes da deficiência na institucionalização dos procedimentos**

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS
PleiteanteGov1	<p>Eu gostaria de adicionar e agora eu faço uma crítica (...) Então, o <b>normativo de fiscalização dos técnicos da Funasa</b> eu não conheço, não sei se existe. Então muitas vezes, os técnicos, a despeito da mesma situação, muitas vezes tomam decisões diferentes. Uns são mais exigentes, outros nem tanto, facilitam mais as coisas, as coisas andam mais com um do que com outro.</p> <p>(...)</p> <p>até gostaria de saber de você, se existe documento, esse normativo dentro da Funasa que estabelece quais são as regras, quais são os limites de atuação do técnico, o que que pode, o que que não pode.</p> <p>(...)</p> <p>O técnico tem que ter autonomia pra dizer “pode fazer!”. Mas os técnicos ficam assustados, é isso que a gente percebe. Então, tem que ter um normativo estabelecendo o que pode e o que não pode. Porque senão fica difícil mesmo</p>
PleiteanteGov2	<p>E um principal ponto que eu acho que é um normativo. <b>Vocês não têm um normativo.</b> Então assim, a gente brinca, e fala muito da Caixa, fala muito dos outros que operam com recursos [da União]. A gente fala assim: "Poxa, um dos outros pontos né, o recurso é OGU, do Orçamento Geral da União, mas pra cada órgão existem regras diferentes, e no caso de vocês, vocês não têm, tanto que a gente sempre ouve: não, é a LOA, é o TCU, é isso, são normativos mais gerais. Então <b>há uma subjetividade muito grande.</b> Então, quando você tem um normativo, fica mais claro de você entender</p>

Entende-se que o uso dos recursos públicos para o financiamento das políticas públicas consolida e cristaliza as relações capitalistas e os projetos políticos das classes e frações de classe, conforme considera Fleury (2004), em análise sobre Estado e políticas públicas na visão de Nico Poulantzas.

Hirsch (2010), por sua vez, sustenta que por meio de seu aparelho estatal e de seu arcabouço institucional, o Estado age de maneira a garantir as condições de acumulação. Ou seja, mesmo com seus conflitos intra e interinstitucionais, o arcabouço institucional contribui para um direcionamento geral em torno do interesse de reprodução das condições de acumulação na sociedade. Contudo, o mesmo Hirsch (2010, p. 101), baseando-se na Teoria da Regulação, explica que “as condições de persistência e desenvolvimento” da sociedade capitalista são marcadas por contradições. Assim, se de um lado o complexo institucional impõe alterações em procedimentos com vistas a “tornar mais fácil” o alcance dos objetivos do capital no longo prazo, por outro lado, ele próprio impõe restrições ao processo no curto prazo.

Isso pode ser notado, por exemplo, na desoneração de folha de pagamentos, instituída por meio da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. De acordo com Rodrigues e Salvador (2011), que analisam as implicações do PAC sobre as políticas sociais no País, o PAC se “apropria indiretamente” de recursos que seriam originalmente destinados ao financiamento de políticas sociais, como a de educação e a de seguridade social (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 153). Com isso, há uma facilitação às condições gerais de acumulação. Por outro lado, esse mesmo procedimento repercute no complexo institucional dificultando a aprovação de projeto, e o início de empreendimentos, conforme pode ser verificado no seguinte depoimento de um dos representantes da Funasa, sobre os desdobramentos no processo de seleção decorrentes da aplicação da desoneração sobre a folha de pagamentos, quando questionado sobre alterações em normativos que influenciaram o processo de seleção:

A última seleção do PAC começou em fevereiro de 2013. Então os municípios apresentaram as propostas e foram apresentando os seus orçamentos, aí teve o processo de entrevista técnica, processo de aprovação e quando chegou **a última fase** que é aquela de visita técnica (...) teve uma alteração na Lei, a questão da desoneração (...) E isso modifica os custos que são apresentados (...) E muda o BDI né, que são as bonificações e despesas Indiretas, e isso ocasionou que teve de ter uma reformulação, até apresentação de novas planilhas por parte dos proponentes (...) E uma boa parte daquilo que tinha sido aprovado ainda se encontra nessa parte de aprovação da planilha desonerada (Representante da Funasa1, 2015).

Outros fatores levantados pelos entrevistados, como a constante mudança nas regras, ausência de um calendário, entre outros, podem ser verificados também ao se avaliar os processos de seleção, e ao se verificar que, apesar de avanços em alguns pontos (como a previsão de etapas bem definidas, com prazos mais razoáveis para apresentação dos projetos), não se avançou em outros pontos como permanente atualização dos informativos e manuais que regulam as ações dos técnicos e entidades pleiteantes. Isto indica uma deficiência na institucionalização dos procedimentos no âmbito da instituição repassadora de recursos. No que diz respeito à ausência de um calendário para abertura de seleções de repasse de recursos o representante de um dos pleiteantes deu o seguinte depoimento:

O que acontece de um modo geral: **a gente não tem uma pré-divulgação** pelo governo federal. É até uma demanda que a gente como governo do estado apresentou pra que houvesse um calendário de contratações, onde os governos soubessem desse calendário pra poder já se preparar. Porque o que acontece muito é o seguinte: vai ter uma divulgação então [há] **a correria**, você às vezes não está com o projeto completamente pronto pra ser selecionado. Existem muitos casos [em] que nós temos os projetos prontos, mas eles precisam de um nível de atualização, porque você sabe (...) A realidade muda (Representante PleiteanteGov2, 2015).

A ausência de um calendário amplo prevendo as seleções para repasse dos recursos pode ser confirmada no depoimento de um dos representantes da própria Funasa:

Embora a Presidência levante o **cronograma**, como isso foi feito na seleção do PAC 2, mas apenas internamente, **eles não tiveram autonomia pra divulgar**, porque tudo remete a um comitê gestor do PAC (...) Agora, para isso seria importante que pudesse ter esse retorno pra tentar **sensibilizar** os representantes do Comitê Gestor do PAC da **necessidade desse cronograma** (Representante Funasa2, 2015, grifos do autor).

Outra situação que denota a fragilidade da institucionalização dos procedimentos é o relatado por um dos representantes da Funasa quando questionado se houve alguma flexibilização nas exigências durante o processo de seleção:

Não me recordo. Pelo contrário, a questão da etapa útil, é uma coisa que **não foi solicitada e no desenrolar foi solicitado** que quem estava pleiteando apontasse quanto seria [o orçamento] do projeto pra etapa útil. Então, não é que foi uma mudança. Mas foi uma **forma de tentar, digamos, cortar, né** (Representante Funasa2, 2015, grifos do autor).

O conceito de etapa útil está presente em um dos manuais da Funasa. De acordo com Funasa (2015b, p. 33) ele representa a etapa “capaz de entrar em funcionamento imediatamente após a conclusão dos serviços e atender seus objetivos sociais e de salubridade ambiental”. No caso em tela, a indicação do valor correspondente à etapa útil significaria informar o valor mínimo necessário para que houvesse funcionalidade do projeto. Tal

aspecto implicaria pelo menos uma confirmação dos cálculos de dimensionamento e uma readequação da planilha orçamentária dos projetos, durante o processo de seleção.

A fragilidade da institucionalização dos procedimentos mostra-se ainda mais grave quando analisadas outras nuances do processo de seleção. Um dos pontos mais recorrentes é o pequeno prazo concedido entre as etapas do processo de seleção. Sobre esse ponto, destacam-se no Quadro 5 alguns trechos de entrevistas com representantes de pleiteantes de recursos, e com representantes da própria Funasa.

**Quadro 5 – Posição de representantes de entidades pleiteantes e da Funasa acerca dos prazos no processo de seleção**

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO AOS PRAZOS NO PROCESSO DE SELEÇÃO
PleiteanteMun1	O projeto não estava bem contemplado com relação aos parâmetros da Funasa. Sim com relação ao projeto da Integração Nacional. Ele foi aprovado no Ministério da Integração Nacional. Mas na Funasa não. Então, quando a gente entrou com esse projeto, ele foi meio que, entre aspas, capenga. Durante a seleção, nós tentamos readequá-lo, mas <b>não houve tempo</b> . (...) O tempo de uma etapa pra outra foi curto
PleiteanteMun2	[A Funasa] deu um <b>prazo muito apertado</b> , pra entrega (...) Eu acho que foi até uma forma de selecionar mais né. Deu um prazo assim, tipo 3, 4 dias pra você apresentar um projeto, que a gente estava em elaboração (...) Tudo isso demanda tempo. E a Funasa baixou uma Portaria assim sexta-feira pra você entregar na outra quinta. Coisa de 3, 4, 5 dias
Funasa2	Digamos, ele não tem o projeto atualizado, mas aí ele quer dar entrada. Isso no caso quando a concessionária é prestadora. Aí o município dá entrada no projeto lá desatualizado, sendo que quem vai operar e manter é a concessionária estadual. Então, é difícil a concessionária em pouco tempo, dois dias, três dias, dar anuência daquele projeto. Porque vai ter que fazer análise daquele projeto. Então, esse tempo é curto não é
Funasa3	Outro fator que também pode ser levantado é o tempo exíguo que é dado, não só pra nós da Instituição, na análise, na realização de visita técnica dos projetos. Mas também o tempo curto que foi dado às prefeituras e ao governo do estado pra que pudessem organizar aquilo que nós estávamos solicitando e pudessem, de fato, estar na seleção

Sob tais aspectos, verifica-se que o processo de seleção favorece àqueles entes que possuem projetos e documentação em estágio mais avançado de desenvolvimento. A ideia de competição por recursos, característica do Programa de Aceleração do Crescimento, presente desde a gênese do PAC, no Programa Piloto de Investimentos (PPI) (BRASIL, 2005). Entende-se que tal procedimento deve ser visto com cautela. Se por um lado, tal procedimento favorece a rapidez na implementação dos empreendimentos, por outro lado prejudica justamente os entes que respondem pelos maiores déficits em relação aos serviços públicos de saneamento básico. Contudo, considerando-se entes com condições semelhantes de estruturação, tal procedimento favorece àqueles com uma maior vocação para o planejamento. Neste sentido, o uso de estratégias complementares, como definir previamente o montante de recursos a serem disponibilizados para determinada região, proporcionalmente ao déficit, similarmente ao que foi feito conforme descrito por Arantes (2015), segundo o qual, além de um valor mínimo por Estado, foram definidos previamente montantes específicos para municípios de acordo com população em extrema pobreza e déficit dos indicadores de saneamento básico, minimiza os problemas do processo de seleção.



O Quadro 6 apresenta os prazos para apresentação dos projetos e / ou documentação complementar nas portarias da 2ª seleção do PAC 2/Funasa.

**Quadro 6 – Prazos para apresentação dos projetos e / ou documentação complementar nas portarias da 2ª seleção do PAC 2/Funasa**

PORTARIA FUNASA	PUBLICAÇÃO NO DOU	OBJETO	PRAZO ESTABELECIDO
Nº 192, de 01/02/2013	04/02/2013	Institui o 2º processo seletivo do PAC 2 / Funasa.	Prazo de 05/04/2013 (2 meses) para envio das cartas-consulta.
Nº 784, de 07/06/2013	10/06/2013	Convoca pleiteantes para apresentação de projetos de engenharia, sendo 82 de SES (45 de prefeituras e 37 do Governo do Estado da Bahia).	Prazos para apresentação dos projetos variam de 17 a 21/06/2013 (10 a 14 dias).
Nº 931, de 10/07/2013	11/07/2013	Convoca os pré-selecionados pra entrevista técnica e apresentação da documentação complementar ao projeto (54 de SES, sendo 21 de prefeituras e 33 do Governo do Estado da Bahia).	Datas para comparecimento à entrevista técnica variam de 17 a 19/07/2013 (6 a 8 dias).
Nº 372, de 05/05/2014	06/05/2014	Divulga empreendimentos selecionados (10 de SES, sendo 8 de prefeituras e 2 do Governo do Estado da Bahia).	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Vê-se que o prazo inicial para envio da carta-consulta foi de cerca de 2 meses. Contudo, os prazos concedidos para apresentação dos projetos de engenharia variaram de 10 a 14 dias. Por sua vez, os prazos para entrevista técnica e apresentação da documentação complementar variaram de 6 a 8 dias. O período entre a publicação anterior e a publicação na qual foi solicitada a apresentação de material foi um pouco mais significativo, sendo de 126 dias entre a primeira e segunda portarias e 31 dias entre a segunda e a terceira portarias. Contudo, há que ressaltar que antes da publicação das cartas-consultas selecionadas para a próxima fase da seleção, há uma mera expectativa de que o pleito tenha sido selecionado.

Dessa forma, é razoável entender que os pleiteantes foquem seus esforços apenas após confirmação de que seu pleito foi aprovado numa determinada fase. Considera-se que tal situação agrava o quadro de deficiência da institucionalidade do procedimento, ainda mais quando se observa que alguns pleiteantes sequer possuem projeto ou documentação complementar desenvolvida na abertura da seleção. Quando questionados se o projeto de engenharia estava pronto quando foi aberta a seleção os representantes de algumas entidades pleiteantes apresentaram as respostas apresentadas no Quadro 7.

**Quadro 7 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando questionados se o projeto estava pronto quando foi aberta a seleção**

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À SITUAÇÃO DO PROJETO QUANDO DA ABERTURA DA SELEÇÃO
PleiteanteMun1	Esse projeto, ele foi desenvolvido por volta de 2004, 2005, que foi um pleito junto ao Ministério da Integração Nacional (...) ele não contemplou o projeto como um todo (...) E ficou um projeto muito simples. Não havia tratamento específico do esgotamento (...) Durante a seleção, nós tentamos readequá-lo, mas não houve tempo.
PleiteanteMun2	O projeto não estava pronto. Nós iniciamos o projeto de esgotamento sanitário do zero
PleiteanteMun3	Não, o projeto não estava pronto (...) Nós nos habilitamos e depois fizemos o projeto
PleiteanteMun4	De acordo com a documentação que eu tenho em mãos, o projeto foi dado início em junho de 2013. Então, diante dessa comprovação, ele foi feito após o conhecimento, após a [abertura da] seleção

Essa situação também se repete no tocante à documentação complementar, quando questionados se a mesma estava pronta quando foi aberta a seleção, os representantes responderam o constante no Quadro 8.

**Quadro 8 – Posição de representantes de entidades pleiteantes quando questionados se a documentação complementar estava pronta quando foi aberta a seleção**

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À SITUAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR QUANDO DA ABERTURA DA SELEÇÃO
PleiteanteMun1	Não. Nós adquirimos
PleiteanteMun2	Foi preparada no decorrer da elaboração do projeto
PleiteanteMun3	Não, eles [documentos complementares] foram colhidos durante a execução do projeto e da apresentação da proposta. Tanto que não houve falta de nenhum desses requisitos na apresentação do projeto
PleiteanteMun4	Quando a seleção foi aberta não. Assim que nós tivemos o conhecimento de que estava tendo a seleção pra captação de recursos para a implantação de esgotamento sanitário, ocorreu uma mobilização no Município para juntar essa documentação
PrestadorGov1	Não, porque geralmente qual é o procedimento nosso: A licença ambiental tem a validade de 2 anos, a licença de instalação. Então, essa licença a gente só requer se houver abertura de recurso, se não houver previsão [de] abertura de recurso, não tem por que investir nem em licença, nem em desapropriação, porque é um contrassenso eu estar desapropriando áreas que eu não sei se vou ter recurso pra fazer [a intervenção]

Ressalta-se que, em 2015, a Funasa atualizou alguns de seus manuais, como o Manual de Saneamento e o Manual de Procedimentos relativo a execução de convênios, termos de compromisso e obras de execução direta. Contudo, é necessário que a constante atualização dos manuais institucionais, em atenção às limitações apontadas pelas instituições envolvidas, faça parte da política permanente da instituição.

Entende-se que estes aspectos indicam uma deficiência no tocante à institucionalização de procedimentos, conforme descrito em Paim (2011, p. 23), relacionado à “conformação de organizações, políticas e normas legais” às ações, e pode ser devido ao direcionamento dos esforços às ações mais voltadas à concretização dos projetos, o que certamente atenderia aos fundamentos contidos no PAC, vide o que está disposto em Bresser-

Pereira e Gala (2010), e em dissonância com os preceitos da importância de investimentos em ações estruturantes, considerados no âmbito do Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013a). A priorização indiscriminada das ações estruturais em detrimento das ações estruturantes reduz a qualidade do gasto público e induz à necessidade de novos gastos, dada a menor sustentabilidade dessas intervenções.

Tais aspectos quando colocados sobre a ótica do processo de seleção para acesso aos recursos revela a lógica de atuação do Estado para garantir a reprodução do processo de acumulação do capital. Hirsch (2010) considera que a estabilidade desse processo depende da existência de uma rede de instituições e normas sociais que coordenem o comportamento das pessoas em direção às “condições de acumulação” (HIRSCH, 2010, p. 105 e 106). A priorização do repasse de recursos para obras em detrimento de ações de desenvolvimento institucional e de ações voltadas à sustentabilidade dos empreendimentos; o descaso das instituições em relação a preceitos institucionalmente definidos, como o princípio da integralidade; a existência de regras que punem aqueles entes a quem o acesso deveria ser mais facilitado; todos esses aspectos sinalizam a complexidade do ambiente institucional estudado, marcado por contradições e conflitos de interesse e de classe característicos do modo de reprodução dominante na sociedade (HIRSCH, 1998, 2010), e que se reflete nas características da política pública de saneamento básico no Brasil. Tais aspectos se alinham à constatação de Peixoto (2011) de que o atual cenário de organização institucional e da gestão administrativa da área de saneamento básico no Brasil reflete a maneira confusa como se desenvolveram historicamente as intervenções dos entes federados na área, devido, principalmente, à inexistência de ordenamento constitucional e legal adequado para tratar da área ao longo da história republicana.

Dessa forma, os dados analisados indicam que a pouca institucionalização dos procedimentos é algo difundido nos processos de seleção para acesso aos recursos do PAC Funasa, sendo considerado um aspecto limitador do acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, para as transferências de recursos do PAC Funasa, no estado da Bahia.

## CONCLUSÕES

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 considerada historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico. Esse trabalho partiu 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, programas e projetos da área, constituindo por si próprio um obstáculo à universalização do acesso aos serviços.

Com a pesquisa realizada, cujo foco de estudo foi o processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos da União operacionalizados pela Funasa, no estado da Bahia, identificou-se que o baixo nível de institucionalização dos procedimentos pode ser considerado como uma limitação para acesso aos recursos da área. Entende-se que aspectos levantados nas entrevistas e confirmados na análise documental como a constante mudança nas regras de acesso, a ausência de um calendário, a falta de atualização de manuais da instituição repassadora, entre outros, indicam limitações no tocante à **institucionalização de procedimentos**. Considera-se que tal situação decorre do constante direcionamento dos esforços às ações mais voltadas à execução dos projetos (leia-se obras), o que certamente atenderia aos fundamentos contidos no Programa de Aceleração do Crescimento, que se baseia numa abordagem neodesenvolvimentista, mas estaria em dissonância com os preceitos de investimentos em ações estruturantes previstos no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

No desenvolvimento deste trabalho, que integra um trabalho maior desenvolvido no âmbito do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Universidade Federal da Bahia, verificou-se que houve uma evolução no tocante à institucionalização dos procedimentos para acesso aos recursos do PAC Funasa. Tal aspecto deveu-se ao aperfeiçoamento dos procedimentos entre as seleções do PAC Funasa 1 e a do PAC Funasa 2. Contudo, entende-se que algumas alterações efetuadas no processo, que refletem a tendência histórica de investimentos em ações estruturais, em detrimento daqueles em ações estruturantes, constituíram retrocessos frente a disposições do Plano Nacional de Saneamento Básico. Nesse sentido, destacou-se negativamente a retirada de aspectos anteriormente previstos que diziam respeito à sustentabilidade dos empreendimentos.

A limitação na institucionalização dos procedimentos mostrou-se ainda mais grave quando analisadas outras nuances do processo de seleção, tais como os pequenos prazos concedidos entre as etapas do processo. Tal aspecto penaliza sobremaneira os entes com menor capacidade de gestão, beneficiando aqueles que possuem projetos e documentação em estágio mais avançado de desenvolvimento. Tal lógica favorece a rapidez na implementação dos empreendimentos, mas por outro lado prejudica justamente os entes que respondem pelos maiores déficits em relação aos serviços públicos de saneamento básico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, Jorge. Hegemonia e a construção de consensos das políticas públicas neoliberais no Brasil. In: ANDRADE, Elizário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos da (Org.). Estado e políticas públicas: a construção do consenso neoliberal. Salvador: EdUNEB, 2012.
2. ARANTES, R. F. M. Processo de seleção para acesso aos recursos de saneamento básico na Funasa. Apresentado na 45a. Assembleia da ASSEMAE, Poços de Caldas, 2015. Disponível em: < <http://www.assemae.org.br/palestras/item/508-seminario-6-planejamento-e-gestao-processo-de-selecao-para-acesso-aos-recursos-do-setor-de-saneamento-basico> >. Acesso em: 24 jun. 2015.
3. BRASIL. Casa civil da Presidência da República. Projeto Piloto. Relatório de progresso nº 1. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/projeto\\_piloto.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/projeto_piloto.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2015.
4. \_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 8666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528 de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Publicada no DOU de 11/01/2007.
5. \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2013a. 173 p. Disponível em: < [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/plansab\\_06-12-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf) >. Acesso em: 10 mai. 2014.
6. \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2013b. 173 p. Disponível em: < [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/plansab\\_06-12-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf) >. Acesso em: 10 mai. 2014.
7. CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC – Campinas. 17. ed. Campinas: Papirus, 2013. 352 p.
8. CASTRO, José Esteban. Políticas Públicas de Saneamento e condicionantes sistêmicos. 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. 1, p. 53-75.
9. EGEBERG, Morten. Implicações da estrutura burocrática: uma perspectiva organizacional. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). Administração Pública: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 6, p. 147-165.
10. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - Funasa. Portaria nº 723, de 24 de julho de 2007. Aprova os critérios e os procedimentos básicos para aplicação de recursos em ações de saneamento integrantes dos componentes de infra-estrutura social e urbana do PAC. Publicado no DOU de 25.7.2007b, prorrogada pela Portaria nº 885, publicada no DOU de 24.8.2007, alterada pela Portaria nº 1.065, publicada no DOU de 28.9.2007.
11. \_\_\_\_\_. Apresentação de projetos de sistema de esgotamento sanitário. Brasília: Funasa, 2008. 28 p. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/site/publicacoes/engenharia-de-saude-publica/page/2/> >. Acesso em: 24 jun. 2015.
12. \_\_\_\_\_. Portaria nº 314, de 14 de junho de 2011. Institui Processo Seletivo para repasses de recursos para ações de saneamento básico, incluídas na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). Publicado no DOU de 15.6.2011, seção 1, p. 54.
13. HIRSCH, Joachim. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 9-31, 1998.
14. \_\_\_\_\_. Forma política, instituições políticas e Estado – I. Crítica Marxista, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n.24, p.9-36, 2007.

15. \_\_\_\_\_. Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado - Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Raven, 2010.
16. MULAS, Andrés Sanz. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. 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. 3, p. 98-115.
17. 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](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2014.
18. PEIXOTO, João Batista. Aspectos econômicos. 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. 167-219.
19. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas/melhoria-do-ambiente-de-investimento>>. Acesso em: 8 jun. 2014.
20. RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.
21. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
22. SEPPALA, Osmo T.; KATKO, Tapio 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.
23. SOUZA, Celina. 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.