

LIMITAÇÕES DO AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DE ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS DO SANEAMENTO BÁSICO: análise de pleitos do PAC / Funasa para esgotamento sanitário na Bahia

LIMITATIONS OF INSTITUTIONAL-NORMATIVE ENVIRONMENT OF ACCESS TO THE PUBLIC FUNDS OF BASIC SANITATION: analysis of PAC / Funasa funding for sanitary sewage in Bahia

Hugo Vitor Dourado de Almeida

MSc em Meio Ambiente, Águas e Saneamento/UFBA. Superintendência Estadual da Bahia da Fundação Nacional de Saúde. (hvitordourado@hotmail.com)

Luiz Roberto Santos Moraes

PhD em Saúde Ambiental/University of London-UK. Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. (moraes@ufba.br)

Maria Elisabete Pereira dos Santos

Doutora em Ciências Sociais/UNICAMP. Departamento de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. (betesantos@ufba.br)

Patrícia Campos Borja

Doutora em Arquitetura e Urbanismo/UFBA. Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. (borja@ufba.br)

Resumo

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação de diversas entidades das diferentes esferas de governo. Dada a extensa variedade de entes envolvidos, considera-se que o ambiente institucional da área oferece diversos obstáculos para acesso aos recursos públicos disponíveis e para a concretização dos projetos, dificultando a universalização do acesso aos serviços. Este artigo visa identificar alguns desses obstáculos, que representam limitações no acesso aos recursos públicos, buscando oportunidades de melhorias institucionais. A metodologia utilizada consistiu na análise documental e na realização de entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores de entidades envolvidas em um processo de repasse de recursos federais para sistemas de esgotamento sanitário. A pesquisa identificou como algumas destas limitações a restrita cooperação interinstitucional, a pouca institucionalização dos procedimentos, a predominância de conflitos interinstitucionais, entre outras. Entende-se que tais limitações podem ser explicadas por fatores diretamente relacionados ao modo de reprodução e regulação capitalista do Estado brasileiro, com traços marcadamente periféricos.

Palavras-chave: saneamento básico, ambiente institucional, limitações.

Abstract

The area of basic sanitation in Brazil is characterized by the performance of various entities of the different spheres of government. Given the wide variety of entities involved, it is considered that the institutional environment of the area offers many obstacles to the access to public resources available and to the execution of their projects, making the universal access to services more difficult. This article aims to identify some of these obstacles, which represent limitations on access to public resources, looking for opportunities for institutional improvements. The methodology consisted of document analysis and carrying out semi-structured interviews with technicians and managers of entities involved in a process of transferring federal resources to sanitary sewage systems. The research identified as some of these limitations the restricted inter-institutional cooperation, the little institutionalization of procedures, the predominance of inter-institutional conflicts, among others. It is understood that such limitations can be explained by factors directly linked to the capitalist mode of reproduction and regulation of the Brazilian state, with markedly peripheral features.

Keywords: basic sanitation, institutional environment, limitations.

INTRODUÇÃO

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 nesse campo é considerada historicamente um fator dificultador do direcionamento das políticas da área (PAIM, 2011). Entende-se que o intrincado ambiente institucional da área oferece diversos obstáculos para o acesso aos recursos públicos destinados à mesma e para a subsequente concretização de ações, programas e projetos da área, o que representa um entrave à universalização do acesso aos serviços.

Uma das estratégias, para compreender como esses aspectos influenciam os avanços e recuos da política de saneamento básico no Brasil, envolve a realização de estudos que busquem elucidar o gasto público e os mecanismos institucionais e normativos que põem em movimento a ação estatal na área. Nesse contexto, no presente trabalho, composto por duas partes, realiza-se um estudo do ambiente institucional-normativo da área de saneamento básico, tendo como foco o acesso aos recursos públicos destinados ao setor. Dessa forma, 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 de estudo realizado sobre o processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no Estado da Bahia.

Na primeira parte do trabalho (ALMEIDA *et al.*, 2016), foram definidas e operacionalizadas as categorias analíticas, a partir da revisão crítica da bibliográfica sobre o tema. A partir da análise de trabalhos nacionais e internacionais acerca de temas correlatos a políticas públicas, fez-se uma discussão sobre os aspectos indicados como limitadores da atuação intergovernamental e interorganizacional, com enfoque na política pública de saneamento básico, e que poderiam dificultar o acesso aos recursos públicos da área. Em relação à experiência internacional, discutiram-se, entre outras, as contribuições trazidas por Uddameri e Singh (2013), Ziller (2010), Knott e Hammond (2010) e O'Toole Jr. (2010) sobre a relação entre políticas públicas e gestão interorganizacional.

Na segunda parte, são apresentados e discutidos os resultados do estudo empírico,

constituído pelo levantamento e análise documental e por entrevistas semiestruturadas com representantes de entidades envolvidas no processo de seleção para acesso aos recursos do PAC / Funasa, componente esgotamento sanitário, no estado da Bahia.

METODOLOGIA

O trabalho de pesquisa teve como referência o processo de seleção realizado pela Funasa para acesso aos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo como escopo territorial o estado da Bahia, com foco no componente esgotamento sanitário. Das três seleções efetuadas pela Funasa para acesso aos recursos do PAC (2007, 2011 e 2013), decidiu-se focar em pleitos da última seleção devido ao maior estágio de aperfeiçoamento institucional-normativo tanto do PAC como um todo, quanto especificamente dos processos de seleção do PAC/Funasa.

Como forma de conferir uma maior consistência aos dados obtidos, buscou-se a constante confrontação dos resultados alcançados mediante as diferentes técnicas utilizadas, por meio da triangulação dos seguintes procedimentos de coleta e análise dos dados: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo.

Foram estudados ao todo oito pleitos que fizeram parte da última seleção do Programa de Aceleração do Crescimento realizada em 2013, para acesso aos recursos da Funasa, componente esgotamento sanitário. Para escolha dos pleitos contemplados na pesquisa, foram adotados os seguintes critérios: I) Pleitos encaminhados à Funasa, mas que não obtiveram êxito na seleção para acesso aos recursos; II) Variedade da esfera de governo responsável pelo encaminhamento do pleito (quatro pleitos de municípios e quatro pleitos do governo do Estado da Bahia); III) Inclusão de municípios com órgão ambiental municipal estruturado, no âmbito do licenciamento ambiental compartilhado do Estado da Bahia; e IV) Disposição dos atores em participar da pesquisa.

Assim, do universo de 82 pleitos pré-selecionados e convocados para apresentar projeto de engenharia por meio da Portaria Funasa nº 784, de 07 de junho de 2013 (FUNASA, 2013), foram selecionados para a pesquisa 8 (oito) pleitos que atendiam aos critérios definidos anteriormente, dos quais 4 (quatro) foram enviados pelo governo do estado

da Bahia (localidades de Brejões, Itanagra, Itiruçu e Santa Bárbara) e 4 (quatro) por prefeituras municipais (prefeituras municipais de Anguera, Boquira, Cardeal da Silva e Oliveira dos Brejinhos), sendo estes característicos do universo de entidades pleiteantes passíveis de atendimento pela Funasa.

No total, foram realizadas 23 entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores de instituições envolvidas no processo. Todas as entrevistas foram integralmente gravadas e

transcritas para posterior análise, sendo identificadas neste trabalho conforme representado no Quadro 1.

Considerando-se os resultados obtidos na primeira parte deste trabalho (ALMEIDA *et al.*, 2016), apresenta-se no Quadro 2, a síntese das categorias e subcategorias de análise obtidas a partir dos aportes teórico-conceituais discutidos, acerca de limitações da atuação interorganizacional e intergovernamental nas políticas públicas.

Quadro 1 – 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

Quadro 2 – Síntese das categorias e subcategorias analíticas para estudos do ambiente institucional-normativo da política pública de saneamento básico

CATEGORIA ANALÍTICA	SUBCATEGORIA
Normativa	Incompatibilidade entre normativos
	Instabilidade nos normativos
	Cooperação interinstitucional
Administrativa	Institucionalização dos procedimentos
	Descontinuidades administrativas
	Conflitos intra e interinstitucionais
	Pontos de veto
	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais
	Preferências da companhia estadual
	Falhas de projeto
	Restrições de orçamento

Fonte: Almeida *et al.* (2016).

Para efeito de simplificação, a partir deste ponto, as subcategorias apresentadas no Quadro 2 são tratadas apenas por categorias. Dessa

forma, foram identificadas dentre as categorias selecionadas para análise três diferentes maneiras de relação com o ambiente institucional-

normativo estudado, quais sejam: **1)** Categorias cujos dados não indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado; **2)** Categorias cujos dados indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado, porém sem influência significativa direta no acesso aos recursos do processo estudado; e **3)** Categorias cujos dados indicaram presença relevante para explicar as limitações institucionais-normativas do ambiente estudado e com influência significativa no acesso aos recursos do processo analisado.

Dentre os grupos de categorias relevantes nesta pesquisa, a identificação daquelas que se enquadram no grupo 3 permitirá alcançar o objetivo proposto neste trabalho.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Da incompatibilidade entre normativos

No âmbito deste trabalho, considera-se que há incompatibilidade entre normativos quando a existência de um inviabiliza ou dificulta o cumprimento de exigência constante em outro normativo. Com relação à incompatibilidade entre normativos, verificou-se que não é uma situação predominante no ambiente institucional-normativo estudado, em que pese terem sido verificadas algumas situações isoladas que denotem limitações desse tipo. Um dos aspectos verificados nas entrevistas no tocante à categoria analítica é a diversidade de critérios entre a Funasa e diferentes entidades federais que operam recursos na área de saneamento básico. Tal aspecto foi abordado por Galvão Júnior (2009), quando o autor trata da dispersão das políticas setoriais de saneamento básico, em diversos órgãos do governo federal, como uma das razões para o baixo desempenho da área.

Sobre esse aspecto, um dos representantes dos pleiteantes municipais, que na seleção estudada nesta pesquisa utilizou como ponto de partida um projeto que havia sido apresentado e aprovado anos antes pelo Ministério da Integração Nacional, argumenta:

A gente sabe que infelizmente não temos uma uniformidade de avaliação de projeto (...) Então, se a gente aprova um projeto, como foi aprovado esse projeto na Integração Nacional, logicamente, se é governo federal, ele deveria ser aprovado também na Funasa. Mas não. **Os parâmetros** da Funasa são diferentes dos parâmetros do

Ministério das Cidades, que são diferentes [dos] da CONDER (Representante PleiteanteMun1, 2015, grifo do autor).

Apesar das considerações registradas, não se identificaram, nas entrevistas dos representantes das demais instituições envolvidas na pesquisa, aspectos que indicassem presença relevante da categoria incompatibilidade entre normativos no ambiente institucional-normativo estudado. Assim, a análise dos dados coletados não apresentou evidências suficientes que indiquem que esse aspecto seja disseminado no ambiente institucional-normativo estudado ou que tenha influenciado no acesso aos recursos do processo analisado.

Da instabilidade dos normativos

Este trabalho parte do pressuposto de que os normativos se conformam de acordo com os requisitos de consolidação de um projeto político. Além disso, não é de se esperar normativos rígidos, haja vista a própria natureza contraditória e conflituosa dos processos sociais. Entende-se, por outro lado, que normativos altamente instáveis dificultam a organização e o planejamento dos pleiteantes de recursos quando, por exemplo, desenvolvem os projetos de engenharia e providenciam a documentação complementar exigida para acesso aos recursos.

Quando questionados sobre a alteração de normativos durante o processo de seleção que tenham influenciado o mesmo, os três representantes da Funasa foram unânimes em indicar a desoneração sobre a folha de pagamentos, instituída por meio da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, conforme apresentado no Quadro 3.

De acordo com Funasa (2014), a desoneração sobre a folha de pagamentos foi uma ação realizada no âmbito do Plano Brasil Maior, que operou conjuntamente com outros programas do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento. Em suma, as alterações proporcionadas pela referida legislação federal estabeleciam que a contribuição de 20% sobre a folha de pagamentos seria substituída por outra de 2% sobre a receita bruta da empresa. De acordo com a exposição de motivos da Medida Provisória nº 540, de 02 de agosto de 2011 (que deu origem à supracitada Lei), a desoneração da folha de pagamento visava “à formalização das relações de trabalho e ao fomento das atividades de tais setores” (BRASIL, 2011, s.p.). A rigor, tal alteração não

influenciou a seleção para acesso aos recursos, impactando apenas pleitos que foram aprovados no final da seleção.

Em que pesem as motivações apresentadas oficialmente, tal procedimento guarda relação com o disposto por Rodrigues e Salvador (2011) num trabalho em que analisam as implicações do PAC sobre as Políticas Sociais no País. Para os autores, o Programa desviaria recursos de políticas sociais por meio do uso de desonerações em tributos como o PIS. No caso em tela, a desoneração foi uma medida incluída no chamado Plano Brasil Maior.

Dessa forma, pode-se verificar que a categoria estabilidade dos normativos está presente nas entrevistas de alguns representantes, e pode ser identificada na análise de alguns normativos envolvidos no processo. Contudo, a partir da análise dos dados coletados, não foram encontradas evidências suficientes que indiquem que esta categoria seja um fator disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, de modo a refletir significativamente no acesso aos recursos do processo analisado.

Quadro 3 – Posição dos representantes da Funasa acerca da alteração de normativos durante o processo de seleção

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À ALTERAÇÃO DE NORMATIVOS DURANTE O PROCESSO DE SELEÇÃO
Funasa1	Quando chegou a última fase, que é aquela de visita técnica, os projetos foram aprovados, contudo, teve uma alteração na Lei, a questão da desoneração (...) Teve de ter uma reformulação, até apresentação de novas planilhas por parte dos proponentes.
Funasa2	Aquela Medida Provisória da desoneração da folha de pagamentos de pessoal. Eu acho que isso foi uma alteração.
Funasa3	Sim, teve sim, principalmente em relação à desoneração da folha de pagamento (...) E no meio do caminho nós tomamos conhecimento da questão da Contribuição Previdenciária da Receita Bruta [CPRB], que era um item a mais a se incrementar no valor do BDI, e que isso impacta significativamente na planilha orçamentária de cada obra, de cada projeto.

Da cooperação interinstitucional

Considera-se cooperação interinstitucional a ação integrada entre diferentes instituições com vistas a uma maior efetividade das políticas públicas, qualificando a ação institucional. No âmbito deste trabalho, quando a cooperação interinstitucional ocorre entre instituições de diferentes esferas de governo, ela é tratada como uma cooperação intergovernamental.

Da análise dos dados, percebeu-se que os entrevistados de diferentes entidades pesquisadas reconhecem a importância da cooperação interinstitucional. Representantes de entidades pleiteantes de recursos, por exemplo, demonstram reconhecimento da necessidade do trabalho cooperativo entre as instituições e, em geral, apresentam suas iniciativas em busca de cooperação interinstitucional, como indicado nos relatos contidos no Quadro 4. No mesmo quadro, pode-se notar que representantes de entidades

de meio ambiente estadual e municipais partilham desta mesma posição, ao demonstrarem o uso da cooperação interinstitucional em diferentes vertentes.

A existência de normas de apoio à cooperação é uma das propostas trazida por O'tolle Jr. (2010) para estimular a cooperação interinstitucional. Contudo, sobre este aspecto, no ambiente institucional-normativo estudado, notou-se uma predominância na cooperação intragovernamental, a exemplo das Comissões Técnicas de Garantia Ambiental (CTGA) que são mais efetivas no que diz respeito à participação das entidades do âmbito estadual. A Lei Estadual nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006 (BAHIA, 2006), prevê em seu Art. 55 a constituição da CTGA em instituições tanto públicas quanto privadas, com objetivo de:

coordenar e executar o autocontrole ambiental, bem como avaliar,

acompanhar, apoiar e pronunciar-se sobre os programas, planos, projetos e licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente degradadoras (BAHIA, 2006, p. 17).

De acordo com o Decreto nº 14.024/2012, que regulamenta a Lei nº 10.431/2006, as CTGAs têm entre suas funções a de análise, avaliação e pronunciamento a respeito do “desempenho

ambiental do empreendimento ou atividade”, “coordenar a elaboração dos estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental”, a proposição de condicionantes aos órgãos ambientais licenciadores, entre outros (BAHIA, 2012). Vê-se que, normativamente, pode-se considerar a CTGA como um braço técnico do órgão ambiental, tornando mais ágil o licenciamento ambiental da atividade.

Quadro 4 – Posição dos representantes de entidades pleiteantes de recursos acerca da cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO DE REPRESENTANTES DE PLEITEANTES QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
PleiteanteGov1	É preciso que haja um trabalho em equipe, e o trabalho em equipe é isso, nós precisamos ter o mesmo foco (...). A Secretaria da Fazenda tem que liberar recurso pra mobilidade, habitação. Tudo bem, sabemos de tudo isso, mas precisamos sim ter o foco pra área de saneamento também
Representante PleiteanteMun3	Esse nosso projeto, esse nosso levantamento de dados todos foi praticamente a custo zero. Então, toda colaboração que foi buscada foi no sentido realmente de tornar viável isso (...) Então, a gente tem que buscar colaboração aonde encontra
AmbEst	A gente sabe que a quantidade de técnicos que a gente tem no órgão não é suficiente pra dar 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 solicitam licenciamento criem essas CTGAs
AmbMun1	Nós praticamente utilizamos as condicionantes de uma das nossas licenciadas [para realização da semana do meio ambiente]. Ela [empresa licenciada] nos forneceu cartilha, placas (...) porque está dentro. Lá na condicionante dela diz o que: apoio à Secretaria de Meio Ambiente em suas necessidades (...)

Outro exemplo de predominância da cooperação intragovernamental é o papel dado à Embasa no desenvolvimento dos projetos e da documentação necessária para os pleitos, que se restringe apenas àquelas localidades nas quais a companhia detém a concessão. Tal aspecto pode ser verificado nos trechos de entrevistas dos representantes PleiteanteGov1 (2015) (“Na verdade esses projetos foram desenvolvidos pela Embasa que é uma descentralizada”) e PleiteanteGov2 (2015) (“Sei que a gente contrata projetos de municípios onde a Embasa opera o sistema. Onde ela é a concessionária”).

Os três representantes da Funasa entrevistados foram unânimes em destacar aspectos que traduzem a baixa eficácia da

cooperação interinstitucional no ambiente estudado, principalmente no que diz respeito à cooperação do estado com os municípios (intergovernamental), conforme relatos apresentados no Quadro 5.

Da análise dos dados, infere-se que a limitada cooperação intergovernamental é um fator predominante no ambiente institucional-normativo estudado. A cooperação interinstitucional mostra-se presente em instâncias como a CTGA ou na cooperação da Embasa como braço técnico do Governo do Estado da Bahia na elaboração dos projetos e na obtenção da documentação complementar. Contudo, consideram-se poucos e isolados os casos de sucesso na cooperação

intergovernamental. Entende-se que as raízes dessa situação podem se ancorar em aspectos tratados por Fiori (1994), nos quais se nota o caráter conflituoso da distribuição de poder num Estado do tipo federal, que neste caso se reflete na implementação das políticas públicas de saneamento básico, ao dificultar o acesso aos recursos públicos destinados à área. Tal aspecto, diretamente relacionado com a natureza conflitiva

do estado federal, reflete nas instituições que implementam as políticas públicas desse Estado.

Dessa forma, entende-se que os dados indicaram que a pouca eficácia da cooperação interinstitucional, notadamente a cooperação intergovernamental, é uma categoria relevante no ambiente institucional-normativo estudado e que influencia negativamente o acesso aos recursos do processo analisado.

Quadro 5 – Posição dos representantes da Funasa quanto à cooperação interinstitucional

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL
Funasa1	Porque nesse caso eu entendo até que as companhias concessionárias deveriam dar um apoio maior , inclusive no acompanhamento das obras, visto que eles mais pra frente é que vão operar esses sistemas (...)
Funasa2	Olhe, se a UPB, que é a entidade municipalista, tivesse um suporte de técnicos, de profissionais, ela poderia sim. Porque ainda é muito tímido esse apoio que a UPB [dá aos municípios] (...)
Funasa3	Eu acho que tecnicamente, por exemplo, a UPB teria como sim, não só a parte técnica, quanto também politicamente, pois talvez conseguisse com mais celeridade a obtenção das licenças ambientais

Da institucionalização dos procedimentos

A institucionalização de procedimentos é entendida aqui como uma conformação entre prática, políticas e normas que regem a instituição, de acordo com a conceituação realizada por Paim (2011). Ou seja, um processo cujas normas que regulam os procedimentos e as práticas decorrentes das normas reguladoras se retroalimentam, à medida que se dão as interações no campo da implementação das políticas públicas. A limitação na institucionalização dos procedimentos foi 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.

As exigências técnicas feitas para acesso ao recurso do processo em estudo foram reguladas por 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. Nota-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, podendo agravar dificuldades relatadas por um dos representantes de entidades pleiteantes de recursos, quando destaca a grande subjetividade das análises: "**Então há uma subjetividade muito grande.**

Então, quando você tem um normativo, fica mais claro de você entender" (PleiteanteGov2, 2015, grifo do autor).

Certamente, um manual de procedimentos não deve ser rígido a ponto de impossibilitar o uso da discricionariedade pelo profissional analista. A discussão acerca do alcance dos manuais deve se pautar na busca por 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 a necessidade de certa previsibilidade quanto a o que os pleiteantes de recursos podem esperar quando da apresentação e revisão de seus projetos ao longo de um processo de seleção.

Destaca-se que há uma versão revisada do Manual de orientações técnicas para elaboração e apresentação de propostas e projetos para sistemas de esgotamento sanitário da Funasa (FUNASA, 2017), publicada em abril de 2017, mais de três anos após o encerramento da seleção objeto deste trabalho, que foi finalizada em 2013. A versão, homologada por meio da Portaria Funasa nº 526, de 06 de abril de 2017, está disponível no *website* da instituição e avança em algumas questões, apresentando itens como objetivos do programa de esgotamento sanitário da Funasa em consonância com a Política Federal de Saneamento Básico, itens passíveis e não passíveis de apoio financeiro, entre outros.

Outro fator levantado pelos entrevistados diz respeito à ausência de um calendário de contratação para abertura de seleções de repasse de recursos. Em relação a esse aspecto, o representante de um dos pleiteantes deu o seguinte depoimento:

A gente não tem uma pré-divulgação pelo governo federal (...) 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 (Representante PleiteanteGov2, 2015, grifos do autor).

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 (Representante Funasa2, 2015, grifos do autor).

A fragilidade da institucionalização dos procedimentos mostra-se ainda mais grave quando analisadas outras nuances do processo de seleção, identificados em alguns depoimentos dos entrevistados e confirmados na análise documental. Entre esses aspectos, destaca-se o pequeno prazo concedido entre as etapas do processo de seleção, como identificado nos depoimentos do PleiteanteMun2 (2015) e de Funasa3 (2015). Tal aspecto pode ser confirmado nos normativos reguladores do processo, os quais determinam prazos para apresentação dos projetos de engenharia ao longo da seleção, variando de 10 a 14 dias, e prazos para a fase de entrevista técnica e apresentação da documentação complementar, variando de 6 a 8 dias, após publicação das cartas-consultas selecionadas para a fase subsequente da seleção (Portarias Funasa nº 192, de 01/02/2013; 784, de 07/06/2013; 931, de 10/07/2013 e 372, de 05/05/2014). 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, caso de todos os pleiteantes municipais envolvidos na pesquisa.

Analisando-se os dados, percebem-se evidências de que o baixo nível de institucionalização nos procedimentos não se restringe apenas à entidade repassadora dos recursos, mas está disseminada no ambiente institucional-normativo estudado, conforme identificado nos depoimentos do PleiteanteMun2 (2015) (falta de consulta formal ao operador do sistema), PleiteanteMun3 (2015) (inexistência de acordo formalizando a cooperação recebida na elaboração dos projetos), PrestadorGov1 (2015) e PrestadorMun1 (2015) (inexistência de padrão para análise da concessão da anuência ao projeto).

Hirsch (2010) 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. 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 no ambiente institucional-normativo estudado, estando implícita em práticas de representantes das diversas instituições analisadas. Assim, entende-se que há evidências de que a pouca institucionalização dos procedimentos é bastante presente no ambiente institucional-normativo estudado, sendo considerado um aspecto limitador do acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, para as transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, no estado da Bahia.

Das discontinuidades administrativas

Considera-se que as discontinuidades administrativas, como as provocadas pelo ciclo eleitoral, podem provocar uma mudança na prioridade governamental pela política pública, dificultando a realização de procedimentos para acesso ao recurso. Além disso, entende-se que mudanças na equipe técnica diretamente envolvida no processo também podem trazer prejuízos para o andamento do processo, desde a elaboração dos projetos até o atendimento de pendências técnicas, obtenção de documentos, entre outros.

Da análise dos dados, verificaram-se no ambiente institucional-normativo estudado exemplos de discontinuidades administrativas, porém, os impactos no processo específico em análise foram incertos. Da análise dos depoimentos colhidos, podem-se identificar discontinuidades administrativas estreitamente relacionadas com o ciclo eleitoral (PleiteanteGov1, PleiteanteMun1 e ConSaúdeMun1), ou com meras alterações

administrativas de pessoal (PrestadorMun1, PleiteanteMun4 e AmbMun2).

Entende-se, todavia, que os impactos dessas situações no processo específico em estudo foram incertos. Tais discontinuidades, conforme destacam Silva e Machado (2001), são características do ambiente das políticas públicas. Considera-se que tais mudanças fazem parte do jogo social e refletem justamente as disputas por poder, empreendidas dentro do complexo institucional e que acabam por moldar esse próprio complexo. Como avalia Hirsch (2007a, p. 27), a ação social “é definida pelo cálculo estratégico dos atores em disputa”. Tal cálculo envolve a construção de coalizões que dão base de sustentação ao governo e refletem nas instituições do Estado.

Dessa forma, considera-se que há evidências nos dados de que as discontinuidades administrativas estão presentes em diferentes níveis no ambiente institucional estudado. Contudo, não foram encontradas evidências de que esse aspecto tenha sido um fator que influenciou o processo específico estudado, permanecendo sem uma relação causal mais definida para explicar as limitações no acesso aos recursos.

Dos conflitos intra e interinstitucionais

Observa-se por meio de alguns depoimentos que, de um modo geral, os entrevistados compreendem a importância de se gerenciar adequadamente os conflitos. Contudo, de acordo com os dados coletados, verifica-se no ambiente institucional estudado a ocorrência de conflitos de diversas ordens.

No âmbito da esfera política, relacionado às questões macro do processo de seleção, veem-se questionamentos à falta de calendário do governo federal para as seleções e aos prazos concedidos no processo de seleção, conforme depoimentos dos representantes do PleiteanteGov2 (2015) (“A gente não tem uma pré-divulgação pelo governo federal”) e do PleiteanteMun2 (2015) (“[A Funasa] deu um prazo muito apertado pra entrega”). Tal aspecto, que também sinaliza limitações em termos da institucionalização dos procedimentos, indica conflitos entre as rotinas das diferentes entidades envolvidas.

Observa-se também no processo a ocorrência de conflitos de ordem mais técnica, relativa a procedimentos operacionais. Alguns desses conflitos são motivados por limitações na institucionalização dos procedimentos, como a

relacionada à inexistência de normativos ou inadequação dos técnicos aos normativos existentes (conforme depoimentos dos representantes PleiteanteGov1 (2015) e PrestadorGov1 (2015)).

Outro conflito interinstitucional que se mostra predominante é o existente entre o aparelho executivo da Administração Pública e o controle social. Nesse caso, destaca-se o apresentado pelo representante do Conselho Estadual de Saúde:

Por que até hoje o controle social ainda vive [em] conflito com a gestão? Porque a gestão não assimilou, além de não assimilar, ela não é sensível e ela quer ter o

afastamento do controle social (Representante do ConSaúdeEst, 2015).

Nessa mesma linha de conflito entre a gestão e o controle social, destaca-se a divergência de posição entre alguns representantes de conselhos e a participação atual dos conselhos no processo. Um dos documentos exigidos no processo de repasse de recursos estudado é o documento comprobatório de que o Conselho de Saúde foi informado do pleito encaminhado à Funasa. Quando questionados se a atuação do respectivo Conselho no processo foi a adequada, alguns representantes discordaram, apresentando as considerações presentes no Quadro 6.

Quadro 6 – Posição de representantes de conselhos de saúde sobre a participação do Conselho no processo

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO DE SAÚDE NO PROCESSO
ConSaúdeMun2	Não acho que seria adequada [a participação no processo estudado] (...) Eu acho que o Conselho deveria ter uma participação maior em relação a isso. Como eu te falei, se eles reunirem os seus secretariados que estão envolvidos no projeto, até mesmo antes de o projeto ser aprovado ou o que for.
ConSaúdeMun3	Não foi adequada porque o projeto em si não foi apresentado ao nosso Conselho.

A Lei nº 11.445/2007 prevê como um dos seus princípios fundamentais o controle social, reconhecido como o mecanismo que permite à sociedade a participação nos processos relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, perpassando as etapas de formulação, planejamento e avaliação de políticas (BRASIL, 2007). Dessa forma, entende-se que as preocupações externadas pelos representantes dos Conselhos, de participação mais ativa na fase do projeto de engenharia, se coadunam com a necessidade de uma maior efetivação do processo de participação social na política nacional de saneamento básico.

No âmbito deste trabalho, parte-se da premissa de que o aparelho de Estado direciona sua atuação no longo prazo a “favor da fração hegemônica do capital”, indo além das contradições intraorganizacionais e interorganizacionais, como assevera Fleury (1994, p. 33). Dessa forma, considera-se que a existência desses conflitos, de variadas ordens, é algo inerente ao jogo social. Fundamentado na Teoria da Regulação para explicar a manutenção das condições de reprodução do regime

capitalista, a despeito de suas contradições inerentes, Hirsch (1998, p. 12) destaca que o capitalismo não é uma estrutura “homogênea e estável”, determinada por “leis objetivas”, mas se caracteriza pela existência de processos de reprodução econômica “incrustados em um complexo processo de instituições e normas” (HIRSCH, 2007b, p. 52). Almeida (2005), por sua vez, destaca a natureza complexa e de latente conflito na distribuição de poder entre as esferas de governo num Estado do tipo federal, característica do Estado brasileiro.

Dessa forma, a partir da análise dos dados, infere-se que a ocorrência de conflitos, com predominância de conflitos interinstitucionais, é uma categoria relevante no ambiente institucional-normativo estudado. Mesmo entendendo que o conflito é algo intrínseco à ação interinstitucional, considera-se que a predominância de conflitos interinstitucionais pode ser um fator dificultador para o sucesso da cooperação interinstitucional, representando, conseqüentemente, uma limitação para acesso aos recursos da área de saneamento básico,

componente esgotamento, tendo em conta o estudo em realização.

Dos pontos de veto

Conforme disposto por Knott e Hammond (2010), os pontos de veto são instituições que têm poder para rejeitar alguma proposta de mudança política. No âmbito da presente pesquisa, considerou-se possível a existência de instituições que, por sua atuação no processo, fossem capazes de bloquear ou dificultar sobremaneira o acesso dos pleiteantes aos recursos. Entretanto, não foram encontradas evidências de que a categoria pontos de veto fosse predominante no ambiente institucional-normativo estudado.

Acredita-se que as situações encontradas que guardam semelhança com tal categoria (tais como dificuldades com a própria Funasa, contidas no depoimento do PleiteanteMun2, 2015; ou da possível ingerência do GPAC sobre a atuação da Funasa, conforme depoimento de Funasa2, 2015) podem ser mais bem explicadas a partir de outras óticas, tais como requisitos técnicos ou requisitos de coordenação da política pública de saneamento básico. Dessa forma, os dados analisados não oferecem evidências suficientes para concluir que a existência de pontos de veto tenha influência significativa no acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente esgotamento sanitário, para as transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, no estado da Bahia.

Das mudanças ou desvios dos objetivos institucionais e das preferências da companhia estadual

As mudanças ou desvios dos objetivos estão diretamente relacionados com os objetivos políticos, ou seja, com a mudança de prioridades ou de diretrizes das entidades envolvidas no processo estudado. Ainda que esperadas no jogo social, entende-se que tais mudanças influenciam o processo de repasse de recursos, uma vez que desviam o foco de todo processo de obtenção dos documentos, licenças, entre outras exigências.

Todos os representantes das entidades pleiteantes foram unânimes em destacar que o pleito de recursos para ação de esgotamento sanitário, feito no âmbito da 2ª seleção do PAC/Funasa, não sofreu uma mudança de prioridades. Contudo, analisando-se os discursos, observam-se alguns aspectos que indicam algo

diferente do que é falado. Vê-se, por exemplo, na entrevista do representante do PleiteanteGov1 a prevalência da prioridade pelo abastecimento de água, no momento de escassez dos recursos para financiar ações tanto de esgotamento sanitário quanto de abastecimento de água ("Não, ele não deixou de ser prioridade não. Esses quatro pleitos específicos, na verdade (...) ele deixou de ser prioridade no momento que **os recursos eram escassos** e teria que ser tomada a decisão: **ou eu faço esgoto ou eu faço água**. Sem o esgoto as pessoas ainda vivem, sem água não vive não". PleiteanteGov1, grifos do autor).

O estabelecimento de prioridades é algo natural no ambiente das políticas públicas, no qual os recursos são quase sempre menores em relação à demanda da população por serviços públicos. No ambiente institucional-normativo em estudo, vê-se esse traço no conteúdo de algumas entrevistas com representantes de outras entidades. É o caso, por exemplo, da entrevista do representante do PleiteanteMun4 (2015), ao afirmar em seu depoimento que "Pra manter uma equipe técnica num município é caro. E o município precisa cumprir [com] outras necessidades da população". Tal aspecto está presente também no depoimento de um dos representantes da área de meio ambiente, quando questionado sobre as principais dificuldades para sucesso da cooperação no licenciamento ambiental (AmbMun1, 2015).

Um dos representantes da Funasa aborda a mudança de prioridade no âmbito dos projetos contratados pelos governos estaduais. Para o entrevistado, haveria uma priorização dos projetos de maior vulto, financiados por outros órgãos, em detrimento dos projetos financiados pela Funasa, destinados a comunidades menores e, em geral, de menor porte. Tal situação, levantada pelo representante da Funasa, encontra eco no discurso do representante do Conselho Estadual de Saúde, quando questionado sobre quais aspectos viriam dificultando o sucesso da cooperação entre os diversos órgãos e entidades do ambiente institucional-normativo estudado. Tais depoimentos são apresentados no Quadro 7.

Não foram encontrados dados individuais dos investimentos isolados do PAC no componente esgotamento sanitário, separados por entidade ou por grupo. Isso dificulta a comparação do valor individual dos investimentos por empreendimento. Contudo, observando-se os dados da Tabela 1, relativos ao último balanço do PAC 2, percebe-se que a média de investimentos

por empreendimento do PAC em saneamento básico, nos municípios acima de 50 mil habitantes, é bastante superior ao valor para municípios com menos de 50 mil habitantes. Isso é explicado pela própria natureza dos

empreendimentos que, em geral, são de porte mais significativo, englobando regiões metropolitanas e capitais de estados (BRASIL, 2013).

Quadro 7 – Posição de alguns entrevistados quanto à mudança de prioridades

ENTREVISTADO	POSIÇÃO QUANTO À MUDANÇA DE PRIORIDADES
Funasa1	[Sobre a priorização dada pelos governos estaduais aos projetos] Eles têm que priorizar alguma coisa e a priorização é por estes projetos de maior vulto.
ConSaúdeEst	Pode até, não sei, o valor dos recursos [influenciar] (...) às vezes até o próprio valor monetário dos recursos tem influência. De repente, uma coisa é a disponibilidade de milhões. E outra coisa é um recurso [de] 100 mil reais. Então, essa relação monetária também tem influência.

Tabela 1 – Investimento médio do PAC por empreendimento para o conjunto esgotamento sanitário, resíduos sólidos, saneamento integrado e desenvolvimento institucional especificamente na área de saneamento básico

SELEÇÃO	GRUPO	TIPO DE RECURSO	INVESTIMENTO	Nº DE EMPREENDIMENTOS*	INVESTIMENTO MÉDIO POR EMPREENDIMENTO
2007 / 2009	Mais de 50 mil habitantes	OGU + Financiamento	R\$19,2 bilhões	870	R\$ 22,1 milhões
2007 / 2009	Menos de 50 mil habitantes (Funasa)	OGU	R\$1,5 bilhão	2.272	R\$ 0,7 milhão
2011	-	OGU + Financiamento	R\$5,2 bilhões	412	R\$ 12,6 milhões
2011	-	OGU (Funasa)	R\$2,2 bilhões	1.921	R\$ 1,1 milhão
2012	-	OGU + Financiamento	R\$5,9 bilhões	95	R\$ 62,1 milhões
2013	-	OGU + Financiamento	R\$6,4 bilhões	158	R\$ 40,5 milhões
2014	-	OGU (Funasa)	R\$1,9 bilhão	349	R\$ 5,44 milhões

Fonte: Elaborado pelo primeiro autor a partir de PAC (2014).

* Empreendimentos contratados

O possível direcionamento dado pela companhia estadual à execução dos projetos que representam o maior volume de recursos vai ao encontro de uma das premissas do neodesenvolvimentismo (corrente teórica que explica as bases do Programa de Aceleração do Crescimento), que associa elevadas taxas de investimento, disponibilidade de investimentos lucrativos para as empresas e de demanda interna e externa para fomentar o desenvolvimento econômico (BRESSER-

PEREIRA, 2011). Além disso, alia-se com uma das visões predominantes sobre saneamento básico, o qual, de acordo com Borja e Moraes (2006), passou a ser visto mais vinculado à infraestrutura, em detrimento do seu aspecto prioritário como uma política social, campo em que o dever do Estado para sua promoção é mais acentuado.

Nesse ponto, não há como dissociar a análise da categoria mudanças ou desvios dos objetivos iniciais da categoria preferências da

companhia estadual. Essa última categoria representa a persistência no processo de itens de preferência da companhia estadual, tais como exigência de autorizações, de documentos, entre outros, e que não estejam previstos nas regras institucionalizadas para acesso aos recursos. Nesse sentido, apresenta-se o depoimento de um dos representantes dos pleiteantes municipais em que há Serviço Autônomo de Água e Esgoto, quando questionado se a entidade prestadora dos serviços foi consultada sobre o projeto (a anuência da entidade responsável pela prestação dos serviços é um dos itens exigidos pela Funasa no processo). No caso em questão, o SAAE não foi consultado sobre o projeto, contudo, o entrevistado relata:

Se fosse pela Embasa, nós (...) comunicáramos a Embasa da elaboração do projeto, porque depois que a gente faz o projeto, na hora da execução, geralmente, os municípios passam pra Embasa operar (Representante do PleiteanteMun2, 2015, grifo do autor).

O comportamento demonstrado pelo representante do PrestadorMun2 (2015) de deliberadamente dispensar a consulta à entidade prestadora de âmbito municipal não é algo que pode ser considerado recorrente no ambiente institucional-normativo estudado, apesar de se mostrar presente e ser contrário às exigências institucionais-normativas para acesso ao recurso de esgotamento sanitário da Funasa.

Considerando-se os achados da pesquisa, entende-se que a **mudança ou desvio dos objetivos iniciais** (ou mudança de prioridades) é um aspecto presente e disseminado no ambiente institucional-normativo estudado. De uma maneira mais ampla, vê-se a pouca priorização que é dada, no geral, aos componentes da área de saneamento básico. Tal aspecto se alinha à histórica marginalização dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, que resulta no baixo desempenho dos indicadores de atendimento ao longo dos anos (SOUSA; COSTA, 2008). No âmbito específico da área de saneamento básico, à luz dos investimentos do PAC, vê-se a priorização que é dada àqueles investimentos mais robustos, em detrimento dos projetos de menor vulto.

Uma categoria intimamente ligada à mudança ou desvio dos objetivos iniciais é a de **preferências da companhia estadual**. Os dados analisados oferecem indicativos de que esta categoria está presente no ambiente institucional-normativo estudado. Contudo, não há evidências

fortes o bastante que indiquem que este fator influencie negativamente e de maneira peculiar o processo analisado. Todavia, há que se considerar a influência dessa categoria no prevaecimento da categoria mudança ou desvio dos objetivos iniciais (ou mudança de prioridades) no ambiente institucional-normativo estudado.

Das falhas de projetos

A análise dos dados indicou que a ocorrência de falhas nos projetos de engenharia foi uma das questões predominantes que limitaram o acesso aos recursos do processo estudado. Quando questionados sobre a principal dificuldade para acessar os recursos, os representantes de quase todas as entidades pleiteantes indicaram questões relacionadas ao projeto (PleiteanteGov1, PleiteanteMun1, PleiteanteMun3 e PleiteanteMun4). Nessa mesma linha, pode-se incluir o relato do PleiteanteMun2 (2015) que, mesmo não indicando *a priori* o projeto como principal dificuldade para acessar os pleitos, deixa implícita essa questão quando cita o "prazo muito apertado para entrega" como uma das dificuldades encontradas no processo.

Observando-se as análises realizadas pelos técnicos das Funasa quando da seleção para acesso aos recursos, nota-se que as pendências de projeto de engenharia se mostraram predominantes, inclusive nos pleitos cujas pendências de projetos não foram indicadas como principais dificuldades iniciais. O Quadro 8, elaborado a partir dos documentos disponibilizados pela Funasa acerca da seleção em estudo, mostra a predominância de pendências de projetos.

Ao se analisar o discurso de representantes do pleiteante da esfera estadual, nota-se uma aderência maior às questões de contexto, ampliando a mera constatação de falhas no desenvolvimento do projeto. Nesse sentido, alguns representantes da esfera estadual destacam aspectos ligados ao planejamento urbano, como o relatado a seguir:

Existem muitos casos que nós temos os projetos prontos, mas eles precisam de um nível de atualização, porque você sabe que a **dinâmica de ocupação do uso do solo** é uma coisa muito dinâmica né. A realidade muda. Você projetou uma área pra fazer uma ETE, quando chega lá hoje já existe uma comunidade que está lá ocupando (Representante do PleiteanteGov2, 2015, grifo do autor).

Da análise dos depoimentos dos pleiteantes municipais e estaduais, percebe-se que a restrição de recursos prevalece como fundamento para dificuldades na elaboração dos projetos (tal aspecto será retomado posteriormente, no item "Das restrições orçamentárias"). Em ambas as esferas de governo, predominam questões relativas à institucionalização dos procedimentos, aspecto este, como visto no item "Da institucionalização dos procedimentos", que se mostrou difundido no ambiente institucional-normativo estudado, influenciando negativamente o acesso aos recursos do processo analisado.

Da análise dos dados, infere-se que as falhas em projetos é um aspecto disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, e deve-se a fatores diversos. Entende-se que as falhas de projetos estão intimamente relacionadas com questões como o baixo nível de cooperação

intergovernamental, o que está em consonância com a predominância de projetos menos desenvolvidos nas instâncias municipais de governo, e o baixo nível de institucionalização dos procedimentos do ambiente institucional-normativo estudado, o que inviabilizou a aprovação inclusive dos projetos do governo do estado, ente com maior capacidade econômica, técnica e política no processo. Os dados analisados não permitem identificar um fator que se sobressai, contudo, sugerem que as principais causas das falhas de projetos encontradas repousam em outras categorias já estudadas.

Dessa forma, entende-se que os dados indicaram que as falhas em projetos constituem uma categoria relevante no ambiente institucional-normativo estudado, que influencia significativamente o acesso aos recursos do processo analisado.

Quadro 8 – Pendências técnicas e de documentação nos pleitos integrantes da pesquisa

Localidades	Identificação do pleito	Responsável pelo pleito (GOV / PM)	Documento obtido	Pendências
Anguera	BA0504138581	Prefeitura	-	-
Boquira	BA0504138236	Prefeitura	Análise técnica (26/07/2013)	MD, PG, PO
Cardeal da Silva	BA2803135871	Prefeitura	Análise técnica (04/09/2013)	MD, MC, PG, ET
Oliveira dos Brejinhos	BA0504137661	Prefeitura	Ata de reunião (21/06/2013)	Falta de planta com esquema geral do SES
Brejões	BA2603135590	Governo do Estado	Análise técnica (25/07/2013)	ART
Itanagra	BA2603135640	Governo do Estado	Análise técnica (04/09/2013)	PS, MD, MC, PG, LA, PO, ET, ART
Itirucu	BA2603135643	Governo do Estado	Análise técnica (26/07/2015)	PG
Santa Bárbara	BA2603135654	Governo do Estado	Análise técnica (01/11/2013)	PO

Fonte: Elaborado pelo primeiro autor a partir de documentos fornecidos pela Superintendência da Funasa na Bahia.

Legenda: SES – Sistema de Esgotamento Sanitário; MD – Memorial Descritivo; MC – Memorial de Cálculo; PG – Peças Gráficas; LA – Licenciamento Ambiental; PO – Planilha Orçamentária; ET – Especificações Técnicas; ART – Anotação de Responsabilidade Técnica; PS – Proposta de Sustentabilidade

Das restrições de orçamento

A restrição orçamentária pode estar presente no processo quando faltam recursos para atender uma exigência específica, seja no início do processo ou ao longo dele. Tal restrição ocorre, por exemplo, quando não há dotação orçamentária para se fazer as adaptações em

projetos ou se obter documentos necessários para cumprir exigências da entidade concedente dos recursos.

Analisando-se as entrevistas de representantes das diferentes instituições envolvidas na pesquisa, nota-se como a limitação de recursos está presente em diferentes

aspectos, como a cooperação interinstitucional, a gestão ambiental, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidades municipais, entre outros. Um dos representantes da Funasa, por exemplo, traz essa questão associada à baixa cooperação da secretaria estadual responsável pela área. Quando questionado sobre dificuldades para uma cooperação maior da Secretaria estadual com os municípios, esse entrevistado relata:

Não posso dizer falta de prioridade (...) Talvez limitação orçamentária. Apesar de a quantidade de recursos humanos ser insuficiente, mas se tiver orçamento você contrata consultoria né. Contrata uma entidade (Representante Funasa2, 2015).

Por sua vez, um dos representantes de prestador municipal destaca a dificuldade orçamentária para a manutenção da estrutura funcional do Serviço Autônomo de Água e Esgoto:

Nós já temos uma balança negativa em nossa operação (...) Então, o município já está entrando com toda essa contrapartida. Se jogar o esgotamento pra cá, aí você já imagina como é que nós insuflaremos (Representante do PrestadorMun1, 2015).

Sobre as dificuldades para a adequada implementação da Gestão Ambiental Compartilhada (GAC) no âmbito do Consórcio do qual o município faz parte, um entrevistado argumenta:

Você sabe como são os recursos lá em cima (...) Não adianta sonhar com 400 mil do governo (...) Não é suficiente. Uma equipe dessa [para a GAC no Consórcio] daria uma despesa, no mínimo, de quarenta e poucos mil reais. Então, é o que se coloca para ratear entre os 14 municípios. Mas muito mais barato (do) que o município só manter tudo isso (...) Aí o prefeito entende isso como um aumento de despesa. E nós temos que convencer ele [de] que isso é uma diminuição de despesa (Representante do AmbMun1, 2015, grifo do autor).

Considerando-se as respostas obtidas nas entrevistas dos representantes de entidades estaduais envolvidas diretamente no pleito (do governo do estado e da Embasa), a categoria "restrições de orçamento" não se mostrou como uma limitação para elaboração dos projetos ou da

documentação complementar exigida pela Funasa. Contudo, os representantes dessas entidades foram unânimes em indicar as restrições de recurso por parte do governo federal (esfera de governo a qual pertence a entidade repassadora de recursos) como uma das razões para o insucesso do pleito (PleiteanteGov1, 2015; PleiteanteGov2, 2015).

Todavia, entende-se que a limitação de recursos **por parte do governo federal** não foi um aspecto predominante para explicar a limitação no acesso aos recursos do processo estudado, pelo menos no ambiente institucional normativo do estado da Bahia. Como visto no Quadro 8 do item "Das falhas de projetos", as análises fornecidas relativas a sete dos oito pleitos contemplados nesta pesquisa indicaram existência de pendências técnicas ou de documentação, o que enfraquece a tese de que os pleitos foram rejeitados tão somente por restrições de recursos do governo federal. Por outro lado, há dois pleitos que foram recomendados tecnicamente para fase posterior (fase de visita técnica), porém, não foram encontrados documentos que indicassem terem sido realizadas as visitas. Isso pode ser um indicativo da influência de restrições de recursos para aprovação destes pleitos. Entretanto, os dados coletados não permitem comprovação ou eliminação de tais hipóteses.

Analisando-se os depoimentos dos representantes das Prefeituras Municipais, o aspecto limitação orçamentária toma uma direção mais incisiva no que diz respeito à influência no desenvolvimento dos projetos. A influência da restrição de recursos para desenvolvimento dos projetos pode ser notada em quase todos os depoimentos de representantes das prefeituras municipais. Quando questionados sobre a principal dificuldade para acessar os recursos, os representantes PleiteanteMun1 (2015) e PleiteanteMun4 (2015) destacam diretamente limitações relativas a recursos para elaborar e / ou revisar os projetos.

Os representantes das demais prefeituras não indicam diretamente o aspecto limitação de recurso como fator decisivo no tocante à elaboração do projeto, contudo, implicitamente, pode-se destacar o peso do fator limitação de recursos nos seus discursos. Em relação ao representante PleiteanteMun2 (2015), nota-se uma preocupação subjacente à limitação de recursos do governo federal, frente à concorrência com outras áreas das políticas públicas, quando o mesmo destaca a falta de

vontade política como principal dificuldade para acessar os recursos do processo estudado.

Considerando-se os dados obtidos, entende-se que a restrição de recursos é um dos aspectos que afetam o ambiente institucional-normativo estudado em diferentes componentes que afetam o próprio acesso aos recursos. Como destacado por um dos entrevistados da Funasa no depoimento a seguir, configura-se uma contradição presente na atual Política de Saneamento Básico brasileira:

Um contrassenso né, enquanto há uma carência muito grande de recursos, ao mesmo tempo o Brasil não está preparado. Não existem profissionais nem nos municípios, nem nos estados, nem nas instituições (Representante da Funasa2, 2015).

Ao mesmo tempo em que há limitação de recursos para área, essa limitação macro, que repercute em diferentes nuances da área (profissionais nos entes pleiteantes, empresas projetistas etc.), acaba por limitar o próprio acesso aos recursos quando disponibilizados. Este é mais um aspecto que reflete a natureza do Estado, marcado por contradições e conflitos de interesse e de classe que repercutem na complexidade de sua ossatura institucional e nas políticas públicas empreendidas pelo Estado (HIRSCH, 2010; FLEURY, 1994).

Essa limitação não afeta diretamente a elaboração dos projetos pelo governo do estado, conforme se depreende das entrevistas dos representantes de entidades estaduais. Contudo, a limitação de recursos federais provoca certos embaraços no sistema, como o direcionamento dos esforços para aquelas ações consideradas mais urgentes (a exemplo dos serviços públicos de abastecimento de água), ou a realização de cortes nos projetos já elaborados (inviabilizando a efetividade das intervenções), o que impede o acesso aos recursos a pleitos com projetos em fase adiantada de elaboração, os quais, possivelmente, terão que ser revisados posteriormente, em novas seleções nas quais não se garante o acesso aos recursos. Vê-se formado um verdadeiro ciclo vicioso em que os projetos são elaborados e/ou atualizados (i), mas, devido à insuficiência de recursos (ii) para sua implementação, os mesmos se desatualizam com o tempo (iii), demandando novas revisões e ajustes (iv) para que fiquem novamente atualizados (i).

Mais uma vez, observam-se indícios do uso intensivo de recursos em preparação para ações

estruturais, em detrimento de uma melhor organização do complexo institucional por meio de medidas estruturantes em direção ao uso mais sustentável dos recursos. Considera-se que o Plansab avança positivamente nessa questão, ao prever recursos separadamente para ações estruturantes (44,2% do total de recursos previstos para universalização do acesso em 20 anos), vinculadas ao suporte político e gerencial necessário para sustentabilidade dos investimentos em ações estruturais (BRASIL, 2013, p. 153).

Dessa forma, os dados estudados indicam que as restrições de recursos são um fator disseminado no ambiente institucional-normativo estudado, sendo relevante para explicar as limitações no acesso ao recurso analisado. No âmbito dos pleiteantes municipais, vê-se que tal limitação afeta mais diretamente a elaboração dos projetos e obtenção da documentação complementar, podendo-se inferir uma relação mais direta. Por sua vez, quando avaliados os dados dos representantes da esfera estadual, nota-se como fator preponderante a limitação de recursos por parte do governo federal, em relação à demanda por investimentos no estado. Tal aspecto, aliado a outros como a baixa institucionalização dos procedimentos no ambiente institucional-normativo estudado (vista, entre outros, na falta de um calendário de contratações, na deficiência de manuais e de normativos reguladores), caracteriza um ciclo vicioso de elaboração e revisão de projetos, que, confrontado com a insuficiência de recursos historicamente destinados à área, mostra o caráter contraditório do complexo institucional-normativo estudado.

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 nesse campo é considerada historicamente um fator dificultador do direcionamento das políticas da área. Entende-se que o intrincado ambiente institucional da área oferece diversos obstáculos para o acesso aos recursos públicos destinados à mesma e para a subsequente concretização de ações, programas e projetos da área, o que representa um obstáculo à universalização do acesso aos serviços.

No trabalho, foram identificados alguns fatores apontados pela bibliografia estudada que

correspondem a limitações da atuação interorganizacional e intergovernamental na gestão das políticas públicas. Tais fatores foram agrupados em subcategorias, e estas, por sua vez, foram agrupadas em categorias de análise. Ao identificar tais aspectos, entende-se que o presente trabalho oferece uma contribuição ao entendimento de limitações institucionais que afetam a política pública de saneamento básico. Considerando-se sua aplicação no ambiente institucional-normativo relacionado com o acesso aos recursos públicos disponibilizados à área, é possível contribuir, preliminarmente, para uma maior equidade no acesso aos recursos públicos destinados à área, flexibilizando certas limitações, como, por exemplo, a relativa à dependência de trajetória desde a instituição do Planasa, que fortaleceu as companhias estaduais de água e esgoto e afeta até hoje a política de saneamento básico.

Das categorias analisadas, mostraram-se com presença relevante no ambiente estudado e com influência na limitação para o acesso aos recursos as seguintes: Cooperação interinstitucional, Institucionalização dos procedimentos, Conflitos interinstitucionais, Mudança ou desvio dos objetivos iniciais, Falhas de projetos e Restrições de orçamento. Por sua vez, as categorias descontinuidades administrativas e preferências da companhia estadual mostraram-se presentes no ambiente estudado, porém, não se constituíram como limitações para o acesso aos recursos. As categorias incompatibilidade entre normativos, instabilidade nos normativos e pontos de veto não se mostraram com presença relevante no ambiente estudado.

Entende-se que o conhecimento dessas categorias permitirá um aprofundamento da análise da inter-relação entre as instituições da área, com vistas a uma maior simplificação dos procedimentos de acesso, que devem pautar por um olhar mais atento aos entes mais fragilizados e de menor capacidade de gestão.

Considera-se que há outros aspectos que explicam as limitações institucionais-normativas nas gestões intergovernamentais e interorganizacionais das políticas públicas que podem afetar o acesso aos recursos públicos destinados à área de saneamento básico, e que aqui não foram identificados por restrições do trabalho. Não foram analisadas mais detalhadamente categorias como a técnica, a ambiental, entre outras, sendo que tais variáveis estão contempladas, na medida do possível,

dentro das categorias abordadas. Além disso, não foram estudadas possíveis subcategorias dentro da categoria política. Entende-se que a política permeia toda a ação social, assim, pondera-se que deve ser empreendido um esforço de depuração do conteúdo político por trás das categorias administrativas e normativas apresentadas neste trabalho, abarcando na análise os conceitos adotados de Estado e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de Almeida. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun., 2005.

ALMEIDA, Hugo Vítor Dourado de; MORAES, Luiz Roberto Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos; BORJA, Patrícia Campos. Limitações do ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico: Revisitando os aspectos apontados pela bibliografia. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (Gesta)**, v. 4, n. 2, p. 297-319, 2016.

BAHIA. **Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Publicada no DOE de 21.12.2006. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=L EIS&p=LEGISLA>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. **Decreto nº 14.024, de 06 de junho de 2012**. Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=DECRETOS&p=LEGISLA>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. O Acesso às Ações e Serviços de Saneamento Básico como um Direito Social. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, XII., 2006, Figueira da Foz. **Anais...** Figueira da Foz: APRH/APESB/ABES, 2006. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 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.

_____. Exposição de motivos nº 122 – MF/MCT/MDIC, de 02 de agosto de 2011, da Medida Provisória nº 540/2011 (publicada no DOU de

3.8.2011), que, entre outros, altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Exm/EMI-122-MF-MCT-MDIC-Mpv540.htm>. Acesso em: 29 set. 2015.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. 173 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Brasil e o novo desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, ano 4, n. 13, 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicao/edicao-numero-13>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

FIORI, José Luís. Estado e federalismo. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994.

FLEURY, Sônia. **A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas**. Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **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.

_____. **Portaria nº 784, de 7 de junho de 2013**. Convoca proponentes a apresentarem projetos técnicos na Fundação Nacional de Saúde. Publicado no DOU de 10.6.2013, seção 1, p. 55.

_____. **Seleção PAC 2 2013/2014**. Procedimentos para adequação, reanálise e aprovação dos TC/PAC. Salvador, 2014. Não publicado.

_____. **Manual de orientações técnicas para elaboração e apresentação de propostas e projetos para sistemas de esgotamento sanitário**. Brasília: Funasa, 2017. 35 p. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/publicacoes/engenharia-de-saude-publica/>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu Castro. Desafios para universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev. Panam. Salud Publica**, Washington, v. 25, n. 6, p. 548-556, 2009. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v25n6/v25n6a12.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

HIRSCH, Joachim. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 9-31, 1998.

_____. Forma política, instituições políticas e Estado – I. **Crítica Marxista**, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n. 24, p. 9-36, 2007a.

_____. Forma política, instituições políticas e Estado – II. **Crítica Marxista**, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n. 25, p. 47-73, 2007b.

_____. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado - Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Raven, 2010.

KNOTT, Jack H.; HAMMOND, Thomas H. Teoria formal e administração pública. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 8, p. 187-205.

O'TOOLE JR, Laurence J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 10, p. 229-248.

PAIM, Jairnilson Silva. Universalidade, integralidade e equidade. 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. 20-58. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2014.

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.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **11º Balanço Completo do PAC 2 – 4 anos (2011 a 2014)**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

RODRIGUES, Taila 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.

SILVA, José Afonso da; MACHADO, L. Serviços urbanos em rede e controle público do subsolo - novos desafios à gestão urbana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 102-111, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8594.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. BIB, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 5-23, 2008. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib66.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

UDDAMERI, Venkatesh; SINGH, Vijay P. A experiência dos Estados Unidos em saneamento: interação entre políticas públicas e gestão. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Org.). **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.

(Org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 12, p. 273-289.

ZILLER, Jacques. O sistema continental de legalidade administrativa. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon