

O APOIO DO BNDES AO SANEAMENTO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Letícia Barbosa Pimentel

Pedro Lazéra Cardoso

Nathalia Farias Saad Rodrigues

*Jorge Luiz Sellin Assalie**

Palavras-chave: Saneamento. Programa de Aceleração do Crescimento. BNDES. Infraestrutura. Água. Esgoto.

* Respectivamente, economista do Departamento de Saneamento Ambiental da Área de Saneamento e Transporte, engenheiro do Departamento de Risco de Mercado e Liquidez da Área de Gestão de Risco, gerente do Departamento de Mobilidade Urbana e Logística e gerente do Departamento de Saneamento Ambiental da Área de Saneamento e Transporte do BNDES. Os autores agradecem os comentários de Arian Bechara, Guilherme Albuquerque, Laura Bedeschi, Luciana Capanema, Luciene Machado, Pedro dos Passos e Rômulo Tavares, isentando-os de qualquer responsabilidade pelo conteúdo do artigo.

THE SUPPORT FROM BNDES TO SANITATION WITHIN THE SCOPE OF THE GROWTH ACCELERATION PROGRAM

Letícia Barbosa Pimentel

Pedro Lazéra Cardoso

Nathalia Farias Saad Rodrigues

*Jorge Luiz Sellin Assalie**

Keywords: Sanitation. Growth Acceleration Program. BNDES. Infrastructure. Water. Sewage.

* Respectively, economist at the Environmental Sanitation Department of the Sanitation and Transport Division, engineer of the Department of Market Risk and Liquidity of the Risk Management Division, manager of the Department of Urban Mobility and Logistics and manager of the Department of Environmental Sanitation of BNDES' Sanitation and Transport Division. The authors thank the comments of Arian Bechara, Guilherme Albuquerque, Laura Bedeschi, Luciana Capanema, Luciene Machado, Pedro dos Passos and Rômulo Tavares, exonerating them of any responsibility for the content of the article.

Resumo

Nos últimos anos, uma das iniciativas mais importantes para a implementação de projetos de saneamento foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este artigo tem como objetivo analisar o apoio do BNDES ao setor no âmbito do PAC, em específico para água e esgoto. Pretende-se, com isso, identificar avanços alcançados, bem como dificuldades encontradas e lições aprendidas. Além disso, o presente trabalho também tem como propósito consubstanciar a experiência operacional obtida na execução do programa, buscando o aprimoramento constante da atuação do Banco. Para tal, será apresentado um breve panorama do setor, seguido das principais políticas públicas recentes (2007-2014) e da evolução dos indicadores de investimento e acesso. Depois dessa contextualização, o apoio do BNDES ao PAC – Saneamento será analisado em relação a suas características e à execução dos projetos financiados.

Abstract

In recent years, one of the most important initiatives for the implementation of sanitation projects was the Growth Acceleration Program (PAC). This article aims to analyze the support to the sector from BNDES within the scope of the PAC, in particular for water and sewage systems. It is intended to identify its achievements, as well as the difficulties encountered and lessons learned. In addition, this paper also aims to substantiate the operational experience gained in the implementation of the program, aiming at the constant improvement of the performance of the Bank. For this, a brief overview of the sector will be presented, followed by the main recent public policies (2007-2014) and the evolution of the indicators of investment and access. After this contextualization, the support from BNDES to PAC – Sanitation will be analyzed with respect to its characteristics and the implementation of the financed projects.

Introdução

Este trabalho tem como objetivo apresentar e analisar o apoio do BNDES ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Saneamento (mais especificamente nos investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados pelos prestadores públicos) por meio de uma amostra das operações contratadas no âmbito desse programa. Optou-se por analisar as operações selecionadas pelas instruções normativas do Ministério das Cidades, isto é, aquelas cujos beneficiários foram estados, municípios e companhias estaduais de saneamento básico (Cesb). Objetivou-se, com isso, tornar a amostra mais homogênea em relação aos trâmites institucionais pelos quais passaram as operações e aos critérios de seleção a que foram submetidas. Ademais, a maioria das operações do PAC – em geral e no BNDES – foi realizada com entes públicos.

A escolha do tema justifica-se pela importância do PAC como política pública para o setor nos últimos anos, bem como pela participação significativa do BNDES nesse programa.

Primeiramente será feito um breve panorama do setor no país, destacando o estado atual dos índices de acesso e a estrutura do setor em relação a prestadores e fontes de financiamento.

Em seguida, apresentar-se-á o histórico recente do setor, contemplando as principais políticas públicas do período de 2007 a 2014 – a saber, a Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento), o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e o PAC – e a evolução dos indicadores físicos (acesso aos serviços) e financeiros (investimentos realizados).

Essas duas seções servem como contexto para a exposição dos dados do estudo, quais sejam, aqueles relativos às operações do BNDES no PAC –

Saneamento. Será explorado o perfil do apoio do Banco, tanto em seu aspecto financeiro, quanto em seus indicadores físicos, e também será abordada a questão da execução dos projetos e experiência operacional. Em relação ao último ponto, destaca-se o esforço de consubstanciar, neste artigo, os problemas encontrados na operacionalização dos projetos, as soluções implementadas e as lições aprendidas.

Com isso, pretende-se dar publicidade e transparência às ações do BNDES, ampliando o conhecimento acerca da atuação da instituição, e analisar sua contribuição para o setor de saneamento, reconhecendo as boas práticas e buscando aprimorar os entraves encontrados. Tem-se, ainda, como objetivo, contribuir para a ampliação do conhecimento em relação ao setor – seus prestadores, formas de financiamento etc. Por fim, espera-se que a consolidação da experiência operacional da instituição no âmbito do PAC em forma de artigo sirva para auxiliar o aprimoramento dos processos e mecanismos de apoio do BNDES, que vêm evoluindo constantemente através do tempo.

Panorama dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil

Breve diagnóstico do acesso aos serviços de água e esgoto

A importância dos serviços de distribuição de água e esgotamento sanitário para o bem-estar e a dignidade dos indivíduos é expressa de maneira exemplar no reconhecimento, por parte da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), na Resolução 64/292, de 28 de julho de 2010, do “direito à água potável limpa e segura como um

direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos” (UNGA, 2010, tradução livre, p. 2).

A falta de saneamento gera custos sociais de enorme importância, em razão dos montantes gastos com o tratamento de doenças infecciosas e parasitárias, e também, por exemplo, dos custos relativos à falta de pessoas no trabalho, da perda de produtividade e da degradação do meio ambiente (ALBUQUERQUE, 2011). Segundo Unesco (2015), em países em desenvolvimento, cada US\$ 1 investido em saneamento pode gerar um retorno entre US\$ 5 e US\$ 28 para a economia.

Em acordo com a noção do saneamento¹ como direito humano fundamental, deve-se observar o quadro de prestação desses serviços no Brasil com preocupação, tanto no que diz respeito ao déficit absoluto do acesso aos serviços, quanto no que concerne às discrepâncias entre as regiões e os estratos de renda da população, como explicitado nas tabelas 1 e 2 e gráficos 1 e 2.

A Tabela 1 aponta para algumas questões. A primeira diz respeito à constatação da não universalização do acesso aos serviços de água e esgotamento sanitário. Ademais, observa-se a desigualdade regional desses índices de atendimento, estando a região Sudeste acima da média nacional em todos os indicadores, ao passo que as regiões Norte e Nordeste encontram-se igualmente abaixo do índice nacional em todos os aspectos mensurados. Outra observação concerne à precariedade da situação do esgotamento sanitário, cujo atendimento atinge apenas metade da população brasileira.

¹ Neste artigo, o termo saneamento será utilizado para designar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, para fins de simplificação. No entanto, ressalta-se que a Lei 11.445/2007 designa como saneamento: “abastecimento de água potável (...); esgotamento sanitário (...); limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (...); drenagem e manejo de águas fluviais” (BRASIL, 2007).

Tabela 1 | Índices de água e esgoto estratificados por macrorregião (%)

	Água – índice de atendimento*	Esgoto – índice de atendimento**	Esgoto – índice de tratamento***
Brasil	83,0	49,8	40,8
Norte	54,5	7,9	14,4
Centro-Oeste	88,9	46,9	46,4
Nordeste	72,9	23,8	31,4
Sudeste	91,7	78,3	45,7
Sul	88,2	38,1	36,9

Fonte: Brasil (2016).

Nota: A tabela foi elaborada com dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (Snis) de 2014, que tem os dados mais atualizados acerca do setor de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

* População total atendida com abastecimento de água/população total residente nos municípios com abastecimento de água, segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

** População total atendida com esgotamento sanitário/população total residente nos municípios com abastecimento de água, segundo IBGE.

*** Volume de esgoto tratado/volume de água consumido.

Ainda em relação aos índices de atendimento, uma importante análise foi introduzida pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (BRASIL, 2013), que incluiu o aspecto qualitativo do acesso à água e ao esgotamento sanitário, entendendo como déficit não apenas o não atendimento da população, mas também o atendimento precário, conforme Tabela 2.² No caso do acesso à água, considera-se se esses serviços são providos por canalização interna e sem intermitências; no caso do esgotamento sanitário, se o esgoto coletado é tratado; e, em casos de uso de fossa, se esta é séptica ou rudimentar, por exemplo.

² Apesar de apresentar os dados do Plansab a título de contextualização do quadro geral do saneamento no Brasil, este trabalho utilizará principalmente os dados providos pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), uma vez que estes últimos têm regularidade anual e, portanto, possibilitam a observação da série histórica e acompanhamento da evolução dos índices.

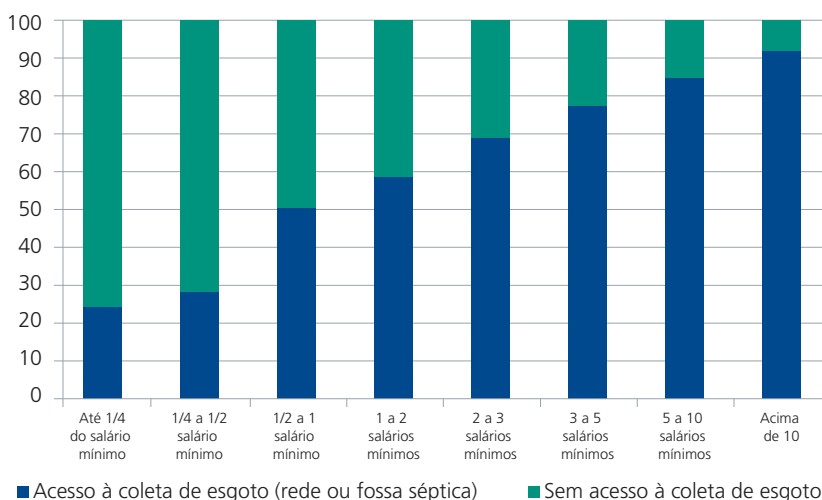
Tabela 2 | Índices de atendimento do Plansab (%)

	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário
Atendimento adequado	59	40
Déficit		
Atendimento precário	34	51
Sem atendimento	7	9

Fonte: Brasil (2013).

Em relação às desigualdades socioeconômicas dos serviços de saneamento, observa-se que a falta de acesso à rede de distribuição de água e à coleta de esgoto tem relação inversa à renda, isto é, os maiores déficits estão associados aos estratos mais baixos de renda, diminuindo conforme aumenta o rendimento. Tal constatação fica evidente nos gráficos 1 e 2, cujo universo é composto pelos domicílios particulares permanentes, segundo dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).

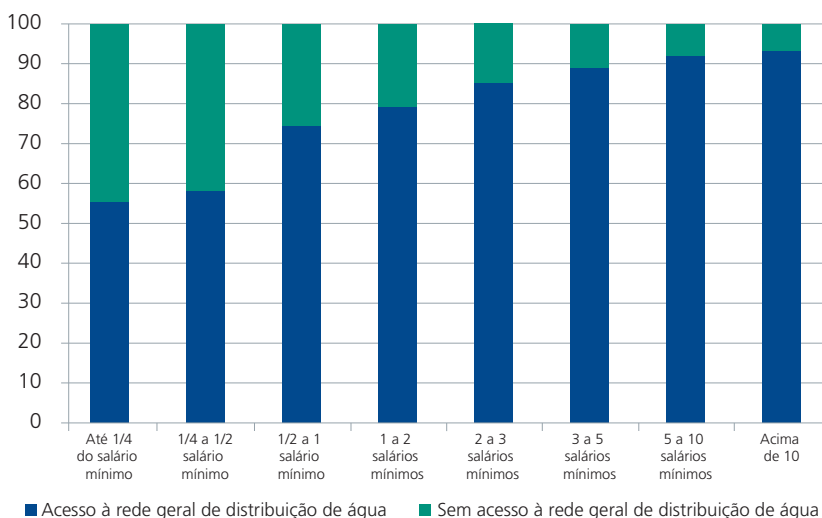
Gráfico 1 | Acesso à coleta de esgoto (rede de esgoto ou fossa séptica) estratificado por faixas de renda (%)



Fonte: IBGE (2012).

Nota: Salário mínimo de R\$ 510.

Gráfico 2 | Acesso à rede geral de distribuição de água estratificado por faixas de renda (%)



Fonte: IBGE (2012).

Nota: Salário mínimo de R\$ 510.

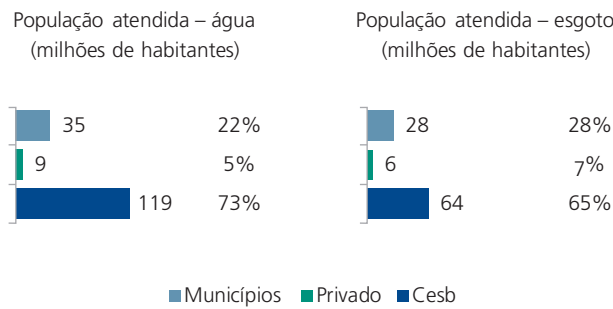
Estrutura do setor de saneamento no Brasil

Em relação à estrutura do setor de saneamento no Brasil, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), a titularidade dos serviços pertence aos municípios, que podem prestá-los diretamente ou concedê-los a empresas do setor público e privado. Na prestação indireta, o titular delega, por meio de um contrato de concessão ou de programa,³ a prestação do serviço para uma companhia estadual ou para a iniciativa privada, podendo essa concessão ser plena (água e esgoto) ou de apenas um dos serviços. No caso de delegação a terceiros, o governo municipal deve acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço de acordo com os parâmetros adequados aos interesses da população.

³ Contrato de programa é um contrato estabelecido entre dois entes públicos para a prestação de serviços, não havendo necessidade de realizar licitação nessa modalidade. É o tipo de contrato celebrado entre municípios e Cesb.

Na prática, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se dá majoritariamente por meio das Cesb, conforme Figura 1.

Figura 1 | Percentual da população atendida por diferentes prestadores



Fonte: Brasil (2016).

O predomínio das Cesb na prestação dos serviços é uma das heranças do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), criado em 1971 com o objetivo de eliminar o déficit na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esse plano era baseado no Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) – que utilizava recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e cuja administração, aprovação dos financiamentos e fiscalização dos projetos ficava a cargo do Banco Nacional de Habitação (BNH) – e na criação das Cesb. A política de constituição das Cesb implementada pelo Planasa canalizou o acesso a recursos do FGTS para elas, o que induziu os municípios a conceder a prestação dos serviços às companhias (ALBUQUERQUE, 2011).

Ressalte-se a baixa participação de entes privados, que, historicamente enfrentaram muitas dificuldades para entrar no setor. Heller (2015) elenca alguns motivos pelos quais a participação privada no setor não aumentou significativamente na década de 1990, quando havia um receituário de

política pública defendido por diversas agências multilaterais e também pelo governo brasileiro à época de intensificação da privatização dos serviços e empresas públicas.

O primeiro motivo apresentado diz respeito às dificuldades enfrentadas pelas empresas privadas em outros países, principalmente a instabilidade político-institucional, o que arrefeceu a onda de entusiasmo inicial dessas companhias. Ademais, a falta de um marco regulatório, à época, trazia mais incertezas jurídicas às concessões.

Além disso, segundo Heller (2015), houve resistência à ampliação da participação privada no setor:

- i) por parte dos governadores e dirigentes das Cesb, que relutaram em abrir mão do capital político e econômico relacionado a estas;
- ii) por parte do corpo técnico das Cesb e suas organizações sindicais, que receavam perder mercado;
- iii) por parte das organizações representativas dos serviços municipais, que defendem a prestação pública dos serviços de saneamento;
- iv) por parte dos movimentos sociais, organizados em torno da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental.

Ainda que haja espaço para maior participação do setor privado, para alcançar a universalização na prestação dos serviços, é fundamental uma atuação conjunta entre os diversos atores. Esta é a posição defendida no relatório “Making services work for poor people” (BANCO MUNDIAL, 2004), no qual se afirma que, não obstante as dificuldades encontradas na provisão de serviços pelo governo, nenhum país alcançou melhorias sem envolvimento do Estado. Mais ainda, o relatório

expõe que a participação dos entes privados no setor de infraestrutura também pode ser problemática, em especial no que diz respeito ao atendimento à população mais pobre.

Por outro lado, o aumento dos gastos públicos não acompanhado de melhoria em sua eficiência é igualmente incapaz de trazer benefícios. Tampouco a questão resume-se à falta de conhecimento da melhor solução técnica para os problemas, pois “o que é necessário é um conjunto de arranjos institucionais que deem aos formuladores de políticas, provedores e cidadãos os incentivos para que adotem uma solução” (BANCO MUNDIAL, 2004, tradução livre, p. 11-12).

Quanto ao setor privado, alguns dos entraves institucionais citados foram debelados, como a questão do marco regulatório e legal, instituído pela Lei Federal 11.445/2007. No entanto, as barreiras à entrada decorrentes do longo prazo dos contratos firmados entre municípios e Cesb, combinadas com o grande volume de recursos públicos destinados ao setor público nos últimos anos – em razão do PAC, que será mais bem explorado adiante –, fizeram a participação dos entes privados permanecer marginal em relação aos demais prestadores.

Deve-se mencionar também a prestação dos serviços por parte dos municípios, por meio de autarquias ou empresas públicas municipais. Apesar do predomínio das Cesb, alguns municípios optaram por prestar o serviço diretamente, incluindo desde municípios menores até alguns de maior porte – Porto Alegre, por exemplo. Por um lado, a prestação direta pelos municípios, em alguns casos, pode incorrer em um problema de escala, em relação tanto aos montantes necessários para investimento e operação dos serviços quanto à equipe técnica responsável pelo serviço. Por outro lado, pode conferir maior autonomia na tomada de decisões e execução dos investimentos. Ainda, há a possibilidade de gestão associada, em que vários municípios podem

criar um consórcio com a finalidade de gerir e prestar conjuntamente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Por fim, em relação ao financiamento do setor, as principais fontes de recursos disponíveis para investimento em saneamento básico no Brasil são:

- i) recursos onerosos provenientes dos fundos financiadores, quais sejam, FGTS, cujo agente financeiro repassador é a Caixa Econômica Federal, e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujo agente financeiro repassador é o BNDES;
- ii) recursos onerosos de financiamentos internacionais tais como do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial (BIRD), do KFW e da Jica;
- iii) recursos não onerosos, derivados das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) da União – também conhecidas como Orçamento Geral da União (OGU) –, dos estados e dos municípios;
- iv) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes da geração de caixa operacional;
- v) aportes de entes públicos nos prestadores de serviços; e
- vi) venda de títulos de dívida (debêntures) no mercado privado.

A próxima seção tratará do histórico recente do setor, contemplando as principais políticas públicas relativas ao saneamento, os avanços ocorridos, bem como as dificuldades que ainda permanecem no caminho rumo à universalização do acesso à água e ao esgotamento sanitário.

Histórico recente do setor

Principais políticas públicas do período

Em 2003, foi instituído o Ministério das Cidades e, com esse, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Apesar de não ser o único espaço relacionado à área no nível federal, a SNSA passou a ser um endereço de referência para o setor.

A primeira gestão da SNSA diagnosticou os seguintes problemas do setor de saneamento:

- i) inexistência de planejamento setorial integrado;
- ii) falta de investimentos e ausência de uma política estável de investimentos;
- iii) má aplicação dos recursos;
- iv) dificuldades financeiras e problemas na gestão dos prestadores públicos;
- v) falta de programas de desenvolvimento institucional para reestruturar, modernizar e democratizar as empresas; e
- vi) “vazio institucional”, caracterizado pela inexistência de uma política nacional regulatória (OLIVEIRA FILHO, 2006).

Com base na identificação desses problemas, as principais políticas públicas formuladas com o objetivo de superá-los foram, no âmbito do marco legal, institucional e regulatório: a Lei do Saneamento e o Plansab. Já no que diz respeito à disponibilidade de recursos para investimentos, destaca-se o PAC. Uma vez que essas políticas foram implementadas a partir de 2007, esta seção vai se concentrar no período que vai desse ano até 2014.

Lei do Saneamento

A aprovação da Lei 11.445/2007 definiu as diretrizes nacionais para a prestação dos serviços de saneamento. Essa lei estabelece os princípios fundamentais que devem orientar as políticas públicas de saneamento, podendo-se destacar:

- i) universalização do acesso;
- ii) integralidade da prestação;
- iii) articulação com outras políticas públicas para as quais o saneamento seja preponderante;
- iv) eficiência e sustentabilidade econômica;
- v) controle social;
- vi) transparência das ações;
- vii) adaptação das técnicas e processos às peculiaridades locais;
- viii) segurança, qualidade e regularidade; e
- ix) integração com a gestão dos recursos hídricos.

A Lei 11.445/2007 promove diversos avanços. Um deles é o reconhecimento da necessidade e da complexidade da construção de um modelo de gestão integrado e intersetorial. Além disso, na dimensão externa da intersetorialidade, a lei remete à articulação da política de saneamento com outras políticas (desenvolvimento urbano e regional, habitação, combate à pobreza, promoção da saúde, entre outras) nas quais o saneamento seja fator determinante. Já na dimensão interna, destaca-se o estabelecimento da integralidade, ou seja, do acesso a todos

os serviços de todos os componentes do saneamento, como um princípio (BRITTO *et al.*, 2012).

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), que fornece dados físicos e financeiros das condições de prestação dos serviços de saneamento, também foi criado por meio da Lei 11.445/2007. Mesmo sendo de cunho declaratório por parte dos prestadores, o que tende a provocar uma superestimação dos dados disponíveis, esse sistema é um grande avanço na questão da transparência e do acesso à informação, posto que as estatísticas e os indicadores relativos aos serviços de saneamento estão disponíveis em consulta *on-line*, no sítio do Snis.

Ainda, essa lei vem para dar diretrizes a questões como: a titularidade dos serviços e as responsabilidades do prestador; as condições de validade dos contratos entre concessionária e concedente, caso o serviço seja delegado; itens mínimos que devem constar nos contratos de programa ou concessão; a necessidade de elaboração, por parte dos municípios, de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB); e as normas que devem ser observadas na regulação dos serviços. Apesar de muitas dessas diretrizes não terem sido devidamente implementadas, a lei fornece o arcabouço jurídico para que sejam.

A Lei 11.445/2007 trazia também a determinação de elaboração de um plano nacional de saneamento básico, pela União, sob a coordenação do Ministério das Cidades. Esse plano deveria seguir os mesmos princípios postulados na lei. A concretização dessa determinação ocorreu com o Plansab.

Plano Nacional de Saneamento Básico

A formulação do Plansab iniciou-se em 2008 e tinha como objetivo concretizar a determinação legal de: (i) definir objetivos e metas nacionais e

regionalizadas, de curto, médio e longo prazos; (ii) estabelecer diretrizes para o equacionamento dos condicionantes político-institucionais, legais, econômico-financeiros, administrativos, culturais e tecnológicos; e (iii) propor programas, projetos e ações para cumprir as metas estabelecidas, identificando fontes de financiamento e procedimentos de avaliação sistemáticos das ações (BRITTO *et al.*, 2012).

O Plansab foi lançado em 2013 e trouxe contribuições importantes para o campo da política pública do saneamento. Uma delas foi o já mencionado conceito de déficit em saneamento, que passou a abranger não somente as situações de não atendimento, mas também as situações de atendimento precário, incluindo a dimensão qualitativa do acesso nesse indicador.

Outra contribuição relevante foi a identificação da necessidade de substituir o financiamento de medidas estruturais por aquele destinado a medidas estruturantes. As primeiras, segundo o Plansab (BRASIL, 2013, p. 25), “correspondem aos tradicionais investimentos em obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas”, ao passo que as últimas são “aquelas que fornecem suporte político e gerencial para sustentabilidade da prestação de serviços” e que se encontram “tanto na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas suas dimensões, quanto na da melhoria cotidiana e rotineira da estrutura física”. Assim, o Plansab busca deslocar o foco do planejamento no setor, tradicionalmente pautado nos investimentos em obras físicas, para um melhor equilíbrio entre esses investimentos e as medidas estruturantes, pressupondo que o fortalecimento das medidas estruturantes permitiria mais eficiência, efetividade e sustentação dos investimentos em medidas estruturais.

Ademais, assim como a Lei 11.445/2007, o Plansab abrange uma visão intersectorial, tendo como consequência a necessidade de articular as

ações de política e gestão públicas desse setor com as demais pertinentes (meio ambiente, saúde, planejamento urbano etc.), o que é de grande importância para o alcance de outros objetivos do plano, como os da universalidade, equidade e integralidade (BRITTO *et al.*, 2012).

Mais ainda, o Plansab aponta que as ações praticadas pelo Governo Federal têm elevada pulverização, baixa coordenação, além de ampla utilização de emendas parlamentares como instrumento de seu desenvolvimento. Assim, os programas delineados no âmbito do Plansab têm como objetivo servir de referência para políticas e ações de saneamento básico no âmbito federal e fortalecer a cultura de planejamento do setor.

Para traçar as metas de curto, médio e longo prazo, bem como as estimativas de investimento relacionadas a estas, o Plansab fundamenta-se na análise situacional do déficit de saneamento, feita com base na evolução histórica e na situação dos indicadores do setor à época. Assim, o plano estabelece as metas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário indicadas na Tabela 3, a serem alcançadas até 2033.

Tabela 3 | Metas de atendimento do Plansab (%)

		2010	Meta 2033
Água	Abastecimento total	90	99
Esgoto	Acesso à rede coletora ou fossa séptica	67	92
	Tratamento do esgoto coletado	53	93

Fonte: Brasil (2013).

Para o alcance dessas metas, em vinte anos, o Plansab prevê um investimento total de R\$ 122,1 milhões em abastecimento de água e de R\$ 181,9 milhões em esgotamento sanitário (a valores de 2012).

A Tabela 4 apresenta a estratificação desses montantes segundo o período e o serviço.

Tabela 4 | Necessidades de investimento estimadas pelo Plansab segundo o período (R\$ bilhões)

	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário	
	Investimento total	Investimento médio anual	Investimento total	Investimento médio anual
2014-2018	34,4	6,9	52,5	10,5
2019-2023	39,1	7,8	42,2	8,4
2024-2033	48,7	4,9	87,2	8,7
Total	122,1	6,1	181,9	9,1

Fonte: Brasil (2013).

Pode-se dizer, portanto, que o Plansab foi um marco institucional no saneamento, trazendo diretrizes e estratégias para a concretização de metas e necessidades de investimento mapeadas. Além disso, avançou nos temas da análise qualitativa dos indicadores de saneamento; da visão transversal e intersetorial; da necessidade de aprimoramento da gestão; e da ênfase no planejamento.

Ressalta-se, por fim, que há previsão de revisão do Plansab de quatro em quatro anos, de forma a atualizar premissas, diagnósticos, diretrizes e necessidades de ações e investimentos. A primeira revisão está em curso atualmente.

Programa de Aceleração do Crescimento

O PAC foi criado pelo Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007, e tinha como objetivo geral promover o crescimento sustentável do produto interno bruto (PIB) por meio de investimentos em infraestrutura, incluindo infraestrutura social, como habitação, saneamento e transporte, estimulando o investimento privado e ampliando os investimentos públicos nesses setores.

Pode-se dizer que o PAC foi, para além de seus objetivos econômicos, uma tentativa de superar os desafios de implementação de políticas de infraestrutura no ambiente político-institucional brasileiro. Isso porque, conforme aponta Pires (2015), a execução de grandes projetos de infraestrutura tem muitos desafios associados, pois mobiliza interesses diversos e conflitantes, é complexa do ponto de vista técnico-operacional, requer grandes volumes de recursos públicos e provoca impactos em muitos âmbitos – social, ambiental, econômico, territorial etc. Em adição a isso, essas questões tornam-se ainda mais críticas no ambiente político-institucional brasileiro. Disso originam-se ainda outros desafios para a gestão pública, como aqueles associados: à construção e à manutenção da governabilidade; à articulação intra e intergovernamental; à atuação dos órgãos de controle; à responsabilização e garantia de direitos individuais, coletivos e difusos; e às demandas crescentes por participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas.

Assim, o PAC 1 (2007-2010) constituiu-se de um conjunto de investimentos públicos nos setores de transporte, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. O PAC 2 (2011-2014), por sua vez, teve como base seis áreas complementares, visando ser o principal componente estruturante dos investimentos em infraestrutura do país:

- i) energia;
- ii) transportes;
- iii) Cidade Melhor (ações de infraestrutura social e urbana);
- iv) Comunidade Cidadã (ações de ampliação na cobertura de serviços comunitários nas áreas de saúde, educação e cultura);
- v) Minha Casa Minha Vida (programa habitacional com prioridade a famílias de baixa renda);
- vi) Água e Luz para Todos (investimentos para a universalização do acesso à água e energia elétrica no país).

No que diz respeito especificamente aos setores de água e esgoto, o PAC objetivava, respectivamente: (i) melhorar e expandir o abastecimento de água das áreas urbanas; investir em irrigação, estudos e projetos e na revitalização para ampliar a infraestrutura de abastecimento de água no Nordeste e regiões com escassez de água; e (ii) aumentar a cobertura de coleta e tratamento de esgoto, proteger os mananciais, despoluir cursos d'água e tratar os resíduos sólidos.

As dotações destinadas ao saneamento no PAC 1 e 2 foram, respectivamente, de R\$ 40 bilhões e de R\$ 45 bilhões. Esses recursos tiveram como fontes: repasses do OGU; financiamentos do BNDES e da Caixa Econômica Federal; e contrapartidas dos estados e municípios beneficiados. Para que os entes públicos (Cesb, estados e municípios) tivessem acesso a esses recursos, foi criada uma excepcionalidade à Resolução 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional, permitindo o descontingenciamento de crédito para projetos selecionados pelo Ministério das Cidades.

O Quadro 1 expõe os valores contratados, até 2014, dessa dotação disponível, estratificados por grupos de municípios e também pelos anos das seleções realizadas pelo Ministério das Cidades.

Quadro 1 | Montantes contratados entre 2007 e 2014 no âmbito do PAC (R\$ bilhões)

Seleções	Categoria	Contratado*
2007-2009	Municípios com mais de cinquenta mil habitantes	26,6
	Municípios com menos de cinquenta mil habitantes	2,5
	Setor privado	4,8
Subtotal		33,9
2011	Grupos 1, 2 e 3	10,9
2012	Grupo 1	9,4
2013	Grupos 1 e 2	4,0
2014	Grupo 3	2,7
2011-2014	Setor privado	4,1
Subtotal		31,1
Total		65,0

Fonte: Brasil (2014).

* Data de referência: 31 de outubro de 2014.

Nota: Grupo 1 – regiões metropolitanas, capitais e municípios acima de setenta mil habitantes no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste e acima de cem mil habitantes no Sul e no Sudeste. Grupo 2 – municípios entre cinquenta mil e setenta mil habitantes no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste e entre cinquenta mil e cem mil habitantes no Sul e no Sudeste.

Grupo 3 – municípios abaixo de cinquenta mil habitantes.

O valor total apresentado inclui não apenas esgotamento sanitário e abastecimento de água, mas também saneamento integrado, resíduos sólidos e desenvolvimento institucional. O item do saneamento que não está no quadro é a drenagem, cujos valores contratados correspondem a R\$ 16,9 bilhões. Se somados aos outros valores, chega-se a um total de R\$ 81,9 bilhões contratados em serviços de saneamento, o que corresponde quase à totalidade da dotação disponível.

Considerando que o investimento em serviços de água e esgotamento sanitário no período foi de R\$ 67,4 bilhões – valores nominais, segundo Brasil (2016) –, pode-se dizer que o PAC foi parte significativa desse investimento, elevando expressivamente os montantes destinados ao setor perante o que vinha ocorrendo nos anos anteriores.

Limitações e pontos de atenção do setor

Os avanços ocorridos no campo da formulação de política pública – com o Plansab –, no estabelecimento de um marco regulatório e institucional – com a Lei. 11.445/2007 – e na aplicação de recursos – com os valores destinados ao setor por meio do PAC 1 e 2 – acabaram por tornar ainda mais evidentes os problemas relacionados à gestão, ainda que existam exceções (HELLER, 2015).

As limitações na gestão dos serviços, ponto mais crítico do setor, envolvem:

(...) baixa capacidade de adequadamente planejar e executar obras; baixo nível de fiscalização quanto à correta e responsável aplicação de recursos públicos; incapacidade de assegurar sustentabilidade às intervenções realizadas; grande distância entre o caráter pontual das intervenções e seu enquadramento em um planejamento de mais longo alcance; modelos tarifários financeira e socialmente discutíveis; regulações inexistentes ou ineficazes; incipiente controle social;

inadequadas e, muitas vezes, conflituosas relações interfederativas; insuficientes relações intersetoriais (HELLER, 2015, p. 17-18).

Em relação às limitações de gestão apontadas, cabe fazer comentários acerca de dois pontos. No que concerne ao planejamento, conforme visto anteriormente, a Lei 11.445/2007 determina que o titular dos serviços – o município – deve elaborar o plano de saneamento básico. Este, por sua vez, deveria ser condição de validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento e também de acesso aos recursos orçamentários da União, além de servir de diretriz para a alocação dos recursos públicos. No entanto, o prazo para que os gestores locais elaborem seus planos – inicialmente até 2010 – foi prorrogado diversas vezes, sendo a última data estabelecida (pelo Decreto 8.629, de 30 de dezembro de 2015) 31 de dezembro de 2017.

Segundo Abar (2015), no universo de municípios regulados, que totalizavam 2.746 em 2014 (cerca de metade dos municípios brasileiros), 45% dispõem de plano municipal de saneamento básico. Ressalte-se que, em 2009, esse número era de apenas 19%, tendo havido um aumento expressivo no período. Não obstante, ainda há um grande caminho a ser percorrido nesse aspecto.

Outro ponto a ser destacado diz respeito às relações interfederativas, pois tem se tornado recorrente, em especial nas regiões metropolitanas, a discussão acerca da titularidade da prestação de serviços entre Cesb e municípios. Essa questão foi objeto de um acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2013, acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, que tratava da titularidade da prestação de serviços de saneamento em regiões metropolitanas. Nesse documento, o STF postula que, nesses casos, a gestão dos serviços deve ser compartilhada entre estado e municípios.

Mais recentemente, essa problemática foi tratada pelo Estatuto da Metrópole (Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015), que estabelece que “os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas (...) para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015a), entre as quais se podem elencar os serviços de saneamento. Por sua promulgação recente, a efetividade dessa lei ainda não é uma realidade para a maior parte das regiões metropolitanas brasileiras.

Por fim, não obstante as políticas públicas implantadas, os investimentos nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda encontram-se abaixo das necessidades mapeadas pelo Plansab. Da mesma forma, os indicadores de acesso aos serviços também se encontram longe da ampliação pretendida. A evolução desses indicadores (físicos e financeiros) será vista na próxima subseção.

Evolução dos indicadores físicos e financeiros no período

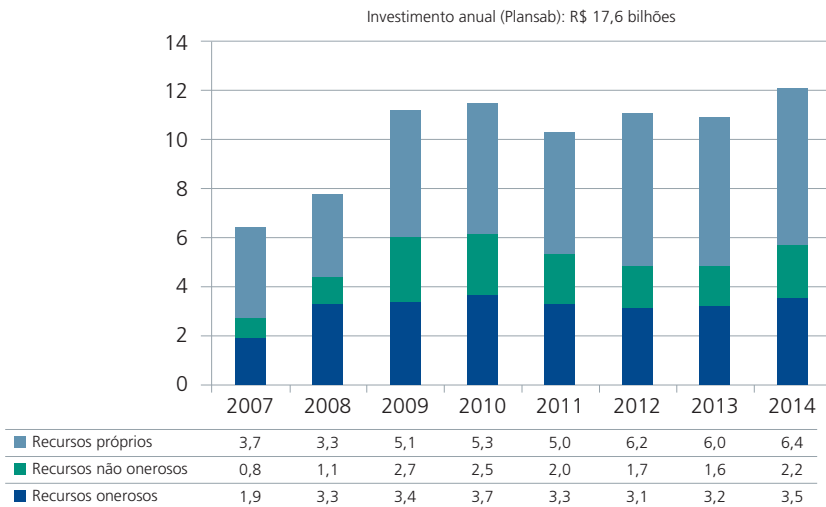
Os gráficos 3 e 4 demonstram os investimentos realizados nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, segundo diversas estratificações.⁴

Pode-se perceber que, de fato, há uma inflexão no período posterior a 2009, quando os valores contratados no PAC começam a se refletir em investimentos, chegando a R\$ 12,1 bilhões em 2014, um crescimento real de 88% em relação a 2007. A elevação desse montante, porém, não

⁴ Conforme está explicitado no “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2014” (BRASIL, 2016), há diferenças nos valores totais conforme o tipo de agrupamento. Essas discrepâncias se devem a erros ou omissões no preenchimento dos dados por parte dos prestadores.

conseguiu alcançar necessidade de investimentos anual mapeada pelo Plansab, que, na média entre 2014 e 2033, é de R\$ 17,6 bilhões (atualizados a preços de 2014).

Gráfico 3 | Investimentos reais (atualizados a preços de 2014) nos serviços de água e esgotamento sanitário estratificados por fonte (R\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2016).

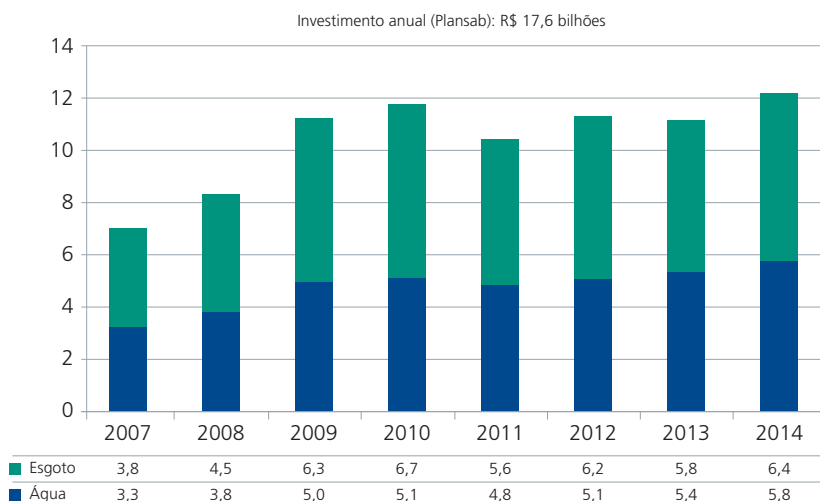
Além disso, em relação à composição do total investido, percebe-se uma mudança de fontes de investimento, cuja participação de recursos de terceiros (onerosos e não onerosos) se amplia. Este é um reflexo da política de descontingenciamento de crédito vigente a partir do lançamento do PAC, no que diz respeito aos recursos onerosos e à maior disponibilidade de recursos do OGU no que concerne aos não onerosos.

Ressalte-se também que a grande participação de recursos próprios nos investimentos não necessariamente implica que esses recursos sejam provenientes de disponibilidades de caixa do prestador. Isso porque, no

caso dos prestadores públicos, esses recursos podem ter como origem, por exemplo, aportes dos entes públicos – estados ou municípios.

Já no que diz respeito à divisão dos investimentos entre abastecimento de água e esgotamento sanitário, a evolução destes no período estudado é a exposta no Gráfico 4.

Gráfico 4 | Investimentos reais (a preços de 2014) nos serviços de água e esgotamento sanitário estratificados por destino de aplicação (R\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2016).

Nota: Segundo os dados do Snis, existem ainda as categorias “despesas capitalizáveis” e “outros” podem se aplicar a ambos os serviços. No período analisado, a soma dessas categorias representam, em média, 16% dos recursos investidos. Para fins de análise, os investimentos dessas categorias foram redistribuídos de maneira ponderada entre água e esgoto.

Mais uma vez, em nenhuma das duas destinações, os montantes investidos chegam à necessidade de investimentos anual mapeada pelo Plansab, que, na média anual do período de 2014 a 2033, é de R\$ 7,1 bilhões para o abastecimento de água e de R\$ 10,5 bilhões para o esgotamento sanitário (a preços de 2014). A situação é mais preocupante no que concerne ao esgotamento, posto que, mesmo no ano em que mais se investiu em

toda a série histórica apresentada – 2014, com um investimento de R\$ 6,4 bilhões –, ainda houve um déficit de 39% em relação aos montantes estimados para o atingimento das metas do Plansab.

Tabela 5 | Relação entre investimentos e déficit de acesso, na média 2007-2014, por macrorregião (%)

Região	Participação no déficit de acesso		Participação nos investimentos realizados	
	Água	Esgoto	Água	Esgoto
Norte	28,0	13,4	5,9	2,8
Nordeste	30,0	32,0	24,5	13,2
Sudeste	34,8	29,1	47,1	60,5
Sul	5,1	16,7	12,7	15,4
Centro-Oeste	2,1	8,8	9,8	8,1

Fonte: Brasil (2016).

Com base na observação dos dados da Tabela 5, percebe-se a iniquidade já mencionada entre as regiões, no que concerne ao acesso aos serviços de saneamento *vis-à-vis* os investimentos destinados a sua ampliação. Nas regiões Norte e Nordeste, a participação nos investimentos realizados encontra-se abaixo da participação no déficit de acesso, tanto para os serviços de abastecimento de água, quanto para os de esgotamento sanitário. No Sul e no Centro-Oeste, a participação nos investimentos é significativamente maior que a participação no déficit para serviços de abastecimento de água e guarda uma relação quase linear no que concerne ao esgoto.

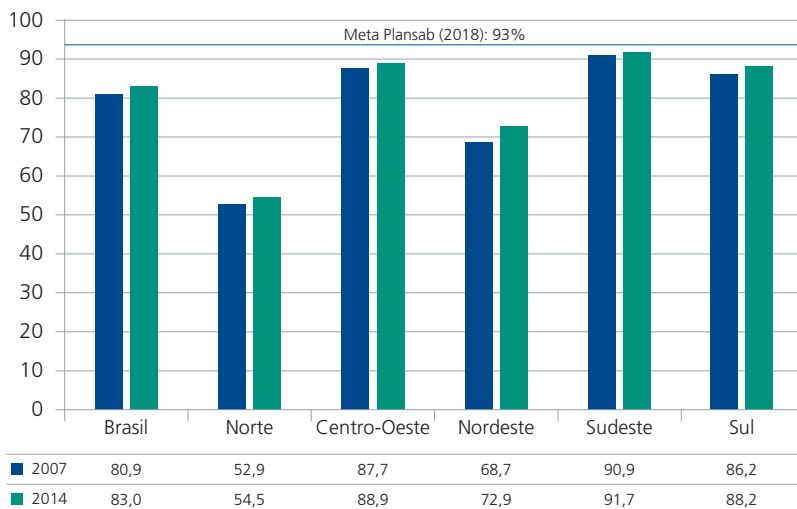
Por fim, a região Sudeste é a que mais investe tanto em água quanto em esgoto. Essa concentração de investimentos no Sudeste deve-se, principalmente, ao fato de que alguns dos prestadores que mais investem – as Cesb, Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) – estão localizados nessa região. No período de 2007 a 2014, essas duas companhias estaduais foram responsáveis por 35% dos recursos totais investidos no país (BRASIL, 2016).

Nos gráficos 5 e 6, serão apresentados os indicadores físicos de acesso aos serviços de água e esgoto, estratificados por região, em um comparativo entre 2007 e 2014.

Observa-se que houve avanços em ambos os índices e em todas as regiões. No comparativo entre os serviços, o maior avanço ocorreu no acesso ao esgotamento sanitário, tanto do ponto de vista relativo, quanto do absoluto. Já na comparação entre as regiões, o Nordeste foi a que mais ampliou seu índice de atendimento de água, relativa e absolutamente. Não obstante, o índice de atendimento dessa região ainda está cerca de dez pontos percentuais abaixo da média nacional. Em relação ao esgotamento sanitário, a região que mais ampliou o atendimento em termos absolutos foi o Sudeste, enquanto o Norte teve o maior avanço relativo.

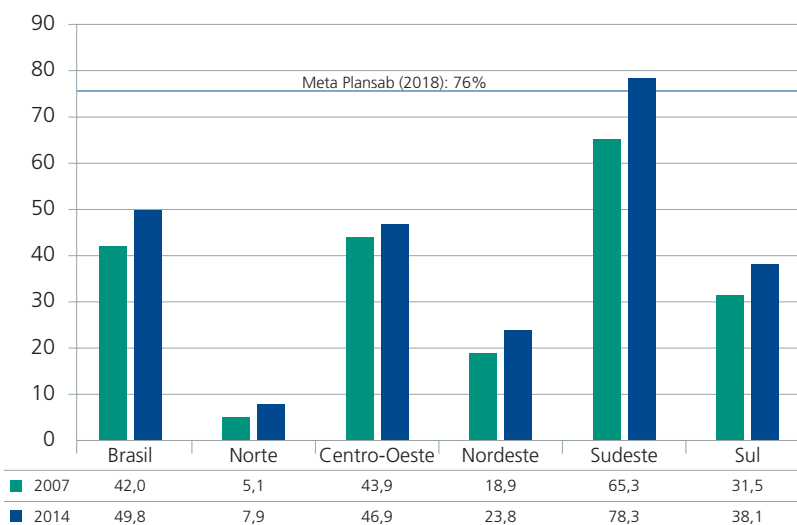
No que diz respeito à situação das regiões em relação à média brasileira, nos dois momentos avaliados, os índices de atendimento do Norte e do Nordeste estão muito abaixo da média nacional, tanto em água quanto em esgotamento sanitário. Centro-Oeste, Sul e Sudeste encontram-se acima da média nacional no acesso ao abastecimento de água, ao passo que, no acesso ao esgotamento sanitário, apenas a região Sudeste está acima da média do Brasil em ambos os anos.

Gráfico 5 | Índice de atendimento total de abastecimento de água por região (%)



Fonte: Brasil (2016).

Gráfico 6 | Índice de atendimento total de esgotamento sanitário por região (%)



Fonte: Brasil (2016).

A apresentação dos dados de investimento no setor seguidos dos dados de avanços nos indicadores de acesso pode ensejar uma abordagem que busque averiguar se os montantes investidos foram compatíveis com a ampliação dos índices ocorridos. Porém, esse tipo de comparação, com base nesses dados, pode incorrer em algumas dificuldades.

Primeiramente, há um tempo de maturação entre a realização do investimento e sua concretização em melhoria de acesso. Ademais, parte dos investimentos em abastecimento de água e esgotamento é destinada à reposição dos sistemas ou mesmo à melhoria da qualidade do atendimento já existente, finalidades que não resultam necessariamente em elevação do índice de acesso. No nível de agregação dos dados de investimento disponíveis e uma vez que os dados de acesso do Snis não levam em conta a eventual melhoria qualitativa do acesso, a comparação direta entre montante investido e melhora do índice torna-se bastante imprecisa. Não obstante, a incorporação de aspectos qualitativos aos dados de acesso do Snis é algo que deve ser perseguido, melhorando a avaliação das efetividades dos investimentos realizados.

Apesar da existência, mapeada na literatura sobre o tema, de problemas de gestão e planejamento que impactam negativamente a elaboração e a execução de projetos, bem como a adequação deles aos déficits existentes, não é possível saber em que medida os montantes despendidos foram mais ou menos eficazes em relação a seus objetivos com os dados apresentados. O que se pode afirmar é que os valores investidos estão abaixo das necessidades mapeadas pelo Plansab e que os índices de acesso não evoluíram de forma satisfatória para que seja possível alcançar as metas contidas nesse plano.

A próxima seção tratará do apoio do BNDES ao saneamento no âmbito do PAC. Esse recorte foi escolhido por esse programa ter sido a principal política pública de destinação de recursos ao setor durante

oito anos (2007-2014) e também pela necessidade de avaliar a atuação do Banco como órgão executor desta política. Assim, serão analisados tanto o perfil do apoio aprovado quanto a execução dos projetos e a experiência operacional proveniente dessa execução.

O apoio do BNDES ao PAC – Saneamento

Representatividade do apoio do BNDES ao PAC – Saneamento

Antes de adentrar a análise do apoio do BNDES ao PAC – Saneamento, cabe ressaltar que há, na instituição, diversas formas de apoio ao setor, cujas condições financeiras figuram entre as mais favoráveis concedidas pelo Banco. Assim, o financiamento ao setor de saneamento pode se dar por meio de operações de crédito tradicionais, por meio de emissão de debêntures e também por meio de participação acionária. Mais ainda, o BNDES apoia os mais diversos tipos de prestadores de serviços de água e esgoto, tanto públicos como privados.

Tabela 6 | Valores aprovados pelo BNDES x valores totais contratados no âmbito do PAC – Saneamento

Seleções	Contratado total* (R\$ bilhões)	Aprovado BNDES (R\$ bilhões)	% BNDES/total
PAC 1	29,1	3,1	10,7
PAC 2	27,0	2,6	9,7
Total	56,1	5,7	10,2

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2014) e dados do BNDES.

* Excetuando PAC – Mercado, cujos projetos não foram selecionados via instrução normativa.

Não obstante, é importante expor também que, assim como os investimentos no âmbito do programa tiveram grande peso nos investimentos totais do setor em razão do descontingenciamento possibilitado pelo PAC, conforme mencionado na subseção “Breve diagnóstico do acesso aos serviços de água e esgoto”, no âmbito do BNDES, esse dado também é verdadeiro, sendo as operações do PAC grande parte da carteira de operações em saneamento.

Será analisado, portanto, o financiamento do BNDES ao setor de saneamento, mais especificamente água e esgoto, no âmbito do PAC. Essa análise será realizada por uma amostra de 44 operações, que dizem respeito aos financiamentos destinados a entes públicos no PAC,⁵ aprovados⁶ entre 2007 e 2014⁷ pelo BNDES.

Dito isso, é possível iniciar a investigação acerca do apoio do BNDES ao PAC – Saneamento por meio de uma análise de sua representatividade.

Percebe-se que a participação do BNDES foi similar nas duas fases do programa, tendo uma média de 10,2% de participação nos recursos totais destinados ao PAC – Saneamento.

Na seção seguinte, será possível analisar mais pormenorizadamente as características dos projetos selecionados na amostra deste trabalho.

5 Optou-se por trabalhar apenas com operações selecionadas pelas instruções normativas do Ministério das Cidades referentes a projetos de saneamento, de forma a tornar a amostra mais homogênea em relação aos trâmites institucionais que passaram e aos critérios de seleção a que foram submetidas. Assim, as operações da amostra são aquelas que têm como beneficiários entes públicos (Cesb, estados e municípios).

6 A data de aprovação, no BNDES, refere-se à data da decisão da diretoria em acolher a operação de crédito.

7 Ressalte-se que uma operação foi aprovada em 2015, sendo referente a uma seleção do PAC de 2014. Trata-se de operação da Sabesp concernente à ligação entre as represas de Jaguari e Atibainha, investimento programado de maneira emergencial diante da crise hídrica de 2014 no Sudeste, cujo montante financiado é de R\$ 747 milhões. Para fins de comparação com outros dados, como o Snis (que dispõe de dados até 2014) e o Balanço do PAC apresentado, essa operação foi incluída em 2014.

Características dos projetos aprovados: dados financeiros e físicos

Características financeiras do apoio

Como dito anteriormente, a amostra selecionada contempla 44 operações de crédito, referentes a entes públicos, aprovadas no BNDES entre 2007 e 2014 no âmbito do PAC – Saneamento. A cada operação de crédito normalmente estão associadas mais de uma intervenção em mais de uma localidade. Assim, as operações aprovadas contemplavam 197 intervenções em 190 municípios. Em relação à divisão entre água e esgoto, os valores e o número de operações de financiamento aprovadas no período estão na Tabela 7.

Tabela 7 | Financiamentos aprovados pelo BNDES estratificados entre água e esgoto

Água		Esgoto	
Número de operações	Financiamento (R\$ milhões)	Número de operações	Financiamento (R\$ milhões)
34	2.637,4	30	3.107,0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados BNDES.

Quanto ao número de operações, 14 foram destinadas exclusivamente a projetos de abastecimento de água, dez exclusivamente a projetos de esgoto e vinte que contemplavam os dois projetos. Além disso, percebe-se que os valores de investimento e financiamento totais em esgoto são significativamente maiores do que aqueles relativos ao abastecimento de água, em consonância com o maior déficit no acesso ao primeiro serviço que no acesso ao último.

Os valores financiados, por sua vez, têm a estratificação exposta nos gráficos 7 e 8, segundo região e tipo de prestador.

Gráfico 7 | Estratificação dos financiamentos aprovados em água e esgoto por região

Gráfico 7A | Financiamento aprovado em esgoto

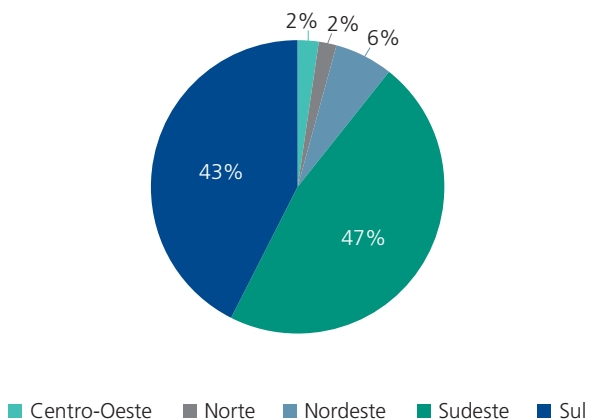


Gráfico 7B | Financiamento aprovado em água

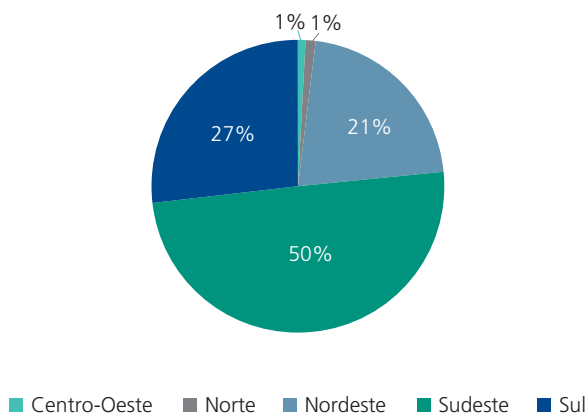


Gráfico 8 | Estratificação dos financiamentos aprovados em água e esgoto por tipo de prestador

Gráfico 8A | Financiamento aprovado em esgoto

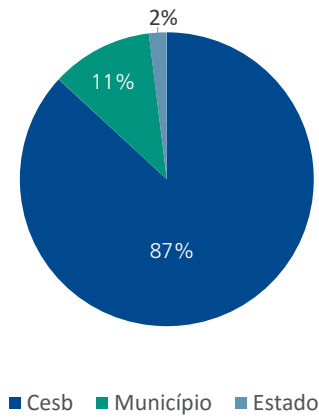
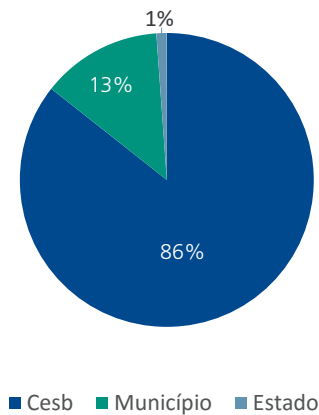


Gráfico 8B | Financiamento aprovado em água



Nos gráficos 7 e 8, percebe-se uma grande concentração dos investimentos nas regiões Sul e Sudeste, além do predomínio das Cesb, em linha com predominância geral desse tipo de prestador no atendimento à população, como visto na subseção “Estrutura do setor de saneamento no Brasil”.

Ao focar nas operações apoiadas, percebe-se que a concentração dos financiamentos nas Cesb ajuda a explicar a concentração regional do apoio, posto que as companhias do Sudeste e do Sul são as que mais investem. Das 29 operações com Cesb, 22 (76%) são no Sul e no Sudeste e concentram-se em seis Cesb.

Depois dessa análise do apoio financeiro aprovado pelo BNDES para projetos do PAC – Saneamento destinados a entes públicos no intervalo de tempo de 2007 a 2014, deve-se então seguir para a avaliação das entregas físicas desse apoio.

Características físicas do apoio

Para análise das entregas físicas, realizou-se uma estratificação em cinco indicadores nos projetos de abastecimento de água – aumento de capacidade de captação de água bruta, aumento de capacidade de tratamento de água, ligações de água realizadas, implementação de rede de água e pessoas ligadas à rede de água – e quatro nos projetos de esgotamento sanitário – ligações de esgoto realizadas, implementação de rede de esgoto, aumento da capacidade de tratamento de esgoto e pessoas ligadas à rede de esgoto.

Nos dois serviços, buscaram-se indicadores que representassem todas suas etapas. No caso do abastecimento de água, começa-se pela captação, passando pelo tratamento e transporte (rede de abastecimento), até chegar ao abastecimento de água efetivamente (ligações e pessoas

ligadas à rede). Já no esgotamento sanitário, faz-se o caminho inverso, indo da coleta do esgoto (ligações e pessoas ligadas à rede), passando por seu transporte (rede) para chegar ao tratamento.

Esses indicadores têm grande representatividade da contribuição dos projetos para a melhoria dos serviços, mas não são exaustivos de todas as entregas físicas. Isso porque há intervenções – como o investimento em reposição e melhoria dos equipamentos ou em desenvolvimento institucional dos prestadores de serviço – que não se refletem diretamente nos índices selecionados ou não resultam em elevação.

Mais ainda, os indicadores físicos, diferentemente dos financeiros, não são passíveis de serem agregados entre si, uma vez que são denominados em unidades distintas. Na medida em que nessa análise os valores financiados não foram estratificados segundo sua relação com os indicadores físicos, e sim de forma mais agregada de acordo com o serviço – água ou esgoto –, tampouco é possível comparar cada um com os valores totais do financiamento. Por todos esses motivos, novamente, cabe a ressalva de que a comparação entre os valores investidos e financiados e as entregas físicas apresentadas é extremamente imprecisa e, portanto, não foi realizada neste estudo.

A Tabela 8 mostra as entregas físicas aprovadas, estratificadas por região geográfica.

Em relação aos números absolutos totais, observa-se que o número de ligações, pessoas conectadas à rede e implementação da rede dos serviços de esgoto é bastante superior aos mesmos indicadores dos serviços de abastecimento de água. Esse fato acompanha as distintas situações desses dois serviços no país, uma vez que o déficit no atendimento à população com esgotamento sanitário é bastante superior ao de abastecimento de água e também ao maior montante de recursos destinados a

investimentos em esgoto, no que diz respeito a essa amostra. Também por isso, os investimentos nos serviços de esgoto concentram-se mais em expansão da rede e ampliação dos indivíduos atendidos do que aqueles em abastecimento de água, que, muitas vezes, têm finalidades – desenvolvimento institucional, reposição de equipamentos – que não geram expansão dos serviços, mas são de suma importância para aumentar a qualidade deles.

Tabela 8 | Entregas físicas previstas nos serviços de água e esgoto, estratificadas por região (%)

Tabela 8A | Água (totais em números absolutos e regionais em %)

	Aumento da capacidade de captação de água bruta previsto	Aumento da capacidade de tratamento de água previsto	Ligações de água previstas	Implementação de rede de água prevista	Pessoas ligadas à rede de água
Total	Litros por segundo (l/s) 13.942	Litros por segundo (l/s) 13.878	Número de ligações 277.882	Quilômetros (km) 1.679	N. de habitantes (1 eco = 4 pessoas) 1.566.270
Centro-Oeste	0	4	0	0	0
Norte	0	2	5	7	4
Nordeste	46	37	12	35	19
Sudeste	39	11	66	36	59
Sul	15	46	17	22	18

Tabela 8B | Esgoto (totais em números absolutos e regionais em %)

	Ligações de esgoto previstas	Implementação de rede de esgoto prevista	Aumento da capacidade de tratamento de esgoto prevista	Pessoas ligadas à rede de esgoto
Total	Número de ligações 447.413	Quilômetros (km) 6.588	Litros por segundo (l/s) 11.244	N. de habitantes (1 eco = 4 pessoas) 3.431.660
Centro-Oeste	2	0	0	1
Norte	0	3	3	1
Nordeste	8	6	4	7
Sudeste	42	33	35	37
Sul	48	58	58	53

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do BNDES.

No que concerne à proporção destinada a cada região geográfica na expansão dos indicadores apresentados, observa-se a predominância do Sul e do Sudeste, o que está em linha com suas participações nos valores financiados. Da mesma forma, a participação reduzida das regiões Norte e Centro-Oeste é reflexo do escasso número de operações realizadas nessas localidades. Das dez Cesb existentes nas duas regiões, apenas uma contratou financiamentos no BNDES no âmbito do PAC. Na região Norte, apesar de todos os estados disporem de companhias

de saneamento, a única operação contratada tem como beneficiário o estado do Acre.⁸

Por fim, chama atenção a proporção elevada com que aparece o Nordeste nos indicadores relativos ao abastecimento de água. Esse aspecto é congruente com o fato de que a região sofre constantemente com estresse hídrico e, mesmo em seus centros urbanos, ainda há racionamento de água. Ao mesmo tempo, houve empresas e entes nessa região que foram capazes de obter crédito no BNDES e realizar projetos.

Já em relação aos projetos de esgotamento sanitário, a participação da região Nordeste é bastante reduzida, o que aponta para uma priorização dos investimentos em água em detrimento ao projeto de esgoto por parte dos entes públicos. A situação dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, porém, é bastante crítica na região.

Tendo sido apresentados os dados financeiros e físicos relativos ao momento da aprovação do projeto, isto é, os valores previstos tanto em investimento e financiamento quanto em entregas reais das operações aprovadas – traduzidas em números de ligações, quilômetros de rede, capacidade de tratamento de água etc. –, foi possível realizar uma análise mais detalhada do perfil do apoio do BNDES a beneficiários públicos no âmbito do PAC – Saneamento.

A predominância das Cesp como beneficiárias está em linha com a realidade do país, posto que essas companhias são responsáveis pela maior parte da prestação dos serviços de água e esgoto. Não obstante, a concentração desse apoio em parte das companhias é explicada pela

⁸ Ressalva-se que há, na região Norte, duas operações de saneamento contratadas no âmbito do PAC – Mercado, tendo como beneficiária a empresa privada Manaus Ambiental S.A., cujo controle pertence à Saneamento Ambiental Águas do Brasil (Saab). Essas operações não entraram na amostra em razão dos motivos já apontados no item “Principais políticas públicas do período”, mas têm contribuição significativa para os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade de Manaus, cidade mais populosa da região Norte.

heterogeneidade do universo de beneficiários no que diz respeito à capacidade técnica e à sustentabilidade econômico-financeira, refletindo aqueles entes capazes de acessar os recursos do BNDES. A maior parte das companhias apoiadas concentra-se nas regiões Sul e Sudeste, sendo a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa), a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (Cagece) e a Saneamento de Goiás (Saneago) exceções nesse contexto.

Assim, os dados dos financiamentos concedidos pelo BNDES refletem os beneficiários que realizam investimentos no país e buscaram financiamento, passando pelos critérios de seleção do PAC, haja vista que não houve escassez de recursos. Dessa forma, é um indicador dos beneficiários com capacidade financeira de acessar recursos onerosos, bem como da capacidade técnica de formular projetos adequados aos critérios de seleção das instituições financeiras e do Ministério das Cidades.

Essa maior capacidade técnica e financeira relaciona-se com os níveis de desenvolvimento das regiões Sul e Sudeste, que influenciam o nível de suas instituições. Assim, os diferentes graus de desenvolvimento das regiões do país e de seus respectivos ambientes institucionais levam a distintas capacidades de seus entes e empresas públicas.

Dessa forma, as empresas e entes mais capacitados costumam estar nas regiões com menores níveis de déficit nos serviços de saneamento. Não obstante, ressalta-se que, mesmo em cidades, estados e regiões com renda elevada, por exemplo, há parcelas da população cujo acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário é precário, seja pela falta, seja pela baixa qualidade dos serviços. Assim, todos os investimentos nesses serviços são pertinentes, mesmo nas regiões com maiores índices de acesso ao saneamento. Pode-se tomar como exemplo o caso da Sabesp, cujo índice de atendimento urbano de coleta de esgoto é de 88,6%, bem acima da média nacional. Contudo, a população urbana não atendida

chega a quase três milhões de habitantes. O que se faz necessário é a elevação dos montantes destinados à expansão dos serviços nas localidades em que não há prestação adequada, tampouco investimento para reverter esse quadro.

Por fim, essa concentração é consequência também do fato de que muitos beneficiários tiveram acesso a recursos não onerosos – por repasse dos estados ou diretamente por recursos do OGU disponibilizados via PAC –, o que reduziu a demanda por recursos onerosos, que, conforme mencionado, exigem maior estrutura técnica e sustentabilidade econômico-financeira.

Depois dessa caracterização do apoio, é possível prosseguir para a análise da execução das operações contratadas e da experiência operacional proveniente do contato com os beneficiários durante o acompanhamento dos projetos.

Execução dos projetos e experiência operacional

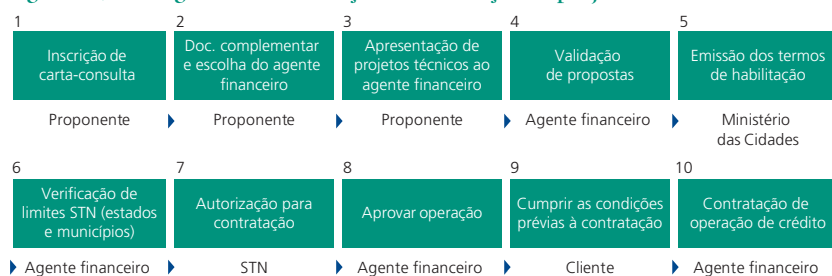
Apesar de não serem complexos do ponto de vista da engenharia necessária para sua execução, projetos de saneamento costumam ter um prazo longo de implantação, pois abrangem muitas intervenções, de naturezas diversas. Em adição a isso, o investimento deve levar em conta não apenas a execução adequada da obra no aspecto da técnica, mas também – muito importantes – questões relativas ao planejamento urbano, ao uso adequado dos recursos hídricos e ao cuidado com o meio ambiente, por exemplo, o que traz complexidades adicionais.

Além dessas questões, há também características específicas do setor no país, que, como dito anteriormente, tem diversos entraves relacionados à gestão. Entre esses, cabe sublinhar, para os fins de análise desta seção, aqueles concernentes à capacidade de planejamento e execução das

intervenções e à inserção destas em um planejamento mais abrangente e de mais longo prazo.

A isso se somam particularidades do PAC, como a aprovação dos projetos passíveis de apoio em chamadas, isto é, em janelas temporais definidas, bem como um cronograma curto de análise dos pleitos. A Figura 2 é um fluxograma do processo de habilitação e contratação dos projetos no âmbito do PAC.

Figura 2 | Fluxograma de habilitação e contratação de projetos no âmbito do PAC



Fonte: Elaboração própria.

O fato de que os projetos deviam ser apresentados em uma janela de tempo específica, aliado à intermitência e à imprevisibilidade de disponibilidade de recursos para o setor, fez haver uma precipitação nessa apresentação dos projetos, que ainda não estavam maduros. Assim, não obstante, na primeira fase do PAC, ter havido aproveitamento, por parte de alguns beneficiários, de um banco de projetos já existentes, mas ainda não postos em prática devido à escassez de investimentos, muitas intervenções foram propostas em estado bastante incipiente, para aproveitar a janela temporal de aprovação.

Além disso, o cronograma proposto pelo Ministério das Cidades para execução de todas as etapas entre o nível 5 (emissão do termo de habilitação) e 10 (contratação de operação de crédito) em geral contemplava

um prazo de quatro meses, o que por vezes acabou restringindo os procedimentos de análise da operação de crédito pelos agentes financeiros. Como consequência do prazo exíguo aliado à baixa maturidade de alguns projetos, foram propostas, no contrato de financiamento, obrigações específicas e condições de liberação de recursos que tinham como objetivo mitigar os riscos identificados na etapa de análise da operação. Ocorreu que, em muitos casos, os beneficiários encontraram grande dificuldade para superar os condicionantes contratuais.

Em relação aos entraves mapeados, podem-se identificar os seguintes:

- i) problemas de gestão;
- ii) problemas na implantação dos projetos;
- iii) alteração do orçamento inicialmente previsto;
- iv) atrasos nas execuções das obras; e
- v) dificuldades relativas à obtenção de licenças e a deficiências cadastrais de diversas ordens.

Esses fatores, ainda que possam ser considerados de maneira apartada para fins de análise, são interdependentes.

No que concerne aos problemas de gestão, conforme já mencionado, destacam-se os seguintes:

- i) ausência de planejamento de médio e longo prazo;
- ii) dificuldades em identificar suas deficiências, elaborar projetos e implementá-los;
- iii) baixa capacidade de execução e acompanhamento dos investimentos;

- iv) equipes reduzidas para elaboração de grande número de licitações simultâneas; e
- v) descontinuidade administrativa.

Já em relação à implantação de projetos, muitos problemas foram decorrentes do fato de que foram elaborados sem ter como base peças de planejamento prévias – Plano Diretor, Plano Municipal de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos etc. Mesmo aqueles que foram baseados no planejamento municipal (conforme exigência da Lei 11.445/2007), muitas vezes, eram descolados das necessidades futuras do município ou não contemplavam uma visualização e um gerenciamento adequados dos recursos hídricos. Por isso, observaram-se muitas mudanças de escopo dos projetos. As mudanças também resultaram de novas pautas provenientes da agenda política, em razão de demandas não previstas, causadas por problemas emergenciais, ou mesmo por motivos eleitorais. Relacionada ao último ponto está também a frequente alteração do quadro técnico responsável pelas obras, em especial naquelas que tinham como beneficiário a administração direta – estados ou municípios –, levando à não continuidade do projeto.

A própria falta de maturidade inicial dos projetos, que gerou modificações neles, acarretou a alteração do orçamento inicialmente previsto. Além disso, pela escassez de recursos destinados ao setor nos anos anteriores ao PAC, muitos projetos que estavam aguardando financiamento tinham orçamentos desatualizados, ainda que estivessem em estágio mais maduro.

Todas essas questões apresentadas – projetos incipientes, problemas de gestão, alterações orçamentárias – acabaram por gerar atrasos nas execuções das obras. Os atrasos também foram gerados, em alguns casos, por dificuldades na obtenção de licenças ambientais e na regularização fundiária; pelo atraso dos processos licitatórios; e pela falta de recursos próprios dos beneficiários para suportar as contrapartidas aos projetos.

Com base nesse diagnóstico e tendo havido a constatação de que uma grande quantidade de intervenções do PAC 1 estava atrasada ou sequer iniciada, por motivo de inércia dos beneficiários ou por razões alheias a eles, o BNDES procurou, em consonância com as providências tomadas pelo Poder Executivo Federal, dar encaminhamentos para operações de crédito sob sua responsabilidade que estavam nessa situação. Dessa forma, foram negociadas, com os beneficiários, propostas para atingir a finalidade contratual, ainda que reduzida, em um prazo pactuado.

Dentre as iniciativas tomadas pelo Governo Federal para solucionar problemas relativos a intervenções do PAC, destacam-se a Portaria 287, de 28 de junho de 2013, e a Portaria 43, de 28 de janeiro de 2014, do Ministério das Cidades. A primeira trata das medidas a serem tomadas pelos agentes financeiros nas operações do PAC com parcela já desembolsada, de forma a dar andamento aos projetos. Já a segunda estabelece procedimentos a serem adotados em relação a Termos de Compromisso celebrados no âmbito do PAC cuja execução do objeto esteja paralisada – exceto para os casos em que esta seja resultante de fatores externos ao executor do projeto.

O BNDES promoveu uma readequação das operações do PAC 1, partindo dessas orientações, buscando seguir as seguintes diretrizes: para operações com baixa execução financeira e física, foram propostas soluções que envolvessem redução de escopo e cancelamento de saldo, de forma a facilitar a finalização das intervenções. Para operações com perspectiva de finalização do projeto inicial, foram propostas soluções que envolvessem prorrogação do prazo de utilização dos recursos e pactuação de um plano de ação com o beneficiário, de forma a retomar e/ou acelerar as obras e, assim, assegurar a conclusão do projeto.

O resultado dessas diretrizes foi o cancelamento de R\$ 158 milhões contratados no âmbito de operações do PAC 1, acompanhados por redução dos escopos e, portanto, das entregas físicas dos projetos. Com as reestruturações realizadas, foi possível chegar ao nível de execução financeira de 91%.

Tabela 9 | Execução financeira dos projetos estratificada por tipo de serviço e fase do PAC

	PAC 1 (2007-2010)			PAC 2 (2011-2014)		
	Água	Esgoto	Total	Água	Esgoto	Total
Aprovado (R\$ milhões)	1.189	1.923	3.112	1.447	1.184	2.631
Aprovado ajustado (R\$ milhões)	1.130	1.824	2.955	1.447	1.184	2.631
Realizado (R\$ milhões)	1.033	1.668	2.701	134	233	367
% Cancelado/ aprovado	5	5	5	-	-	-
% Realizado/ aprovado ajustado	91	91	91	9	20	14

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do BNDES.

Uma vez que, mesmo as operações do PAC 1, iniciado em 2007, não estão totalmente concluídas, é possível observar o extenso prazo de execução das obras.

Considerando a experiência do PAC 1, houve, por parte do BNDES, no PAC 2, um esforço de aprovar operações de maior vulto, de forma a ganhar escala em seu acompanhamento e evitar dificuldades encontradas nos projetos do PAC 1. Dessa maneira, a seleção dos projetos passou a ser mais criteriosa em relação às capacidades técnicas dos beneficiários, à maturidade do projeto apresentado e a possíveis entraves percebidos

no momento da análise do pleito – como falta de licitação, de licenças ambientais ou regularidade fundiária.

Como consequência, tem-se que o número de operações dessa amostra apoiadas no âmbito do PAC 2 (17) é menor do que aquelas do PAC 1 (27), e o tíquete médio da segunda fase do programa (R\$ 154 milhões por operação) é maior do que o da primeira fase (R\$ 116 milhões). Isso também se refletiu no número de beneficiários apoiados em cada fase do programa. No PAC 1, foram aprovados financiamentos para 18 beneficiários distintos, ao passo que, no PAC 2, foram apenas nove beneficiários.

Tabela 10 | Execução financeira dos projetos estratificada por tipo de beneficiário e fases do PAC (R\$ milhões)

	PAC 1			PAC 2			PAC 1 e 2		
	Estados e municípios	Cesb	Total	Estados e municípios	Cesb	Total	Estados e municípios	Cesb	Total
Aprovado	682	2.431	3.112	105	2.526	2.631	786	4.957	5.744
Aprovado ajustado	647	2.308	2.955	105	2.526	2.631	751	4.834	5.586
Realizado	537	2.164	2.701	18	348	367	555	2.512	3.068
Realizado/ aprovado ajustado (%)	83	94	91	18	14	14	71	51	55

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do BNDES.

O fato de que as operações com municípios e estados concentraram-se na primeira fase do PAC, cujas dificuldades encontradas nos projetos já foram em sua maior parte identificadas, faz o percentual de execução financeira total nas operações com esses entes ser bastante superior em relação às Cesb. Também como consequência, o total aprovado em

operações com estados e municípios diminuiu consideravelmente entre as duas fases do programa.

Ao mesmo tempo, verifica-se que a execução do PAC 2 tem índices baixos. Apesar do menor prazo de execução dos projetos, uma vez que essa fase do programa se inicia em 2011, o percentual de realização é aquém do esperado. Esse fato se deve a alguns fatores.

Um deles é que, apesar da diretriz de concentração do financiamento em investimentos de grande vulto, buscando melhorar o contato com o beneficiário e também priorizar a interação com entes e empresas com capacidade técnica e sustentabilidade financeira já comprovada em relacionamentos anteriores, na segunda fase do PAC, o problema relacionado à maturidade dos projetos permaneceu. Mesmo os beneficiários com boa capacidade de planejamento e execução de projetos apresentaram pleitos ainda muito incipientes, com necessidade de maior elaboração ou revisão em momento posterior à aprovação.

Isso se deu, pois, no PAC 1, os beneficiários dispunham de um banco de projetos – mesmo que muitos fossem ainda bastante incipientes – que estavam aguardando recursos. No momento do PAC 2, porém, entre os esforços concentrados na execução das operações já em curso e a necessidade de apresentação de novos pleitos em janelas de tempo determinadas pelo processo de habilitação e aprovação do PAC, restaram pouco tempo e pouca disponibilidade técnica para a elaboração adequada de novos projetos. Assim, muitos pleitos foram realizados para cumprir a janela de seleção do PAC e, posteriormente, o prazo de contratação por parte do BNDES sugerido no âmbito do programa.

Mais uma vez, portanto, incorreu-se na questão, já presente no PAC 1, de adiamento do cumprimento de algumas obrigações ou apresentação de informações importantes para outras etapas – como contratação ou

liberação – resultando em operações aprovadas, mas ainda com baixo índice de liberação, ou mesmo sem nenhum desembolso, impactando negativamente o percentual de execução. Ademais, a maior concentração de operações, elevando o tíquete médio, faz a paralisação ou o atraso em apenas uma operação ter um impacto maior em desembolsos.

Outro fator explicativo desse baixo índice de realização financeira é que 57% (R\$ 1.523 milhões) dos recursos aprovados no âmbito do PAC 2 foram em 2014 e 2015. Assim, parte dos projetos ainda não dispôs de tempo hábil para avançar em sua execução física e, portanto, financeira, estando em curso normal de execução. Esse grande volume de recursos aprovados no último ano deve-se, em parte, a muitos beneficiários terem se esforçado para aprovar pleitos na última janela de seleção do PAC, já prevendo uma nova escassez de recursos para o setor com o fim do descontingenciamento. Assim, mais uma vez, foram apresentados projetos pouco maduros e com questões pendentes.

Por outro lado, a crise hídrica ocorrida em 2014, com grande repercussão nas regiões Sul e Sudeste ocasionou uma revisão dos planos de investimentos das Cesb dessas regiões, em especial a Sabesp, posto que o estado de São Paulo foi um dos mais atingidos pela escassez de água. Isso teve como consequência tanto a paralisação – e mesmo o cancelamento – de alguns projetos contratados nos anos anteriores direcionados aos serviços de esgotamento sanitário, quanto o redirecionamento dos investimentos para os serviços de abastecimento de água, que representaram 79% dos recursos aprovados em 2014. Apenas o projeto da Sabesp de ligação entre as represas de Jaguari e Atibainha obteve financiamento de R\$ 747 milhões.

O que se constata, portanto, é a necessidade de realizar um acompanhamento das operações do PAC 2 similar ao que foi realizado nas da primeira fase do programa. Para tal, é necessária atuação conjunta do

BNDES com outros órgãos governamentais, bem como com os beneficiários, de maneira a identificar os principais problemas, buscando reavaliar, de maneira ágil, a adequação dos projetos que devem ser revisados e dar prosseguimento àqueles cujo escopo se mantém o mesmo. Com isso, espera-se que, em um horizonte de médio prazo, as operações do PAC 2 possam se consubstanciar em ampliação e melhoria dos serviços de água e esgoto.

Considerações finais

Observa-se, portanto, que o PAC – Saneamento de fato representou um marco para o setor, disponibilizando recursos para um setor que sofria com sua escassez e buscando a melhoria e expansão do saneamento, serviços essenciais para o pleno gozo dos direitos humanos por parte dos indivíduos. Os recursos destinados ao setor praticamente triplicaram, indo de R\$ 4,2 bilhões em 2007 para R\$ 12,2 bilhões em 2014.⁹ Ademais, a Lei de Saneamento e o Plansab foram iniciativas importantes no âmbito do marco institucional, legal e regulatório do setor.

Não obstante, muitos entraves se deram na execução do PAC, e a própria disponibilidade de recursos de maneira temporária e não contínua contribuiu para diversos problemas relativos aos projetos selecionados. Mais ainda, o fato de alguns dos entraves – como escassez de recursos, falta de marco legal e diretrizes – terem sido debelados fez com que outras deficiências estruturais se sobressaíssem.

Neste contexto, pode-se dizer que o BNDES foi um ator importante, tanto como financiador de muitas iniciativas que contribuíram para a

⁹ Em valores reais de 2014, atualizados pelo INCC.

ampliação do abastecimento de água e esgotamento sanitário, quanto como agente ativo na resolução dos entraves relativos à execução das intervenções. Cabe pontuar também que muitas dificuldades encontradas são concernentes não apenas ao PAC, mas à conformação atual do setor e seu arranjo institucional. Neste sentido, o BNDES pode contribuir diretamente em alguns âmbitos – como no estabelecimento de critérios de seleção dos projetos – ou mesmo de maneira consultiva, como na questão da estruturação e modelagem de novos projetos. Para avançar mais, é necessário superar muitos desafios.

À luz dos dados apresentados e da experiência operacional relatada, podem-se destacar alguns principais desafios. Primeiramente, citam-se a gestão dos serviços e o planejamento, que se refletem na necessidade de melhorar a capacidade dos prestadores de elaborar e implementar projetos, e também de enquadrá-los em um horizonte de mais longo prazo – tanto no que concerne ao prestador individualmente, quanto no que diz respeito à inserção dos projetos nas peças de planejamento existentes. Em relação a este último ponto, deve-se tratar da necessidade de melhoria do planejamento no âmbito da política pública, com a formulação de planos municipais de saneamento básico e sua consonância com as diretrizes constantes na Lei de Saneamento e no Plansab, bem como de outros temas relevantes, como o planejamento urbano e a sustentabilidade ambiental.

Além disso, para que sejam possíveis o planejamento e a execução de projetos no longo prazo, é necessária a previsibilidade de acesso aos recursos por parte dos prestadores. Sem isso, não há incentivos à construção de um banco de projetos, nem à qualificação da mão de obra para sua consecução. Ademais, sem recursos, as peças de planejamento não conseguem concretizar-se em melhorias para a sociedade, assim como os prestadores têm dificuldades em formular projeções financeiras e

planos de investimentos. Assim, é importante pensar em alternativas de financiamento que possibilitem uma disponibilidade de recursos regular e previsível, contribuindo para a melhoria do planejamento e assegurando a ampliação contínua dos níveis de acesso ao saneamento.

Outro item relevante é regulação eficiente e independente, buscando o estabelecimento de metas transparentes para a ampliação e melhoria dos serviços de água e esgoto, cuja execução seja cumprida pelo prestador e possa ser fiscalizada pelo ente regulador, pelo município e, futuramente, pela sociedade. Mais ainda, a melhoria da interação intrasetorial – entre prestadores de naturezas diversas, entes públicos, órgãos de regulação etc. – e também intersetorial deve trazer benefícios para a efetividade da prestação de serviços.

Por fim, ressalta-se que esses fatores variam bastante de acordo com o prestador e a localidade, podendo-se dizer que estão associados de maneira interdependente com as condições de desenvolvimento das regiões e estados. Assim, estados ou localidades com maior renda *per capita*, disponibilidade de recursos humanos mais qualificados e arranjos institucionais mais eficientes, acabam por ter prestadores com maior capacidade de gestão de seus ativos, bem como maior acesso a financiamento. Por isso, a resolução desses entraves está também inserida em um contexto maior do desenvolvimento econômico e social, com diminuição das desigualdades entre os estratos de renda da população e também entre as diferentes regiões e estados do país.

Percebe-se então que a ampliação do acesso aos serviços de água e esgoto é um desafio extenso e complexo, necessitando de iniciativas em muitas frentes, bem como da participação de muitos atores. No que concerne especificamente ao BNDES, a instituição também tem o desafio de aprimorar seu apoio, dados os desafios apresentados. Pode-se dizer que a experiência operacional e as lições aprendidas no decorrer

de seu apoio ao PAC foram insumos para a melhoria de seus processos e instrumentos de apoio, ainda que a atuação do Banco nesse setor seja objeto de constante aperfeiçoamento. Com isso, o BNDES pretende contribuir para a melhoria do saneamento, e também para uma formulação de política pública cada vez mais focada no planejamento, na melhoria da gestão dos serviços, na efetividade da aplicação dos recursos, na complementaridade entre os prestadores e nas relações intersetoriais.

Referências

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS REGULADORAS. *Saneamento Básico: Regulação 2015*. Brasília, 2015.

ALBUQUERQUE, G. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, BNDES, n. 34, p. 45-94, set. 2011.

BANCO MUNDIAL. *World development report 2004*. Making services work for poor people. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes para o saneamento básico. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. *Plano Nacional de Saneamento Básico*. Brasília, 2013.

_____. *11º Balanço Completo do PAC 2*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Decreto 8.629, de 30 de dezembro de 2015. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes para o saneamento básico. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8629.htm>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto* – 2014. Brasília, 2016.

BRITTO, A. *et al.* Da fragmentação à articulação – a Política Nacional de Saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2012.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução 2.827, de 30 de março de 2001. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v87_L.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

HELLER, L. Mudanças e saneamento básico: impactos, oportunidades e desafios para o Brasil. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MINISTÉRIO DAS CIDADES; ONU-HABITAT (org.). *Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes*. Brasília, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População*. 2012. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

OLIVEIRA FILHO, A. *Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio*. Saneamento e Municípios, Brasília, Assemae, jun.-ago. 2006. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/arquivo/Artigos/abelardo2.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

PIRES, R. R. C. *Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores*. Brasília: Ipea, 2015.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos*. 2015. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

UNGA – UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Human Right to Water and Sanitation*. Geneva: UNGA, 2010. UN Document A/RES/64/292.