



Saúde e Sociedade

ISSN: 0104-1290

saudesoc@usp.br

Universidade de São Paulo

Brasil

Campos Borja, Patrícia

Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira

Saúde e Sociedade, vol. 23, núm. 2, abril-junio, 2014, pp. 432-447

Universidade de São Paulo

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406263654008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira<sup>1</sup>

Public policy of sanitation: an analysis of recent Brazilian experience

## Patrícia Campos Borja

Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora Adjunta e Pesquisadora do Departamento de Engenharia Ambiental e do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

Endereço: Rua Félix Mendes, 217, Apto. 1.002, Garcia, CEP 40100-020, Salvador, BA, Brasil.

E-mail: patborja@hotmail.com

<sup>1</sup> Apoio financeiro do Ministério das Cidades no âmbito do estudo "Panorama do Saneamento Básico no Brasil".

## Resumo

A política de saneamento no Brasil vem experimentando um novo ciclo com o marco legal, regulatório e institucional e a retomada dos investimentos. Essa trajetória tem revelado tensões e contradições inerentes ao contexto político-ideológico caracterizado por vínculos profundos com a estrutura de poder e as relações sociais capitalistas. Assim, o presente artigo objetiva estudar a recente política de saneamento básico no Brasil. O estudo, quali-quantitativo, envolveu a coleta de dados sobre os investimentos do Governo Federal, no período de 2004 a 2009. Os dados revelaram que os investimentos não dialogaram com o perfil dos déficits dos serviços. Os contextos fiscais, a política macroeconômica, os aportes de recursos, as regras de acesso e critérios de elegibilidade são fatores que vêm influenciando nos resultados dos programas do Governo Federal. A persistência do patrimonialismo, de ações pautadas em uma abordagem tecno-burocrática, as fragilidades do aparato estatal e a sua permeabilidades à corrupção e, ainda, as atuais debilidades dos movimentos sociais influenciaram no avanço de um projeto político voltado à justiça socioambiental. A tarefa da universalização envolve um esforço político dos diferentes segmentos da sociedade, no sentido de tratar o saneamento básico como um direito social e integrante de uma política pública com forte ação Estatal. Nessa perspectiva será necessário rever as relações entre Estado, capital e sociedade e a prioridade nas políticas sociais.

**Palavras-chave:** Saneamento Básico; Política; Investimentos; Déficit.

## Abstract

The sanitation policy in Brazil has been experiencing a new cycle with the legal, regulatory and institutional and renewed investments. This trajectory has revealed tensions and contradictions inherent in a political-ideological context characterized by deep ties to the power structure and the capitalist social relations. Thus, this article aims at studying the recent policy of sanitation in Brazil. The study, based on qualitative and quantitative, involved collecting data on the Federal Government investment in the period from 2004 to 2009. The data revealed that investment has not dialogued with the profile of deficits services. The contexts fiscal, macroeconomic policy, investment of resources, access rules and eligibility criteria are factors that have influenced the results of Federal Government programs. The tradition techno-bureaucratic, patrimonialism, the weaknesses of the state apparatus, corruption and decline of social movements contestation the last decade influenced the advancement of a political project aimed at social and environmental justice. The task involves the universalization of a political effort of society, to treat sanitation as a social right and parcel of a policy with strong state action. From this perspective will need to review the relationship between state, capital and society in social policy and priority.

**Keywords:** Sanitation; Policy; Investment deficit.

## Introdução

A política pública de saneamento no Brasil vem experimentando, desde 2003, um novo ciclo marcado pelo marco legal e regulatório, reestruturação institucional e retomada dos investimentos. A reestruturação institucional, com a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, inegavelmente, permitiu maior direcionamento às ações governamentais. A criação do Conselho Nacional das Cidades e a realização das Conferências das Cidades possibilitaram o diálogo entre os segmentos organizados da sociedade. A Lei n. 11.445/2007 fechou um longo período de indefinição do marco legal, inaugurando uma nova fase na gestão dos serviços públicos de saneamento básico no País, tendo o planejamento assumido posição central na condução e orientação da ação pública. A retomada dos investimentos no âmbito federal, tanto com recursos não onerosos como onerosos, aponta para novas estratégias do Estado brasileiro para o enfrentamento dos déficits dos serviços.

No entanto, essa trajetória também revela tensões e contradições inerentes a um contexto político-ideológico que mantém vínculos profundos com a estrutura de poder e as relações sociais próprias do modelo de produção capitalista (Borja, 2011). Se por um lado houve a configuração de um ambiente propício para a construção de uma agenda política mais voltada para a promoção de justiça social, por outro, a permanência da ação hegemônica de grupos econômicos e políticos na definição da ação estatal revelou as dificuldades de se avançar para um projeto mais democrático, universalista e inclusivo. Diante dessa realidade, o presente artigo tem como objetivo discutir a recente política de saneamento básico no Brasil, com foco nas relações entre Estado, políticas públicas.

Os esforços tanto do âmbito federal como estadual estão longe de garantir o direito ao saneamento básico no Brasil e os desafios se colocam em diversas dimensões, principalmente a política-ideológica, como também institucional, de financiamento, de gestão, da matriz tecnológica, da participação e controle social, dentre outras. Também a tradição tecno-burocrática da formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, o patrimonialismo, as fragilidades do aparato estatal, a corrupção e

o recuo dos movimentos sociais contestatórios ocorridos na última década vêm influenciando no avanço de um projeto político-social vinculado aos princípios da universalidade e da igualdade.

Embora todas essas dimensões sejam relevantes, a questão central do saneamento básico passa pelo debate sobre o próprio caráter do Estado brasileiro. Assim, a definição da natureza das ações de saneamento básico se relaciona com a disputa que se dá no seio da sociedade entre projetos sociais, que podem, minimamente, ser representados por dois: um deles considera o saneamento básico como um direito social, integrante de políticas sociais promotoras de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção; o outro projeto, de cunho neoliberal, o saneamento básico é uma ação de infraestrutura ou um serviço, submetido a mecanismos de mercado, quando não se constitui na própria mercadoria.

Alguns autores têm realizado análises dessa natureza como Barlow e Clarke (2003), Castro (2009) e Vainer (2005). A noção do saneamento básico como mercadoria remete à discussão marxiana sobre o valor de uso e o valor de troca. No estágio atual do capitalismo, a água, além de se constituir como um meio de produção e um elemento que dá suporte ao desenvolvimento das forças produtivas, protegendo a saúde do trabalhador e permitindo a implantação da infraestrutura sanitária das cidades, passa a ser dotada de valor de troca. Assim, a água, ou os serviços públicos de abastecimento de água, passa a ser um bem econômico que pode ser privatizado e regulado pelo mercado. A onda de privatização dos serviços públicos de abastecimento de água que se inicia em Londres e se dissemina na Europa e nos países em desenvolvimento é o testemunho desse processo. Assim, também no saneamento básico, como na cidade, no campo, na educação, na saúde, na moradia o que está em disputa é o projeto de sociedade e, consequentemente, o papel do Estado no campo das políticas públicas.

Dessa forma, em face das transformações da última década nas políticas de saneamento básico no Brasil, urge empreender reflexões sobre esse período, no sentido de identificar os avanços, os recuos e os desafios a serem enfrentados pela sociedade brasileira para a garantia do acesso ao saneamento básico de qualidade para todos. Nessa perspectiva, o

presente artigo tem como objetivo realizar uma reflexão sobre a recente política de saneamento básico no Brasil, por meio dos investimentos não onerosos e onerosos, no período de 2004 a 2009.

## O déficit de saneamento básico no Brasil

A garantia do acesso universal e de qualidade ao saneamento básico no Brasil ainda é um grande desafio. Como outros serviços públicos essenciais, os déficits denunciam o atraso do País na garantia de direitos básicos como acesso à água e ao destino seguro dos dejetos e resíduos sólidos. A exclusão e a desigualdade e a baixa qualidade dos serviços é o produto de um modelo de desenvolvimento vinculado ao modo de produção capitalista e, como tal, promotor de contradições, antagonismo e iniquidades.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), em 2010, cerca de 1.915.292 domicílios do País ainda não dispunham de abastecimento de água adequado. Cerca de 1.514.992 domicílios não tinham banheiros nem sanitários e 7.218.079 lançavam seus resíduos sólidos diretamente no ambiente de forma inadequada.

Naquele ano, parcelas significativas da população brasileira se abasteciam com fontes inseguras e as que eram atendidas pela rede pública de distribuição nem sempre recebiam água com qualidade adequada e em quantidade suficiente. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios, em 2008, cerca de 12.148.032 brasileiros não tinham acesso ao abastecimento de água. O acesso era desigual entre as regiões do País, sendo que os melhores indicadores encontravam-se nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Nesse ano, a região Nordeste registrou o maior déficit absoluto de acesso ao abastecimento de água adequado, atingindo quase 7,7 milhões de pessoas (14,4% de sua população) (IBGE, 2010). Na região Norte esse indicador era de cerca de 2,8 milhões de pessoas (17,3% de seus habitantes). A região Sudeste, possuía 1,2 milhões de pessoas compondo o déficit, a Sul por volta de 313 mil e a Centro-Oeste aproximadamente 254 mil.

Em todo o País cerca de 73% do déficit concentrava-se na área rural, onde, aproximadamente, 8,8 milhões de brasileiros não possuíam acesso

adequado ao abastecimento de água, enquanto 3,3 milhões de habitantes da área urbana encontravam-se na mesma situação (Moraes e col., 2011). O déficit em abastecimento de água no País é maior entre os municípios menores e pequenas localidades, entre os pobres urbanos e rurais. Por volta de 75% da população brasileira que compõe o déficit – pouco mais de 9,0 milhões de habitantes – possuem renda domiciliar mensal de até ½ salário mínimo por morador. A maior parcela do déficit (aproximadamente 47%) é formada por cerca de 5,7 milhões de pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudo (Moraes e col., 2011).

Em relação à qualidade da prestação dos serviços, no ano de 2007, aproximadamente, 30,3 milhões de brasileiros receberam água em suas residências proveniente de 1.597 sistemas públicos de abastecimento de água que não atendiam plenamente aos padrões de potabilidade estabelecidos pelo Ministério da Saúde (MS), conforme dados do Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA) (Moraes e col., 2011).

Assim, embora a importância do saneamento básico para a saúde pública e para a qualidade ambiental seja das mais ponderáveis, a universalização dos serviços ainda é uma meta a ser atingida no Brasil. O déficit dos serviços ainda se encontra em patamares incompatíveis para um País que em 2012 passou a ser a 6ª economia do mundo.

## O financiamento do saneamento básico no Brasil

O financiamento dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil vem sendo viabilizado por diversas fontes e formas de alocação de recursos, a exemplo da subvenção, subsídios com recursos orçamentários próprios, inversões diretas de capitais públicos e privados, empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais, desonerações fiscais e tributárias incidentes sobre os serviços, dentre outras (Peixoto, 2009).

Segundo Peixoto (2009), *as subvenções ou subsídios públicos*, por muito tempo, constituíram-se na principal fonte de financiamento dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil, sendo predominante ainda hoje nos serviços públicos de manejo de

resíduos sólidos e de drenagem urbana. O autor destaca três espécies de subsídios: subvenção ou subsídio público; subsídio tarifário interno; e subsídio tarifário cruzado externo. A subvenção ou subsídio público realiza-se com recursos fiscais do orçamento ou de fundos públicos; o subsídio tarifário interno ocorre dentro do sistema e estrutura de cobrança de serviços prestados a uma localidade ou região, sem transferência de subsídios entre localidades; e no caso subsídio tarifário cruzado externo, essa transferência se dá entre localidades e/ou serviços (Peixoto, 2009).

As *inversões diretas de capitais públicos e privados*, muito utilizadas no período do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), envolvem investimentos com recursos financeiros ou patrimoniais do Poder Público no capital de empresas estatais públicas ou mistas. Para Peixoto (2009), essa alternativa de financiamento, de pouco uso na atualidade, tem “se mostrado ineficaz, não atingindo os objetivos de prestação adequada dos serviços, ou utilizando parte do capital empregado para cobrir custos de ineficiência” (p. 504). Para esse autor, as inversões diretas de capitais poderiam ser mais viáveis se os pesados encargos tributários fossem revistos; se os recursos de capital fossem considerados como investimento público não resgatável ou alienável; e, por fim, se os resultados financeiros fossem aplicados nos próprios serviços. O autor ainda destaca que, mais recentemente, algumas empresas vêm promovendo a prestação dos serviços como concessionárias privadas, imprimindo a lógica da atividade econômica em um serviço público, com obtenção de receitas extras, o que implica em claro conflito com a função pública desses entes.

Os *empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais e bancos* têm sido utilizados prioritariamente para o financiamento dos serviços públicos de água e esgoto e, mais recentemente, têm incorporado os de manejo de resíduos sólidos e de drenagem urbana. Os recursos são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de agências multilaterais, a exemplo Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Japonês de Cooperação. Segundo Peixoto (2009), os empréstimos tornam-se atrativos quando

os encargos totais (juros e comissões) são menores ou iguais à taxa de retorno dos empreendimentos.

O financiamento do saneamento básico, principalmente a partir da última década, tem se tornado cada vez mais complexo envolvendo fontes públicas

orçamentárias, fundos geridos por instituições financeiras federais, recursos provenientes da prestação dos serviços, fontes externas de financiamento e recursos privados. O Quadro 1 apresenta as principais fontes.

**Quadro 1 - Principais Fontes de Financiamento do Saneamento Básico no Brasil, 2011**

Tipo	Fonte
Recursos não onerosos	Orçamento Geral – Subvenções Públicas - Tesouro (União, Estados, Municípios e DF)
Recursos onerosos	Fundos Geridos pelo Governo Federal (FCTS e FAT/BNDES)
Recursos dos prestadores dos serviços	Tarifas e Taxas
Recursos do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos	Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos
Empréstimos externos	Empréstimos de Organismos Internacionais (BID, BIRD, JBIC, KfW)
Recursos privados/instrumentos de mercado	Parceria com o Setor Privado
	Empreendedores imobiliários
	Debêntures
	Ações e Títulos
	Fundo de Direitos Creditórios (FIDC), Fundo de Investimento Imobiliário (FII), Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI)

Fonte: Adaptado de Santos (2011).

Para Santos (2011), os desafios ao saneamento básico no Brasil relacionam-se com a manutenção e ampliação dos atuais recursos de investimentos; com a melhoria da capacidade técnica e institucional dos prestadores de serviços; com a qualificação do gasto público; e a melhoria da capacidade financeira dos prestadores dos serviços. Dentre as ações que o autor identifica no campo do financiamento, podem ser citadas: diversificação das fontes de financiamento; garantia da continuidade e regularidade dos investimentos (onerosos e não onerosos); redução do ciclo de execução dos projetos; economia de escala para a prestação dos serviços; recuperação de custos dos empreendimentos; e profissionalização da gestão.

Em que pese a necessidade de se estruturar uma engenharia financeira capaz de dar suporte aos investimentos necessários ao saneamento básico no País, a questão central que pouco é levantada neste debate relaciona-se ao próprio projeto político-social posto em curso no Brasil, que condiciona as prioridades para investimentos em políticas sociais.

Em um recorte de um Estado burguês capitalista, o lugar das políticas sociais, principalmente em momentos de crise do capital, está condicionado à capacidade de contestação da sociedade. Embora, desde 2003, com a ascensão do então presidente Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República, as políticas sociais tenham passado para um novo *status*, ainda se manteve a prioridade às políticas macroeconômicas de ajuste fiscal. Esse fato pode ser constatado, por exemplo, no orçamento da União de 2011 onde os juros e amortização da dívida pública representaram 45,05%, enquanto a saúde respondeu por 4%, a educação por 2,99%, a ciência e tecnologia por 0,32%, a cultura por 0,04% e o saneamento básico por 0,02% (Auditoria Cidadã da Dívida, 2012).

Uma das questões que mais suscita debate no financiamento do saneamento básico relaciona-se à política fiscal e tributária vigente no Brasil, incompatível com um serviço essencial. Os encargos diretos e indiretos sobre os serviços têm afetado os seus custos. Para Peixoto (2009), a desoneração dos encargos diretos sobre a receita (Programa de



Integração Social - PIS e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - Cofins) e sobre o lucro (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSSL e Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ) implicaria em redução do custo dos serviços em até 20%, a depender do tipo e natureza jurídica da prestação dos serviços. Para o autor, a isenção de tributos em toda a cadeia produtiva poderia contribuir para a sustentabilidade dos serviços.

Obviamente que a lógica financeira e o direcionamento dos investimentos públicos, em última instância, permitem identificar o projeto político-social em curso por um governo, sendo, por tanto, estratégico reconhecer a direção das políticas públicas e a que objetivos estão filiadas. O presente trabalho buscar trazer alguns elementos para esta reflexão.

## Metodologia

A pesquisa, de base quali-quantitativa, envolveu a coleta de dados e informações sobre os investimentos e programas do Governo Federal no período de 2003 a 2010.

Os dados sobre os investimentos não onerosos foram coletados junto aos sistemas de informação do Governo Federal, a partir das seguintes estratégias:

**Coleta de dados e informações do Sigplan.** O Sigplan-MPOG fornece o Relatório de Execução Físico/Financeira. A partir desse Relatório, foi possível montar um banco de dados, já que o Sigplan não o fornece diretamente. Foram selecionadas as variáveis tais como: ano, programa, código da ação, nome da ação, valor inicial previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada ação, valor da LOA corrigido, valor empenhado, realizado e pago.

**Montagem de banco de dados a partir do Siga Brasil.** O Siga Brasil, sistema de informação operado pelo Senado Federal, fornece informações sobre os gastos públicos com recursos não onerosos. Com esse sistema, é possível gerar banco de dados, a partir da seleção de variáveis.

**Pesquisa sobre os investimentos dos programas e ações do FGTS-Caixa e FAT-BNDES.** O estudo sobre os investimentos foi realizado por meio de banco de dados dessas instituições financeiras fornecido pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. Avaliou-se o período de 2004

a 2008. Os financiamentos, via contratos, foram classificados segundo municípios contemplados, considerando as seguintes variáveis: componentes do saneamento básico, regiões, Produto Interno Bruto, Índice de Desenvolvimento Humano, faixa populacional e tipo de prestador dos serviços.

**Elaboração de Cartogramas para Espacialização das Informações.** Foram elaborados cartogramas para a visualização do alcance das ações, utilizando-se ferramentas de geoprocessamento.

## Resultados

As políticas públicas são o Estado em ação, lócus privilegiado da construção de projetos sociais, cujos conteúdos estão relacionados ao regime de acumulação, ao modo de regulação na sociedade e aos recuos e avanços da cidadania (Borja, 2004). O conjunto de programas e ações é, portanto, o produto de um processo social complexo e contraditório de relações que se dão entre Estado, Capital e Sociedade. Portanto, as políticas públicas e seus programas e projetos expressam um determinado projeto político de sociedade.

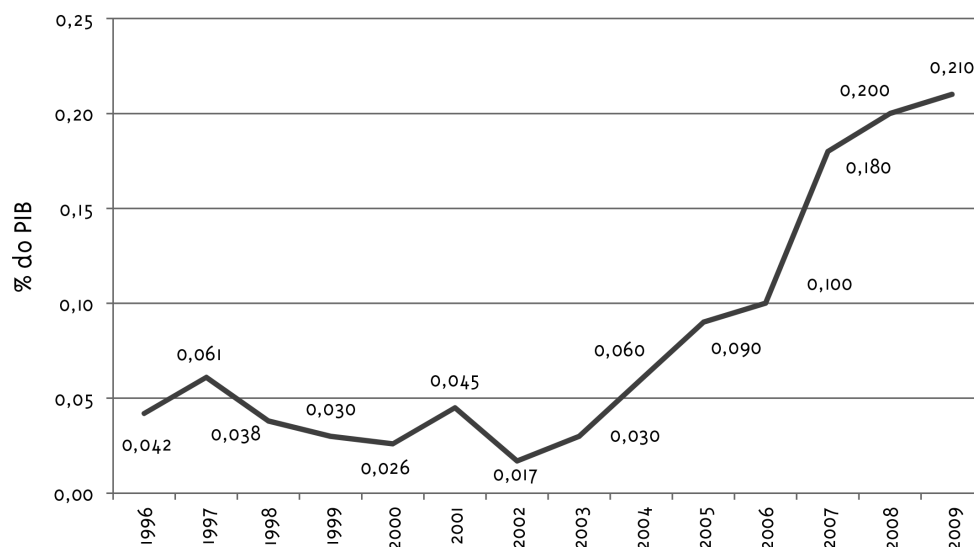
No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) consolida o projeto político e social para o País. Previsto na Constituição Federal, o PPA é um instrumento de planejamento que tem a função de organizar os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal (APF), para um período de quatro anos. Os programas se constituem em um elemento organizativo importante, estando na base da dimensão tático-operacional, dando suporte à consecução dos objetivos do governo, os quais, por sua vez, estão submetidos à visão de longo prazo, para o alcance do desenvolvimento pretendido (Brasil, 2007). Assim, uma análise do PPA, de seus programas e ações, permite reconhecer as prioridades dos governos em relação às políticas sociais, a exemplo das de saneamento básico objeto deste trabalho.

Segundo dados do Governo Federal e da Caixa, entre os anos de 1996 a 2009 a participação relativa dos repasses orçamentários para o saneamento básico em relação ao PIB Brasileiro cresceu, passando de 0,04% para 0,21%, valores extremamente baixos se comparados aos desafios da universalização. Analisando-se a Figura 1, percebe-se que os

investimentos em saneamento básico durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi declinando ao longo do tempo, atingindo o patamar mais baixo em 2002 (0,017% do PIB). Durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, essa participação no PIB

cresceu passando de 0,03% em 2003 a 0,21% do PIB em 2009. Os dados revelam a pouca prioridade dos governos ao saneamento básico, em especial o de FHC, fruto de uma política macroeconômica cuja prioridade tem sido o ajuste fiscal e a adesão do País ao Capital Mundial Integrado e sua lógica.

**Figura 1 - Participação relativa dos repasses orçamentários para o saneamento em relação ao PIB Brasileiro (1996-2009)**



(\*) Valores atualizados pelo IGP-DI da FGV para dezembro de 2009.  
Fonte: Caixa, 2010, SIAFI Gerencial e IBGE apud Rezende, 2011.

Costa (2009), ao debater as políticas de proteção social nos governos de FHC e Lula, avalia que as linhas institucionais do regime de proteção social ficaram praticamente inalteradas ao longo dos dois governos. Não há dúvida de que essa agenda foi fortemente influenciada pela orientação do ajuste macroeconômico que buscava a redução do gasto social e a focalização nos grupos mais pobres.

Os recursos destinados aos programas e ações para o saneamento básico do Governo Federal vêm do Orçamento Geral da União (não onerosos) e recursos provenientes do FGTS e do FAT (onerosos). Também estão disponíveis fontes externas de recursos com financiamento, por exemplo, do BIRD e do BID. Os recursos do FGTS são operados pela Caixa Econômica Federal por meio do Programa Saneamento para

Todos e os do FAT pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Segundo o Governo Federal, os recursos do Orçamento Geral da União (não onerosos) estão sendo destinados, prioritariamente, aos prestadores de serviços e municípios que não têm capacidade de pagamento, ou que têm dificuldades para cumprir os requisitos dos processos de financiamento. Já os recursos onerosos, sob a gestão do Ministério das Cidades, vêm sendo alocados para os prestadores de serviços que demonstram capacidade técnica, operacional e, principalmente, financeira para contrair empréstimo. Os critérios de alocação de recursos do FGTS para cada unidade da federação são definidos pelo seu Conselho Curador. Os tomadores de empréstimos devem atender aos limites de endividamento estabelecidos pelo Conse-

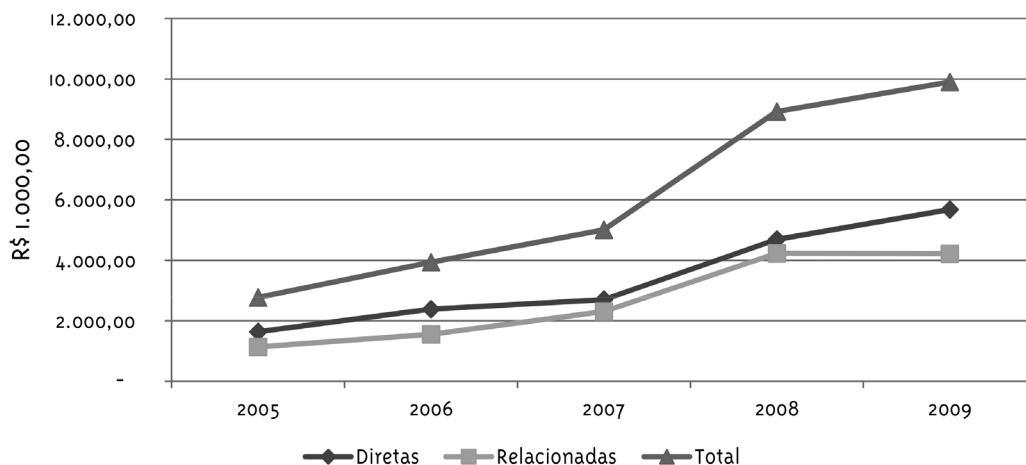


lho Monetário Nacional (CMN). Os financiamentos contam com a contrapartida dos beneficiários que, no caso da Caixa, têm uma variação média de 23% do valor total do empreendimento.

O gasto público do Governo Federal com saneamento básico vem aumentando desde 2003 (Figura 2). Considerando-se os recursos onerosos e não onerosos, em 2009, os níveis de desembolsos atingiram

R\$ 10,0 bilhões, sendo cerca de R\$ 6,0 bilhões em ações diretas de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, resíduos sólidos e saneamento integrado) e R\$ 4,0 bilhões em ações relacionadas com o saneamento básico - urbanização, desenvolvimento urbano e infraestrutura hídrica (Brasil, 2010 apud Borja, 2011).

**Figura 2 - Recursos onerosos e não onerosos desembolsados em ações diretas e relacionadas com o saneamento básico. Brasil, 2005-2009**



Fonte: Brasil, 2010, apud Borja, 2011, em valores corrigidos, segundo o IGP-DI da FGV, para o ano de 2009.

O crescimento dos desembolsos com recursos não onerosos evidencia uma alteração da trajetória das políticas de saneamento básico em relação ao período anterior, marcada por baixos níveis de investimentos da União. Em 2007, o PAC-Saneamento consolidou a retomada dos investimentos, mesmo a patamares baixos em relação à participação relativa ao PIB.

Considerando as *ações diretas de saneamento básico*, as de abastecimento de água e esgotamento sanitário receberam a maior parcela de recursos não onerosos (73,8%), havendo, portanto, uma manutenção da priorização dessas ações, em detrimento das de drenagem de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos. Com relação às *ações relacionadas ao saneamento básico*, as que tiveram a maior soma

de recursos foram as de urbanização, habitação e infraestrutura (31,7%) e as de infraestrutura hídrica, o que evidencia uma possibilidade de empreender o fortalecimento das ações intersetoriais via esses Programas (Borja, 2011).

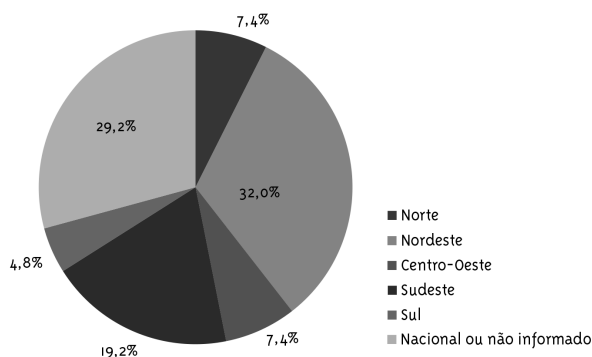
Embora os investimentos do Governo Federal venham se ampliando, os dados sugerem que ainda persiste uma desigualdade do acesso aos recursos não onerosos e onerosos entre as macrorregiões brasileiras. Os pequenos municípios e a região Norte, onde os déficits são maiores, continuam com dificuldades de acesso aos recursos.

Em termos de recursos não onerosos, no período de 2005 a 2009, foram comprometidos um total de R\$ 40,2 bilhões em *ações diretas e relacionadas com saneamento básico*, sendo que destes R\$ 28,3

bilhões foram desembolsados (70,4%). Considerando os programas que têm como foco ações nas quatro componentes do saneamento básico, o que mobilizou a maior soma de recursos foi o Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, gerenciado pelo Ministério das Cidades, que comprometeu R\$ 8.604,48 milhões, 73,7% do total. Em todos os programas e ações realizadas no período pôde-se identificar que os níveis de desembolsos são muito inferiores aos recursos comprometidos, evidenciando as dificuldades da execução orçamentária, o que compromete a consecução dos objetivos (Borja, 2011).

Analisando-se os investimentos pôde-se verificar a desigualdade na alocação dos recursos não onerosos entre as regiões brasileiras, tendo-se a manutenção histórica do privilégio ao Sudeste e Sul, embora estas tenham patamares de cobertura dos serviços superiores às outras regiões (Figura 3), prioridade que tem vínculos com o modelo de desenvolvimento do País, marcado por desigualdades nos investimentos em infraestrutura econômica e de serviços.

**Figura 3 - Proporção de investimentos com recursos não onerosos desembolsados para ações diretas e relacionadas ao saneamento básico, 2005-2009**



Fonte: Brasil, 2010 apud Borja, 2011.

O Poder Legislativo via emendas parlamentares, há mais de duas décadas, tem se constituído em um forte ator social na priorização dos investimentos para o saneamento básico no País. Em 2005, as emendas parlamentares representaram 58% dos recursos não onerosos comprometidos em ações diretas e relacionadas ao saneamento básico e em 2009 esse percentual decresceu para 37,6% (Borja, 2011).

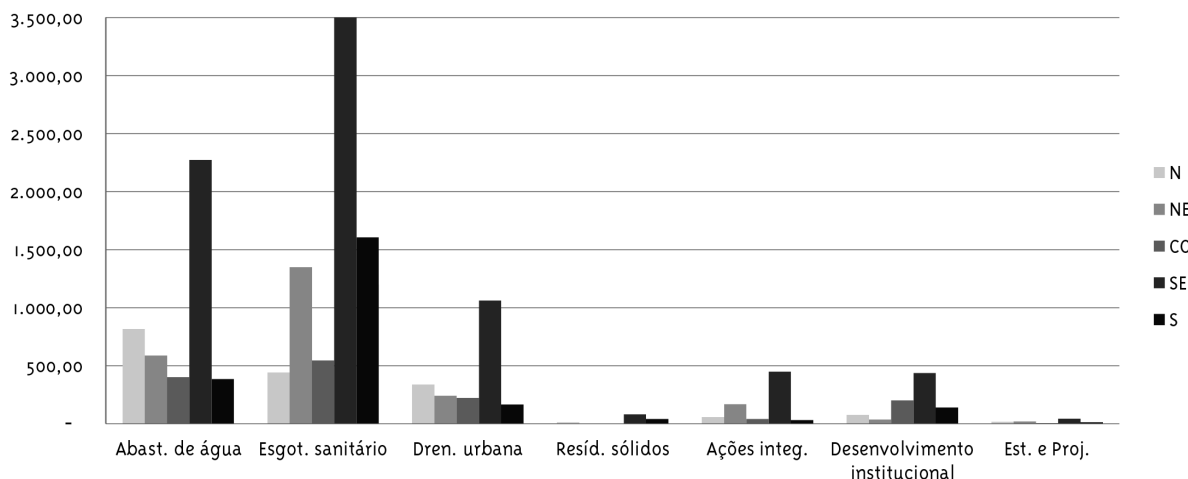
Os dados evidenciam o nível de comprometimento da programação orçamentária para o saneamento básico, sendo necessário rever o papel e montante dos recursos das emendas na composição do gasto público, de forma a propiciar uma programação com maior adesão aos princípios da Lei nº 11.445/2007. Obviamente que essa participação das ementas no orçamento público se constitui numa clara evidência do alto grau de permeabilidade do Estado brasileiro aos interesses corporativos, condição típica de um Estado burguês e de uma sociedade de baixa cidadania.

Ao se verificar os recursos onerosos destinados ao saneamento básico via Caixa e BNDES, entre 2004 a 2009, pôde-se perceber que houve uma ampliação dos investimentos. Nesse período foram contratados com recursos do FGTS cerca de R\$ 15 bilhões, tendo sido desembolsados R\$ 6,1 bilhões. O BNDES, com recursos do FAT, contratou cerca de R\$ 11,9 bilhões e desembolsou apenas R\$ 4,4 bilhões. Aqui é possível constatar mais uma vez o descompasso entre os valores contratados e desembolsados, evidenciando dificuldades nos processos de cumprimento dos requisitos dos contratos, por parte dos tomadores do empréstimo, o que, evidentemente, repercute na consecução dos objetivos, ou seja, na eficácia e efetividade das ações (Borja, 2011).

Do total de R\$ 15 bilhões contratados pela Caixa, a maior parcela foi destinada para o esgotamento sanitário (R\$ 7,45 bilhões - 47%) e para o abastecimento de água (R\$ 4,46 bilhões - 28%). As ações de drenagem de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos receberam a menor parcela dos recursos, respectivamente, R\$ 2,03 bilhões (13%) e R\$ 136 milhões (0,86%). Para o desenvolvimento institucional, foram destinados R\$ 895 milhões (5,7%). Esses dados revelam que as ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário também vêm sendo priorizadas pela Caixa, havendo a manutenção da lógica de financiamento herdada do período do Planasa, tão combatida durante décadas (Figura 4).

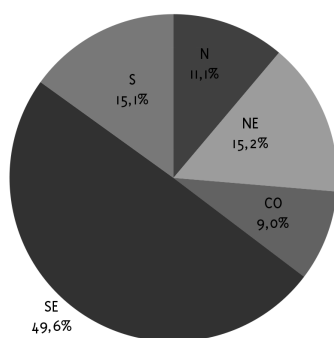
Avaliando a distribuição dos recursos investidos pela Caixa, entre 2004 a 2009 (Figura 5), constata-se que os contratos da região Sudeste representaram 49,6% do total (R\$ 7,86 bilhões), seguida das regiões Nordeste (R\$ 2,40 bilhões - 15,2%) e Sul (R\$ 2,38 - 15,1%).

**Figura 4 - Valores contratados com recursos do FGTS. Saneamento para Todos, 2004-2009**



Fonte: Brasil, 2010 apud Borja 2011, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.  
(\*) Valores corrigidos a partir do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

**Figura 5 - Proporção dos valores contratados pela Caixa (FGTS) do Programa Saneamento para Todos**



Fonte: Brasil, 2010 apud Borja, 2011, a partir de informações da Caixa.

Dos municípios contemplados com recursos da Caixa, 51,8% possuíam população inferior a 50.000 habitantes e 29,3% entre 50.000 a 150.000 habitantes (Tabela 1). No período analisado, cerca de 74% dos municípios tinham um IDH médio e 26% alto. Assim, a faixa de menor IDH apresentou baixa proporção de atendimento. Cerca de 45% dos municípios tinham PIB *per capita* (base 2006) menor que a média nacional (Borja, 2011). Esse perfil de atendimento revela que os critérios de elegibilidade e priorização dos

recursos da Caixa não dialogam com os déficits dos serviços, os quais se situam nos menores municípios, de menor renda *per capita* e IDH, situados nas áreas rurais e urbanas do Norte e Nordeste.

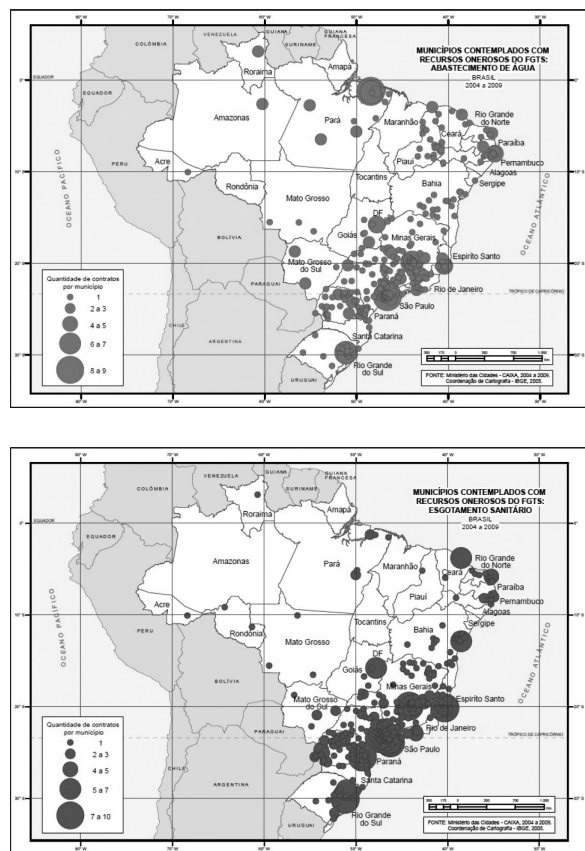
**Tabela 1 - Distribuição por faixa populacional de municípios atendidos com recursos da Caixa (FGTS)\*, 2004-2009**

Faixa Populacional	Nº	%	% (Acumulada)
< 30.000	216	37,89	37,89
30.000 — 50.000	79	13,86	51,75
50.000 — 100.000	122	21,40	73,16
100.000 — 150.000	45	7,89	81,05
150.000 — 250.000	35	6,14	87,19
250.000 — 500.000	43	7,54	94,74
500.000 — 1.000.000	17	2,98	97,72
1.000.000 — 3.000.000	11	1,93	99,65
> 3.000.000	2	0,35	100,00
Total	570	100,00	

(\*) Foram excluídas as informações que não tinham os nomes dos municípios contemplados, o que corresponde a 2,7% dos contratos assinados a partir de 2004. Fonte: IBGE, projeção de população e Brasil, 2010 apud Borja, 2011, a partir de informações da Caixa Econômica Federal.

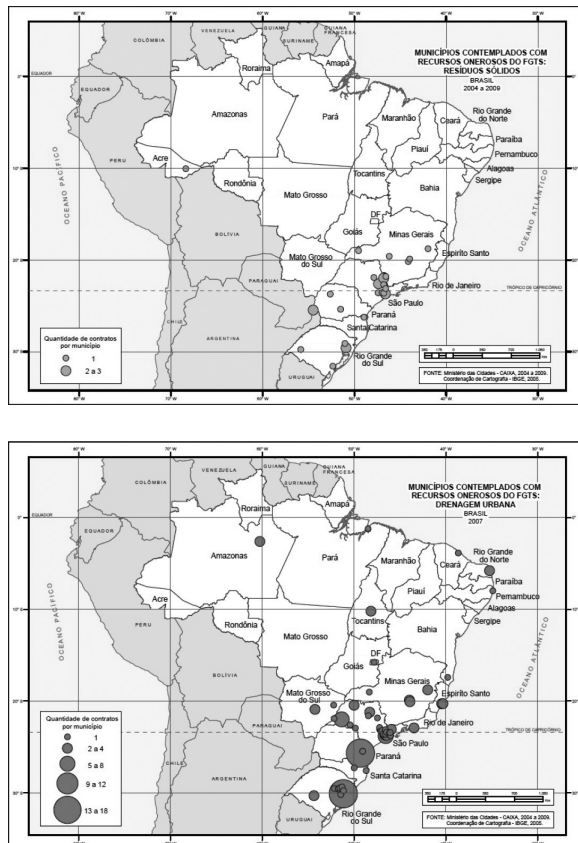
As Figuras 6 e 7 apresentam os municípios contemplados com recursos do FGTS. Pode-se perceber a baixa abrangência territorial e a concentração do atendimento nas regiões Sudeste e Sul, exceto para as ações de abastecimento de água.

**Figura 6 - Municípios brasileiros contemplados com recursos do FGTS para ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário, 2004-2009**



Os dados revelam que os investimentos com recursos onerosos não dialogam com o perfil do déficit dos serviços no Brasil. Borja (2011) avaliou que diversos fatores contribuem para essa realidade, a saber: falta de capacidade dos pequenos municípios de elaborar projetos e solicitar financiamento; não enquadramento dos municípios nas regras de acesso aos recursos; dificuldades de atender as diretrizes do Conselho Curador do FGTS, que não dialogam com as necessidades do saneamento básico, tanto em termos do público-alvo, como na distribuição dos recursos entre os componentes. Para a autora, mes-

**Figura 7 - Municípios brasileiros contemplados com recursos do FGTS para ações de resíduos sólidos e drenagem urbana, 2004-2009**



mo considerando o caráter dos recursos onerosos, uma vez que sua aplicação busca salvaguardar os interesses do trabalhador, a meta da universalização exige uma reflexão sobre os critérios de aplicação e de elegibilidade desses recursos.

Analisando o perfil dos investimentos onerosos e não onerosos, apesar da sua ampliação, os dados sugerem que ainda persiste uma desigualdade do acesso aos recursos entre as macrorregiões brasileiras. Também se manteve o predomínio do financiamento de ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os dados evidenciaram que os pequenos municípios e a região Norte, onde os déficits são maiores, continuam com dificuldades de acesso aos recursos. Também têm sido privilegiadas medidas estruturais (obras), em detrimento da ampliação das medidas estruturantes, que poderiam garantir maior sustentabilidade às ações implantadas.

## Discussão

Para Mandel (1982), o Estado tem o papel de mediar a produção de mercadoria, uma vez que a economia não consegue reproduzir e proteger a estrutura social. Assim, o Estado teria as funções de garantir as condições de produção, reprimir as ameaças e integrar as classes dominadas. O Estado assumiria o duplo papel de evitar as crises sociais, que podem ameaçar o sistema, e garantir o processo de valorização e acumulação no Capitalismo Tardio. Essa realidade faz com que haja um esforço geral dos capitalistas de influenciar as decisões no campo das políticas públicas. Os gestores técnicos e os grupos de pressão capitalistas (*lobbies*) adquirem um importante papel nas decisões do Estado e, em especial, no campo das políticas sociais. Assim é que os poderes, financeiro e econômico, dos monopólios faz com que haja uma influência direta nas decisões do Estado. Por outro lado, a pressão dos grupos sociais organizados também deve ser considerada uma vez que pode gerar processos de contestação e ameaçar o grupo hegemônico que detém o poder estatal e econômico.

O papel das políticas públicas em uma sociedade de mercado busca socializar os custos dos *investimentos sociais* e promover *gastos de consumo social*, ambos necessários para a garantia da produção de capital; promover ações compensatórias em face da contradição intrínseca do capitalismo, que gera profundas desigualdades sociais e degradação ambiental; e legitimar as elites dirigentes junto à população<sup>2</sup> (Behring, 2002; Carnoy, 1990; Fleury, 1994).

As políticas públicas são então multideterminadas, sendo o lócus privilegiado da construção de projetos sociais e produto de um momento histórico determinado. O seu conteúdo está relacionado ao regime de acumulação, ao modo de regulação na sociedade e aos recuos e avanços da cidadania. O conjunto de ações governamentais e seus correspondentes investimentos são, portanto, o produto de um processo social complexo, influenciado por variáveis econômicas, políticas e ideológicas. As políticas públicas são o Estado em ação e expressam um determinado projeto político para a sociedade.

Os programas, assim, cristalizam e orientam as ações governamentais, com vistas à consecução desse projeto político-social.

Dessa forma, há de se concordar com a perspectiva de Fleury (1994) para a qual as políticas públicas podem ser entendidas como mecanismos de garantia da acumulação; como manutenção da força de trabalho; como estratégia de manutenção da hegemonia da elite dominante; como conquista dos trabalhadores; como arranjos do bloco do poder; como doações das elites dominantes; ou como instrumento de garantia dos direitos dos cidadãos.

No âmbito de um Estado democrático burguês, as políticas públicas podem materializar um projeto de Reforma Social, à luz da concepção keynesiana de Estado. Na América Latina e no Brasil, onde as condições objetivas e subjetivas não apontam para possibilidades de construção de projetos mais utópicos, voltados para a socialização do poder político e dos meios de produção, a alternativa política que vem se apresentando volta-se para o reformismo social. A Reforma Social requer a ampliação do gasto público em políticas sociais e, consequentemente, um Estado forte sob o controle maior da sociedade civil e voltado para os interesses da coletividade.

No Brasil, na última década, configurou-se um ambiente propício para a construção de uma agenda política pautada na Reforma Social. Os avanços da democracia e de projetos sociais mais voltados para a coletividade têm conformado um ambiente favorável para avançar na direção de um projeto político mais universalista e promotor de justiça social. Por outro lado, a permanência da ação hegemônica de grupos econômicos e políticos na definição da agenda política e, consequentemente, da ação estatal, revelam as dificuldades de se avançar para uma agenda mais positiva. A prática ainda autoritária e centralizadora da formulação e implementação das políticas públicas, o viés tecnicista e burocrático de sua implementação, a ação ilegal de lobistas, a corrupção, o patrimonialismo, e, ainda, as dificuldades do exercício da cidadania plena, crítica e ativa, como também as fragilidades dos movimentos sociais são fatores que influenciam nas dinâmicas sociais de conquistas de direitos.

2 HIRSCH, J. *La internacionalización del estado: acerca de algunas preguntas actuales de la teoría del Estado*. 2002. Mimeo.

A atuação do Estado Brasileiro na área de saneamento básico na última década revela essas tensões e contradições. No plano do Governo Federal, a partir de 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, inegavelmente, houve uma inflexão importante e necessária do projeto político para a área. O vazio institucional e legal foi enfrentado com a criação de Ministério das Cidades e a asfixia financeira foi substituída pela retomada dos investimentos, tendo, a partir de 2007, a dotação de recursos via Orçamento Geral da União assumido papel relevante no financiamento público do saneamento básico no Brasil. No entanto, esse percurso não deixou de ser contraditório.

No primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esteve à frente do Ministério das Cidades um grupo político proveniente de bases democráticas, com fortes raízes no movimento social. Esse perfil possibilitou um desenho de política pública progressista, sendo a instituição do Conselho das Cidades e das Conferências Nacional e Estaduais das Cidades; a política traçada para a habitação social; e o projeto de lei para o saneamento básico, marcas de tal desenho. Por outro lado, no campo do saneamento básico, as dificuldades de aprovação do projeto de lei no Congresso Nacional; a persistência de um número elevado de emendas parlamentares no Orçamento Público; o contingenciamento de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a área; e a promulgação da Lei nº 11.079/2004, das parcerias público-privadas (PPP) evidenciaram as tensões e contradições do projeto político em curso. No campo da privatização dos serviços públicos de saneamento básico, o Governo Federal, embora não tenha avançado no projeto nos moldes concebidos no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, também não apontou para a sua contestação. Além da PPP, o governo manteve a linha de crédito para empresas privadas, tanto na Caixa como no BNDES, e no PAC Saneamento foram destinados R\$ 8 bilhões para empresas privadas que atuam nos componentes água e esgoto.

No segundo governo ocorreram recuos do projeto político traçado. A direção do Ministério das Cidades continuou sendo conduzida por um grupo político conservador – Olívio Dutra se afastou já no primeiro

mandato –, resultado de arranjos no bloco de poder, visando dar sustentação política ao Governo Federal. Embora a Lei nº 11.445/2007 tenha sido aprovada, representando uma conquista da sociedade e trazendo avanços significativos do ponto de vista legal, o acordo de lideranças que garantiu a sua aprovação determinou perdas importantes na concepção inicial do projeto, fruto de intenso debate no seio da sociedade e no Conselho das Cidades. Também, a mudança de orientação política determinou recuos no fortalecimento do papel do Ministério das Cidades na coordenação da política de saneamento básico, havendo uma intensa fragmentação e pulverização de recursos e agentes (Borja, 2011). Fragilizou-se também a orientação da ação estatal baseada em concepções técnico-políticas filiadas aos pressupostos da Reforma Urbana. A saída de Olívio Dutra e de sua equipe do Ministério das Cidades, já no primeiro mandato, foi um indicador importante do novo direcionamento das políticas urbanas do Governo Federal, o que inclui a de saneamento básico. Por outro lado, o avanço da privatização dos serviços públicos de saneamento básico, em especial os de água, esgoto e resíduos sólidos, foi outro indicador dos caminhos e descaminhos da política pública do saneamento básico nesse período. Segundo Pinheiro e Motta (2002 apud Loureiro, 2009), em 2001, existiam cerca de 66 concessões privadas de serviços públicos de saneamento básico no País, concentradas, principalmente, nas macrorregiões Sudeste e Centro-Oeste. Atualmente, segundo o Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon) existem 214 concessões privadas no País, com uma meta de atingir 30% do “mercado” nacional até 2017 (Sindcon, 2012).

Certamente que os recuos da cidadania, ilustrados pela baixa capacidade de contestação, contribuiu para o deslocamento do projeto político-ideológico da política urbana no Brasil. Apenas recentemente, a Federação Nacional dos Urbanitários começou a empreender lutas em defesa do saneamento público e contra a privatização dos serviços, com o desenvolvimento a nível nacional da Campanha “Água para o Brasil” contra as PPPs, em consonância com o forte movimento político internacional contra a



privatização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgoto no mundo, tendo seu foco central na Europa (FNU, 2013).

Inegavelmente, os investimentos do Governo Federal foram ampliados, tendo-se como marco de referência o PAC I, a partir de 2007. O *Panorama do Saneamento Básico no Brasil* (Borja, 2011) evidenciou que houve uma reorientação importante da ação do Governo Federal no campo do saneamento básico, a partir da decisão de ampliar os recursos não onerosos para a área. No entanto, é importante observar que houve a manutenção da desproporcionalidade de recursos entre os componentes do saneamento básico, sendo preservada a prioridade dos investimentos para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Em que pese a importância desses componentes do saneamento para a saúde pública, largamente evidenciada nos estudos epidemiológicos, em especial os desenvolvidos por Sandy Cairncross, Duncan Mara, Richard Feachem, Steven Esrey e D. J. Bradley (Ensink e Cairncross, 2012; Mara e Feachem, 1999; Feachem e col., 1983), uma nova geração de investigações tem apontado a relevância das ações de resíduos sólidos e drenagem urbana para a prevenção e promoção da saúde (Sisinno, 2000; Azevedo, 2004; Souza e col., 2005; Moraes, 2007). Inegavelmente, os baixos investimentos públicos em resíduos sólidos e drenagem urbana ao longo dos anos contribuíram para a criticidade da destinação final dos resíduos e para a situação caótica dos centros urbanos em face das enchentes e inundações. Por outro lado, a proporção necessária e suficiente de investimentos entre os componentes do saneamento básico ainda é tema a ser devidamente estudado.

Também se manteve o forte enfoque na execução de obras e parcos recursos para a gestão dos serviços, sendo esta estratégica para a sustentabilidade das ações. Pôde-se perceber também que os investimentos não foram realizados para o perfil de municípios compatível com as características do déficit dos serviços no Brasil, havendo um privilégio para a região Sudeste (Borja, 2011).

Os contextos fiscais, a política macroeconômica, os aportes de recursos, a sua constância, as regras de acesso e os critérios de elegibilidade são tam-

bém fatores que vêm influenciando o patamar de investimentos, a implementação e os resultados dos programas e ações do Governo Federal.

## Conclusão

A tarefa da universalização do saneamento básico de qualidade no Brasil envolve um amplo esforço político-ideológico dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, no sentido de levar a ação de saneamento básico para o campo do direito social e como tal integrante de uma política pública sustentada em uma forte ação do Estado. Nessa perspectiva será necessário rever as relações entre Estado, capital e sociedade, e, mais especificamente, a prioridade do Estado no campo das políticas públicas e sociais. Por outro lado, os desafios da universalização se colocam em diversas dimensões não só a política-ideológica, como também institucional, de financiamento, de gestão, da matriz tecnológica, da participação e controle social, dentre outros. Os critérios de priorização dos investimentos deverão superar a visão econômica e incorporar outras variáveis, principalmente, a social, de saúde e a ambiental, como inclusive prevê a Lei Nacional de Saneamento Básico. O papel do Estado se aproximaria dos pressupostos do reformismo social pós 1945. Para tanto, será necessário construir um pacto social, com forças progressistas da sociedade, para a concepção de políticas sociais de maior fôlego. A democratização dos processos de decisão, com a participação e o controle social, torna-se estratégica, o que exige o reconhecimento da autonomia dos movimentos sociais e o afastamento das estratégias de cooptação tão danosas para a construção de uma democracia e de uma sociedade mais justa e igualitária. Só dessa forma poderão se forjar condições históricas para uma conjuntura favorável à transformação social no Brasil.

## Referências

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. *Orçamento Geral da União 2011*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/orcamento-geral-da-uniao-2011/>>. Acesso em: 28 maio 2014.



- AZEVEDO, M. de A. Associação entre a ocorrência de diarreia em crianças e a proximidade de residência a um aterro sanitário. In: CONGRESO INTERAMERICANO DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL, 29., 2004, San Juan. *Anais...* San Juan: AIDIS, 2004. p. 1-29.
- BARLOW, M.; CLARKE, T. *O ouro azul*: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce de nosso planeta. São Paulo: M Books, 2003.
- BEHRING, E. R. *Política social no capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- BORJA, P. C. *Política de saneamento*: instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul. 2004. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
- BORJA, P. C. *Panorama do saneamento básico no Brasil*: análise situacional dos programas e ações federais. Brasília, DF: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. v. III. Disponível em: <[http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/PANORAMA\\_Vol\\_3.pdf](http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/PANORAMA_Vol_3.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília, DF, 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Banco de dados sobre investimentos onerosos*: base de dados em xls. Brasília, DF, 2010.
- CARNOY, M. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirum, 1990.
- CASTRO, J. E. A participação privada nos serviços de saneamento: lições da experiência internacional. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Coletânea sobre saneamento básico e a Lei 11.445/2007*. Brasília, DF, 2009. Livro III, p. 462.
- COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009.
- ENSINK, J. H. J.; CAIRNROSS, S. Abastecimiento de agua, saneamiento, higiene y salud pública. In: ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Agua y saneamiento*: en la búsqueda de nuevos paradigmas para las Américas. Washington, DC, 2012. p. 1 - 24.
- FEACHEM, R. G. et al. *Sanitation and disease*: health aspects of excreta and wastewater management. Chichester: John Wiley & Sons, 1983.
- FLEURY, S. *Estado sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- FNU - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS. *Campanha Águas para o Brasil*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.aguaparaobrasil.com.br/campanha>>. Acesso em: 28 maio 2014.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2008*: um panorama da saúde no Brasil: acesso de utilização dos serviços e condições de saúde e fatores de risco e proteção à saúde. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/panorama.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2014.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_do\\_Universo/tabelas\\_pdf/tab6.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_do_Universo/tabelas_pdf/tab6.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2014.
- LOUREIRO, A. L. *Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado da Bahia*: análise de diferentes modelos. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) - Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARA, D. D.; FEACHEM, R. G. A. Water- and excreta-related diseases: unitary environmental classification. *Journal of Environmental Engineering*, New York, v. 125, n. 4, p. 335-341, 1999.

MORAES, L. R. S. Acondicionamento e coleta de resíduos sólidos domiciliares e impactos na saúde de crianças residentes em assentamentos periurbanos de Salvador, Bahia, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 463-469, 2007.

MORAES, L. R. S. (Coord.) et al. *Panorama do saneamento básico no Brasil: análise situacional do déficit em saneamento básico*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011. v. II.

PEIXOTO, J. B. Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Coletânea sobre saneamento básico e a Lei 11.445/2007*. Brasília, DF, 2009. Livro III, p. 497-508.

REZENDE, S. *Panorama do saneamento básico no Brasil: investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011. v. V.

SANTOS, J. F. *Investimentos em saneamento básico nos últimos 10 anos e a projeção de investimentos do Plansab*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

SINDCON. *Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/>>. Acesso em: 28 maio 2014.

SISINNO, C. L. S. Resíduos sólidos e saúde pública. In: SISINNO, C. L. S.; OLIVEIRA, R. M. de. *Resíduos sólidos: ambiente e saúde: uma visão multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. p. 41 - 57.

SOUZA, C. M. N.; MORAES, L. R. S.; BERNARDES, R. S. Doenças relacionadas à precariedade dos sistemas de drenagem de águas pluviais: proposta de classificação ambiental e modelos causais. *Cadernos Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 157-168, 2005.

VAINER, C. Diretor do Ippur critica a mercantilização da água. *Com Ciência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, Campinas, n. 62, fev. 2005. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/entrevistas/2005/02/entrevista2.htm>>. Acesso em: 28 maio 2014.

Recebido em: 31/12/2012

Reapresentado em: 09/07/2013

Aprovado em: 26/09/2013