


O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) : UMA ANÁLISE PRELIMINAR SOBRE AS IMPLICAÇÕES DO PAC-1 NOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURAS SOCIAIS E URBANAS

THE GROWTH ACCELERATION PROGRAM (PAC) : A PRELIMINARY ANALYSIS OF THE IMPLICATIONS OF PAC-1 ON SOCIAL AND URBAN INFRASTRUCTURE INVESTMENTS

Norma Daliane Rodrigues VIEIRA* 

Jordeana DAVI** 

Resumo: Neste artigo, analisa-se a o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tomando como referência intenções que permeiam os investimentos em infraestrutura social e urbana, marcadamente no setor de saneamento, buscando entender a tendência no segundo mandato do Governo Lula – marcadamente sob referência das proposições da primeira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A análise empreendida se apoia na direção teórico-metodológica crítica, entendendo-o como capaz de compreender tendências, determinações e contradições que permeiam o objeto analisado. Os resultados da pesquisa apontam que os rebatimentos dessa dinâmica estiveram pautados na ampliação do crescimento e do investimento em infraestrutura, materializada, inicialmente, na redefinição do aparato normativo e financeiro para o setor de saneamento, por exemplo, que, todavia, reverberou interesses do capital, sob o mote público/privado, que permeia o atendimento às necessidades sociais de acesso à água e esgoto. Portanto, essa configuração se reafirma no contexto do PAC sem alterar significativamente o déficit de atendimento às demandas por Saneamento Básico.

Palavras-chave: Água. Esgotamento Sanitário. Governo Lula. Programa de Aceleração de Crescimento. Saneamento Básico.

Abstract: In this article, the Growth Acceleration Program (PAC) is analysed, taking as its basis intentions that permeate investments in social and urban infrastructure, markedly in the sanitation sector, seeking to understand the trend in the second mandate of the Lula Administration - markedly under reference to the proposals of the first stage of the Growth Acceleration Program (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC). The analysis undertaken is based on a critical theoretical-methodological direction, understanding it as capable of comprehending trends, determinations and contradictions that permeate the analyzed object. The results of the research show that the impact of this dynamic was based on the expansion of infrastructure growth and investment, materialized, initially, in the redefinition of the normative and financial apparatus for the sector, which, however, resonated the capitalism interests under the public/private motto, which permeates the social needs of access to water and sewage. Thus, this configuration is reaffirmed in the PAC context without significantly altering the deficit in meeting the demands for Basic Sanitation.

Keywords: Water. Sewage. Lula government. Growth Acceleration Program. Basic sanitation.

Submetido em 09/03/2020. Aceito em 04/08/2020.

*Assistente Social na Companhia de Abastecimento de Água e Esgoto da Paraíba (CAGEPA). Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Rua João Rodrigues de França, 54, Centro, Santa Inês - Paraíba. CEP: 58.780-000. E-mail: <daliane.rvieira@gmail.com >.

**Doutora em serviço social pela UFPE. Docente do curso de graduação e pós-graduação da UEPB. Coordenadora do Grupo de Estudos, assessoria e pesquisa em Políticas sociais (GEAPS). Rua Humberto Batista de Lima, 79 – Catolé, Campina Grande – Paraíba. CEP: 58410-530. E-mail: <jordeanadavi@uol.com.br>.



INTRODUÇÃO

A constituição das cidades, enquanto particularidade da “questão social”, permeia, segundo Burnett e Silva (*apud* CFESS, 2016), “a distribuição desigual das atividades humanas na organização socioespacial do processo de produção e reprodução social”, representada na precariedade das moradias, por exemplo, e marcada pela falta de infraestrutura urbana e de equipamentos sociais, entre tantas outras expressões. Nesse sentido, consideramos que o trabalho é a categoria essencial e fundante para a compreensão dessas relações. Assim, os processos que determinam a vida social, como também de uma sociedade urbana, têm no movimento que molda as relações de trabalho sua principal fonte de direcionamento.

Considerando esse contexto e a necessidade de um aprofundamento analítico da Política do Saneamento Básico, justificamos a pertinência e relevância deste artigo. Para a abordagem da referida política, buscamos como foco os processos político-econômicos e as tendências das decisões governamentais empreendidas sob a égide do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Vale sinalizar que entendemos as intervenções no âmbito do saneamento básico como um “braço” da questão da cidade, cujos rebatimentos na vida dos trabalhadores revelam “a distribuição desigual das atividades humanas na organização socioespacial do processo de produção e reprodução do capital” (CFESS, 2016, p. 11).

Nesse sentido, partimos da hipótese de que as indicações governamentais para a política de saneamento básico, ao longo dos últimos anos, têm estabelecido um duplo movimento, expresso, de um lado, na configuração do avanço neoliberal e do imperativo de mercantilização dos serviços do setor de saneamento, e de outro, nos avanços legais e normativos para a conformação da política que atenda as demandas da sociedade.

Por isso, essa contradição representa um desafio significativo para a gestão governamental da política e nos inquieta quanto ao seguinte questionamento: como as premissas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) contribuíram para “possíveis” avanços no contexto das ações e serviços de abastecimento de água e tratamento de esgotos no Brasil?

A partir dessa inquietação, outros questionamentos subsidiaram o direcionamento da pesquisa, como destacaremos a seguir: quais as tendências inscritas no contexto da Política de Saneamento Básico brasileira? Quais os caminhos construídos para o Saneamento Básico, sob a influência das proposições do PAC no Brasil, mais particularmente, no segundo mandato do governo Lula? Como se configuraram os investimentos (previstos e executados) para a política de Saneamento Básico na vigência do PAC?

Os argumentos construídos para responder a esses questionamentos se apoiam nos preceitos numa análise crítica da realidade, com vistas a superar a aparências do fenômeno, buscando, mediante aproximações sucessivas, a definição e identificação da realidade onde o objeto se relaciona e se constrói. Esse desenho analítico reconhece a articulação recíproca entre o sujeito e o objeto, ao mesmo tempo em que busca integrá-los no contexto de determinações sociais, econômicas e políticas.

Para tanto, buscamos delimitar uma análise sobre as determinações da conjuntura inscrita no governo petista mediante a reflexão sobre a conjuntura social brasileira, a partir do segundo mandato do governo de Lula (2007-2010), propondo a conformação do cotejo entre as propostas legais e a concretização dos serviços, projetos e programas de saneamento, sob a égide dos aspectos contraditórios que permeiam essa relação.

1. NOTAS SOBRE A CONJUNTURA DO GOVERNO LULA

A instabilidade da hegemonia neoliberal expressa nos anos iniciais do século XXI respaldou a ascensão de projetos políticos de cunho social nas sociedades periféricas dependentes, notadamente, aquelas inseridas na América Latina. Com isso, se estabeleceu a narrativa da superação do neoliberalismo, marcada nas concepções do socialismo do século XXI, do social-liberalismo, da contrarrevolução ou do novo desenvolvimentismo. No caso brasileiro, a dinâmica socioeconômica inaugurada pelo governo petista ocorreu em meio a certa expectativa em relação ao crescimento econômico e à diminuição da desigualdade social.

A materialidade expôs, no entanto, que a associação desses processos não se deu de forma elementar. A falácia do desenvolvimento econômico não alterou as bases de dependência estrutural da economia brasileira, assim como não se observaram no campo social alterações substantivas na realidade da população brasileira. Em outros termos, manteve-se a dependência em relação ao capital internacional, alimentada pela transferência do fundo público para o setor privado, do mesmo modo que se conservaram as históricas expressões da questão social, supostamente abrandadas pela centralidade na política de assistência social e nos programas de transferência de renda.

Quanto ao saneamento básico, as perspectivas para o setor previam/buscavam romper com o contexto herdado do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), caracterizado pelo investimento reduzido, desarranjo institucional e falta de regulamentação política. Desse modo, o governo Lula, principalmente a partir do segundo mandato, trouxe novos elementos legais e institucionais para o setor de saneamento básico no Brasil.

Cabe destacar que a chegada de Lula da Silva (PT) à presidência do Brasil, após três tentativas, dentro dos limites das lutas que se conformam na sociedade do capital, ensejou a construção de um conjunto de posicionamentos e análises prospectivas¹.

Nesse sentido, Almeida (2012) indica que, diante de uma análise comparativa entre o Governo Lula e o de Fernando Henrique Cardoso, constroem-se posições polarizadas, indicativas de que, por um lado,

¹ A análise de Netto (2003), ao opinar sobre o contexto político brasileiro nesse período, ilustra esse aspecto, de modo que o autor, ao destacar a importância histórica e política da eleição de um candidato de origem popular e operária, refletiu sobre os rebatimentos dessa conjuntura no campo das possibilidades, seja de conservação ou de mudança (sendo nesta que ele creditou suas “esperanças”, inicialmente). No entanto, ainda nos primeiros meses do governo do PT, vislumbrou-se um contexto permanente de continuidade “daquilo que era o projeto que se queria reverter” (NETTO, 2003, p. 124).

houve uma ruptura com os preceitos ditados pelo governo anterior e de outro houve um evidente caráter continuísta, fundamentado no contexto de enraizamento da fundamentação macroeconômica do governo “tucano”. O autor afirma que “é inegável que, durante o governo Lula, surgiu uma importante novidade no campo político-ideológico com sérias implicações para análise crítica: um riquíssimo debate [...] sobre o (neo)desenvolvimentismo” (ALMEIDA, 2012, p. 690).

Como Gonçalves (2012) aponta, calcado em uma diretriz estratégica de crescimento econômico com justiça social e sob a égide do “liberalismo enraizado”, o (neo)desenvolvimentismo se configura como gestor do Modelo Liberal Periférico, sendo marcado por:

Liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. [...] é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetária-financeira [sic]; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implicam na reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. [...] é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica. (GONÇALVES, 2012, p. 662).

Sob a retomada do signo nacional-desenvolvimentista, de inspiração cepalina nos primórdios da experiência brasileira, emerge a “defesa de um desenvolvimento autossustentável desde o ponto de vista econômico e social” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 155). Entusiastas do governo apontaram, frequentemente, que o país caminhava na direção de conformar “uma nova estratégia de desenvolvimento social articulada com a política econômica” (FAGNANI *apud* BOSCHETTI, 2012, p. 36), porém o que se observa é a conformação de uma figura política de base populista, por vezes, comparada a Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

Por outro lado, algumas análises apontam que as estratégias assumidas pelo governo Lula representam um contexto de desenvolvimento social no Brasil, dada a afirmação de que “o Brasil vive um período de forte crescimento econômico, geração de emprego e renda, aumento do gasto social, valorização do salário mínimo e estabelecimento de políticas sociais universais” (BOSCHETTI, 2012, p. 36), sendo que esse contexto se fortalece em consonância com uma política econômica bem traçada. Mas até que ponto essa conjuntura expressa a realidade brasileira na primeira década dos anos 2000?

Os elementos que ilustram a análise desse período trazem uma dinâmica contraditória, pois, ao mesmo tempo em que houve diminuição de forma expressiva da pobreza e de forma mais lenta da desigualdade social, reconhecem-se as intenções – exitosas, por certo tempo – desse processo no sentido de atenuar os efeitos da crise. Cabe apontar que a própria Cepal (*apud* BOSCHETTI, 2012, p. 37) afirma que

o fenômeno da redução da pobreza e da desigualdade social, presente em toda América Latina, “resulta exclusivamente do aumento dos rendimentos do trabalho e dos programas assistenciais de transferência condicionada de renda (PTRs)”, cuja condição apresenta elementos primários para a análise dos custos sociais das estratégias de combate à crise, sob a ordem de questionamentos relevantes para análise, como, por exemplo:

É impossível não questionar: qual a direção política-social [sic] dessas medidas anticrises? Quais são suas consequências para a natureza das políticas sociais e dos direitos sociais? Tais medidas possuem caráter de direito? Provocam distribuição de renda? São capazes, efetivamente, de garantir redução da desigualdade estrutural e participação da classe trabalhadora na riqueza socialmente produzida? Será que tais medidas trazem em si a potencialidade de estruturar projetos de desenvolvimento com desconcentração de renda, ampliação dos direitos e universalização das políticas sociais? (BOSCHETTI, 2012, p. 37-38).

Nessa lógica, reitera-se a aproximação dos eixos teóricos e políticos à variante social-liberal, cujas características, segundo Castelo (2013), se estruturam no fortalecimento do discurso da ética e responsabilidade na sociedade capitalista, marcado pela negação de posicionamentos políticos considerados ideológicos, pela conformação de uma “crítica acrílica ao mercado como sistema social de distribuição de riqueza” e pelo estímulo da participação do Estado nas expressões da questão social, de forma seletiva e focalizada, como se observa, por exemplo, no modo como se operou/opera a Política de Assistência Social.

Singer (2012) qualifica esse processo como marca da “economia política do lulismo”, que combinou a conduta do receituário neoliberal com decisões marcadamente progressistas, em um movimento de mudança e ordem que influenciou “o deslocamento eleitoral do subproletariado”. O autor chama atenção para o fato de que esses processos não se deram de forma uníssona e foram se moldando conforme as prioridades de cada período, consoante os limites políticos e econômicos e cujas marcas mais proeminentes se dão no início e no final do governo.

Considerando os caminhos percorridos pelo governo Lula ao longo dos seus mandatos, observamos a configuração de estratégias governamentais em torno da redução da pobreza e da desigualdade social, permeada pela expressiva atenção dada à questão urbana, tendo em vista a delimitação de programas nas áreas de infraestrutura urbana e social, como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e o próprio Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por exemplo, bem como pela continuidade, um pouco mais branda que no governo anterior, do contexto de contrarreformas.

Feitas essas breves notas acerca da conjuntura do governo Lula, apresentamos, a seguir, os principais processos que dão materialidade ao PAC, tendo como objetivo apontar os elementos que se avolumaram nesse contexto, para subsidiar a discussão acerca da particularidade constituída para a política de Saneamento Básico, sob a influência das proposições do referido programa governamental.

2. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): apontamentos sobre os anos iniciais

O posicionamento político e econômico do Estado brasileiro em favor dos interesses do capital é histórico. Se observamos a execução orçamentária do país ao longo dos anos, temos uma das principais ilustrações desse processo. Braz (2007) aponta outros elementos que justificam essa dinâmica, quais sejam: a inclusão periférica e passiva do Brasil na ordem econômica mundial; o controle hegemônico da economia pelo capital fictício, que implica na apropriação do orçamento público para pagamento da dívida e na reafirmação permanente do Estado como garantidor desse compromisso com os setores rentistas, “reduzindo suas funções ‘sociais’, diminuindo os investimentos públicos, estrangulando a infraestrutura e fragilizando a economia ‘nacional’” (BRAZ, 2007, p. 57), principalmente a partir do contexto de contrarreformas e privatizações.

Considerando essa conjuntura, a busca pela alteração do quadro de crescimento – mote principal do segundo mandato do governo Lula – em consonância com uma conjuntura estável e com efetiva distribuição de renda, cujo instrumento orientador foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não apresenta materialidade para acontecer de fato, mesmo sob o amparo das estratégias da política econômica estabelecida no PAC. Essa condição se dá, segundo o autor, por diversos fatores, dentre os quais, o principal ponto se assenta na dificuldade para a concretização dos investimentos presumidos, tendo em vista que a prioridade da política econômica está no deslocamento de recursos para os setores rentistas, que não apresentam, de uma maneira geral, o crescimento econômico como principal objetivo.

Nessa perspectiva, o PAC, enquanto um dos principais programas da segunda fase do governo Lula, anunciado em 22 de janeiro de 2007, é apresentado como um plano de desenvolvimento. Apesar de isentar determinadas áreas, o programa estabelece um quadro de estratégias que visa estimular o investimento privado, ampliar o investimento público em infraestrutura e superar entraves – burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos – ao crescimento, com fundamentos econômicos inseridos no campo da estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e baixa vulnerabilidade externa.

A delimitação dessas estratégias, para tanto, sinaliza a continuidade do posicionamento do governo e, a partir desse contexto, não se pode creditar ao PAC a capacidade de alterar substancialmente esse painel, mesmo prevendo o investimento de um montante significativo em um conjunto de áreas – transportes, saneamento, habitação e recursos hídricos. Não obstante, enquanto programa econômico, não muda o cerne da versão contemporânea do capital, em outras palavras, mantém o deslocamento das riquezas do setor produtivo para o campo especulativo da economia do capital, especialmente, para os rentistas e fundos de pensão.

Cabe indicar que os valores previstos para a execução foram significativos, cuja a previsão inicial de investimentos foi de R\$ 503 bilhões de reais para o período 2007-2010 (PAC 1), cujas fontes de financiamento foram as mais diversas. No entanto, no final de 2008, o governo anunciou o aumento de 26%

dos valores, perfazendo o montante de R\$ 636,2 bilhões a serem investidos até 2010. Segundo depoimento da Ministra da Casa Civil na época, Dilma Rousseff, a justificativa para esse incremento se deu em decorrência da inserção de novos projetos no programa, vinculados às estatais, seja nas áreas de transmissão e geração de energia, petróleo e gás, bem como em programas ligados à área de logística, com novas rodovias e ferrovias (RODRIGUES, 2008).²

Silva (2007) destaca que a organização das medidas do PAC pode ser resumida no aumento dos investimentos em infraestrutura, no incentivo ao capital privado, seja através de crédito ou de alterações nas leis que beneficiam o capital, em prejuízo do trabalhador. Cabe enfatizar que o investimento em infraestrutura, considerada a “espinha dorsal do Programa” (MANTEGA *apud* RODRIGUES, 2011), nos primeiros anos (2007-2010) previu, inicialmente, ações nos seguintes campos: logística, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos³.

Apesar disso, a análise dos valores desses investimentos no âmbito do PAC aponta claramente sua relação intrínseca com os interesses do capital, tendo em vista que a destinação de recursos prevê o investimento de 2/3 dos recursos em energia e petróleo, setor que recebeu os maiores volumes de destinação de recursos, o que, no entanto, não resultaria em novos projetos, apenas garantiria a manutenção dos antigos; 22,4% em infraestrutura social e urbana, com previsão de investimentos em saneamento, habitação, transporte urbano e recursos hídricos e 11,5% em logística, cujo objetivo revelava a preocupação no escoamento das mercadorias, dada a proposta de expansão dos sistemas ferroviários, aéreos, rodoviários e portuários (SANTOS, *et al.*, 2010).

Conforme enfatizado por Ávila (2007), aparentemente pode-se imaginar que o governo estaria comprometido em aprimorar a infraestrutura do país e as condições de vida da população, no entanto, uma análise mais cuidadosa pode revelar outros interesses, que estavam assentados na política de *superávit* primário e no pagamento dos juros e da amortização da dívida pública. Essa afirmação toma corpo em um dos campos do Programa (Medidas Fiscais de Longo Prazo⁴), que estabeleceu, no período, cortes nos gastos sociais pelos dez anos seguintes, materializados na proposta de Reforma Previdenciária feita ainda no governo Lula, por exemplo.

² Um fato que chama atenção nesse sentido foi a configuração do PAC como estratégia de fortalecimento governamental, tendo em vista o dinamismo percebido na gestão dos projetos inseridos no programa e a capacidade de incrementos dos investimentos nos setores que o constituíam. Essa condição refletia os interesses em torno dos Ministérios que gerenciavam os projetos vinculados ao programa, pois, conforme uma pesquisa (PASSARINHO, 2018) da Universidade de Oxford, do Reino Unido, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), feita com os parlamentares brasileiros em 2017, os Ministérios considerados mais valiosos eram, na maioria, os que estavam vinculados ao acompanhamento de obras e projetos do PAC, ficando o Ministério das Cidades com a primeira colocação (seguido dos Ministérios do Planejamento; Fazenda; Casa Civil; Educação; Minas e Energia; Saúde; Integração Nacional; Trabalho; e Relações Exteriores).

³ Silva (2007) ressalta que os investimentos nas referidas áreas tinham por finalidade “reduzir os custos e acelerar o processo de circulação das mercadorias controladas por grandes empresas residentes no país”. O autor ainda destaca que tal fato, aprofunda o neoliberalismo, posto que transfere ao capital privado a possibilidade de comercializar serviços básicos da sociedade, como, por exemplo, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI). O referido projeto estava delimitado no âmbito do PAC e previa um volume de recursos (R\$ 52 bilhões) para empreendimentos que permitissem retorno financeiro, como as estradas com pedágios.

⁴ Em consonância com a proposta de desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento, estabelecem-se blocos estratégicos de ação, dentre os quais se inserem as Medidas Fiscais de Longo Prazo, cuja delimitação considera que “a sustentação do crescimento depende do aperfeiçoamento da política fiscal, com manutenção das conquistas sociais dos últimos anos” (BRASIL, 2007), materializados em medidas de sustentabilidade fiscal (como o controle de expansão da despesa de pessoal, por exemplo), de aperfeiçoamento da Previdência Social e de Gestão Pública.

Cabe enfatizar que no âmbito do crédito e financiamento, destacam-se as seguintes medidas, as quais se apresentam articuladas com a área de infraestrutura social: “concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal (CEF) para aplicação em saneamento e habitação; criação do Fundo de Investimento em infraestrutura com recursos do FGTS; e redução dos juros que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aplicaria nos empréstimos que serviriam de recursos para obras na área de infraestrutura⁵.

Nesse sentido, para a investigação aqui empreendida, nos interessa trazer a previsão de investimentos então feita para o campo da infraestrutura social, onde estavam localizadas as estimativas dos investimentos para o setor de saneamento básico. Assim, observamos na Tabela 1, a dinâmica proposta:

Tabela 1 - Previsão de investimentos do PAC em infraestrutura social e urbana (2007-2010)

Investimentos em infraestrutura social e urbana (R\$ milhões)			
Áreas/Período	2007	2008-2010	TOTAL
Luz para Todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40,0
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
TOTAL	43,6	127,2	170,8

Fonte: BRASIL. (*apud* SANTONI, 2010).

Como se pode observar, dentro da previsão para investimentos em infraestrutura social, as áreas privilegiadas são as de Habitação e Saneamento, cujo aporte financeiro prevê o investimento na ordem de R\$ 146,3 milhões de reais, entre os anos 2007-2010, equivalente a cerca de 85% dos valores estabelecidos para o campo da infraestrutura social e urbana. Se tomarmos apenas o Saneamento, a porcentagem dos investimentos previstos equivale a 23,5% do valor total, considerando a mesma dimensão de tempo apontada anteriormente, o que representa um valor expressivo, pois denota uma dinâmica de avanços no campo dos investimentos no setor.

Outro ponto inovador para o saneamento se deu no contexto das alterações nas leis para a fundamentação do PAC, o qual demandou a definição de medidas jurídicas e legais para o reordenamento de setores estratégicos para o alcance dos objetivos do programa, como a aprovação das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, com a Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007.

Essa dinâmica nos obriga a reconhecer que há relação entre as premissas do PAC e a afirmação dos direitos referentes à Política de Saneamento Básico, ainda que restritas, dada as demandas históricas que o

⁵ Para financiar as obras, previu-se a utilização das instituições financeiras do Estado, a CEF e o BNDES, por exemplo, para oferecer crédito barato ao capital privado. Aqui se apresentam dois instrumentos de extração de nossas riquezas. O dinheiro apropriado pelo Estado, por meio dos impostos, é concedido a um preço mais baixo para que o capitalista possa investir nas obras do setor de infraestrutura. Além disso, incentiva-se a centralização pelo capital privado de serviços antes controlados pelo Estado. É o mesmo sentido das privatizações.

setor apresenta. É importante identificar, nesse sentido, se houve alteração substancial na realidade percebida no país. Assim, trataremos alguns elementos analíticos que compõem essa realidade.

2.1 O PAC e os rebatimentos no Saneamento Básico: alguns elementos analíticos

A política de saneamento básico no Brasil tomou novos arranjos a partir dos governos petistas, tendo em vista a vivência de um período considerável de apatia logo após a Constituição Federal de 1988, marcadamente no segundo mandato do governo Lula, com a aprovação da Lei 11.445/2007. Nessa perspectiva, com a inauguração do PAC em 2007, foi proposto um direcionamento para a ampliação de investimentos no setor – em comparação a períodos anteriores, diante da proposta de expansão dos investimentos em infraestrutura⁶, como estratégia necessária para “aceleração do desenvolvimento sustentável, com a eliminação dos gargalos para o crescimento da economia; aumento de produtividade; superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais” (BRASIL, 2007, p. 2)

Conforme já sinalizado, a previsão de investimento consolidado em infraestrutura social e urbana, na vigência do PAC 1 (2007-2010), era de um total de R\$ 170,8 bilhões, sendo previstos R\$ 43 bilhões para investimento nos anos iniciais e os valores restantes entre os anos 2008 e 2010. Assim, consolidou-se uma nova conjuntura de direcionamento para o saneamento no Brasil, cujas premissas básicas consideraram a necessidade de:

buscar a universalização do atendimento, implementar a Lei de Saneamento Básico, garantir política estável de financiamento, promover intervenções integradas e sustentáveis nas favelas e apoiar a preparação de projetos, obras e ações de desenvolvimento institucional dos prestadores (BRASIL, 2007, p. 72).

Os desafios para a consolidação de tais premissas são permanentes, dada a amplitude do *déficit* histórico de saneamento no país e cuja definição engloba a relação entre a infraestrutura implantada, os aspectos sociais, econômicos e culturais, assim como a qualidade da oferta e a solução estabelecida para acompanhar/resolver as situações de estagnação e manutenção dos serviços⁷. Desse modo, apresentamos aqui alguns dados e informações que ilustram essa realidade, a fim de identificar o lugar que a Política de Saneamento Básico ocupou no PAC.

Antes de tudo, cabe destacar que há uma fina relação entre as proposições do PAC com as orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁸ para a gestão das cidades, a qual expressa

⁶ Cabe sinalizar que os investimentos em infraestrutura se dividem em três eixos: infraestrutura logística; infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana.

⁷ O entendimento dos indicadores que qualificam o déficit de saneamento se dá em consonância com a proposta do Plansab.

⁸ Santana (2012) apresenta o contexto socioeconômico do surgimento do BID, que “foi criado em 1959, a partir de uma articulação do governo brasileiro (Juscelino Kubitschek) com o governo dos Estados Unidos (Dwight Eisenhower) diante da ameaça do avanço do socialismo, na época da Guerra Fria. O financiamento inicial destinava-se ao crescimento econômico dos países considerados atrasados (propícios à aceitação das ideias comunistas), mediante o combate à pobreza, com base na concepção desenvolvimentista (e regional)” (SANTANA, 2012, p. 22). A autora ainda destaca o redimensionamento que os bancos multilaterais (aqui incluído, além do BID, o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial – BM) tomam a partir da década de 1970, baseado na defesa dos ajustes estruturais como forma de enfrentamento da dinâmica de crise, de Reforma do Estado, em associação aos preceitos neoliberais e ao processo de acumulação flexível.

a defesa da ordem burguesa. Sob as bases de propagação de “modelos que sirvam ao planejamento urbano, baseados na racionalidade de gestão técnica, que busque ampliar a capacidade gerencial, especialmente da administração local” (SANTANA, 2012, p. 23), se dissemina o ideário de isenção das responsabilidades dos governos nacionais com as políticas sociais (ficando estas relegadas à responsabilidade e gestão local, justificando a atenção especial a essa região), enquanto se reforçam o controle da macroeconomia e a provisão de investimentos em áreas estratégicas como a infraestrutura de grande porte.

Ademais, os fundamentos econômicos do PAC trazem indicações claras do processo de renovação do neoliberalismo no Brasil, tomado mediante o aprimoramento dos compromissos com o capital, em sua associação entre o industrial e o financeiro, cuja refuncionalização do Estado produz a destinação de parte significativa do orçamento anual brasileiro para as regiões de capitalismo central.

Esse processo se confirma ao analisarmos o Orçamento Geral da União (OGU), cf. Tabela 2, cujos dados estão expostos abaixo. Vê que os gastos executados pelo OGU no período de 2006 a 2011 para pagamento e amortizações da dívida (considerada ilegítima) superam, na melhor das hipóteses, 1/3 do orçamento executado anualmente, isso sem considerarmos os valores destinados ao refinanciamento da dívida que é feito a cada ano para o processo de amortização por meio da emissão de novos títulos. Se incluirmos esse recorte, poderemos observar que os valores destinados ao capital financeiro envolvem um montante ainda mais expressivo.

Em 2007, por exemplo, se associarmos o pagamento dos juros e amortizações da dívida com o refinanciamento, o montante destinado ao capital financeiro ultrapassa a metade do orçamento executado, chegando a 53,21%, segundo dados retirados da análise da Auditoria Cidadã da Dívida. Esse dado não é neutro e não traz uma condição inédita. Ao contrário, revela o posicionamento histórico do Estado brasileiro em favor do capital.

Tabela 2 - Percentual de participação dos gastos executados no Orçamento Geral da União (2006 – 2011)

Área	Ano de referência e valor total de orçamento executado					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Total: 749 bi	Total: 775 bi	Total: 924 bi	Total: 1,068 tri	Total: 1,414 tri	Total: 1,571 tri
Juros e amortizações	36,70%	30,59%	30,57%	35,57%	44,93%	45,05%
Previdência Social	25,73%	27,50%	27,84%	25,91%	22,12%	22,01%
Saúde	4,82%	5,17%	4,81%	4,64%	3,91%	4,07%
Assistência Social	2,70%	3,01%	3,08%	3,09%	2,74%	2,85%
Educação	2,27%	2,58%	2,57%	2,88%	2,89%	2,99%
Habitação	0,01%	0,00%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%
Saneamento	0,00%	0,00%	0,05%	0,06%	0,04%	0,02%
Urbanismo	0,08%	0,07%	0,12%	0,15%	0,13%	0,08%
Gestão Ambiental	0,15%	0,12%	0,16%	0,16%	0,15%	0,15%

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (elaboração própria).

Esse privilégio dado à burguesia rentista se faz em detrimento da destinação de recursos às políticas sociais, de acordo com os dados da Tabela 2. A execução orçamentária, em 2007, para as políticas sociais que integram a seguridade social (previdência social – 27,5%, saúde – 5,17% e assistência social – 3,01%) apresentam um valor aproximado ao que foi pago em juros e amortizações da dívida (30,59%)⁹. Ainda mais alarmante se dá essa conjuntura se levarmos em consideração a destinação de recursos para as áreas que mantêm articulação com o saneamento básico, a saber: saneamento, habitação, urbanismo e gestão ambiental, tem os valores de execução equivalentes, respectivamente, a 0,00%, 0,00%, 0,07% e 0,12%.

Os dados aqui sinalizados nos trazem elementos para fundamentar a afirmação de que a manutenção do posicionamento em favor do capital financeiro durante o segundo mandato do governo petista é notória, tendo em vista o fato de que parte considerável do OGU executado de 2006 a 2011 se direciona ao pagamento de juros e amortização da dívida e cuja destinação operou-se com expressivo crescimento ao longo do período analisado.

Desse modo, se no campo dessas políticas sociais já se observa significativa discrepância na execução dos recursos do OGU, tal situação ainda é mais alarmante no campo do Saneamento. O percentual executado na área de saneamento, objeto deste estudo, foi de 0,00%, em 2007, isso significa que a destinação de recursos para o setor foi tão inexpressiva que não alcançou um valor na casa de dois dígitos decimais (limite estabelecido para análise feita pela Auditoria da Dívida Cidadã).

Nota-se ainda que para esse setor, em 2008 e 2009, presenciou-se um aumento da execução orçamentária. No bojo dessa constatação, cabe indicar que nesse período o PAC vivenciou sua mais expressiva fase, fato que influencia nesses números apontados, mesmo que o programa não seja exclusivamente destinado ao saneamento básico, bem como não seja o único que destina recursos para o setor, posto que parcela dos investimentos inseridos no campo da saúde, urbanismo, gestão ambiental e habitação (áreas que também vivenciaram certo crescimento nos gastos executados nos anos supracitados) reflete-se diretamente na qualidade de serviços e infraestrutura do saneamento básico.

Com base nesses dados, observamos que o orçamento público beneficia, a cada ano, a burguesia rentista, em detrimento da atenção e financiamento aos direitos sociais. Conforme se pode observar na Tabela 1, o país chegou a destinar cerca de 45% do Orçamento Geral da União, em 2010, ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o que equivale a cerca de R\$ 635 bilhões, valor próximo àquele previsto para investimento no PAC no período de quatro anos (2007-2010), conforme discutiremos no item a seguir.

Considerando esses aspectos, o Saneamento Básico que se estabelece, conforme a Lei 11.445/2007 e alterações delimitadas pela Medida Provisória nº 868/2018, como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, representa um campo analítico desafiador,

⁹ Vale reforçar que nesse valor não consta a porcentagem de destinação orçamentária para a emissão de novos títulos da dívida.

dada a amplitude dessa política. Portanto, sua análise se apresenta como um desafio exaustivo, tendo em vista as particularidades que a integram.

A conjuntura que permeou o país no período analisado se configurou sob as recomendações do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o Brasil, que estabelece as estratégias que devem ser implementadas pelo país para o financiamento de operações. Não por acaso, no rol dessas orientações estão a modernização do Estado, a abertura para a participação privada nos projetos de infraestrutura produtiva e do setor energético e a atenção a setores sociais, com foco nas famílias de “baixa renda”. Convém indicar que as orientações para a área social deveriam priorizar os campos da educação, saúde, desenvolvimento urbano e erradicação da pobreza e saneamento – e para este setor as indicações para a privatização dos sistemas de abastecimento de água e esgoto são recorrentes.¹⁰

É necessário frisar que as orientações do BID são heranças do governo FHC, mantendo-se as indicações de modernização do Estado; melhoria da competitividade e acesso ao mercado através da redução do “custo Brasil”; redução das desigualdades sociais e da pobreza; e ações para o meio ambiente e recursos naturais. Nessa perspectiva, cabe apontar que a preservação e conservação do meio ambiente e recursos naturais, com ações específicas no campo do saneamento básico, recursos hídricos e impactos ambientais, se apresentavam na quarta posição de interesse no governo FHC, fato que reforça as posições tomadas pelo governo para o setor, sem impactos reais para a população (SANTANA, 2006).

Nessa perspectiva, a chegada do governo petista à presidência, em um primeiro momento, não alterou significativamente a conjuntura da política de Saneamento Básico, de modo que este não se estabeleceu como prioridade de investimentos. Mesmo assim, o marco do período foi a criação do Ministério das Cidades em 2003, que passou a reordenar o acompanhamento dos serviços e intervenções urbanas, mesmo diante de um histórico recente sem regulamentação e com reduzido investimento.

Interessa notar que as proposições delimitadas pelo BID para o país, segundo Santana (2006), ainda no primeiro mandato do governo Lula, redefinem as prioridades e estabelecem “as condições de vida urbana e a eficiência nas cidades” como uma área prioritária, sendo que esta se apresentava apenas como um subprograma da área social em outro período. Assim, percebemos a ampliação da atenção ao setor com o lançamento do PAC, que marca a fina relação entre as proposições do governo com as orientações do BID, de modo que se estabelecem princípios e medidas articuladas em várias áreas de atuação, contemplando significativamente as áreas de infraestrutura (logística, transporte, saneamento básico, habitação, energia, recursos hídricos), mas consolidando o cumprimento de acordos internacionais, em que pesem a previsão e desenvolvimento de reformas em favor do capital com rebatimentos nas políticas sociais.

¹⁰ Essas recomendações se materializaram marcadamente no Programa Comunidade Solidária (PCS), que se estabeleceu com o objetivo de articular ações do governo federal, estados e sociedade – destaque para o papel do Terceiro Setor – em determinadas áreas: “saúde e nutrição especialmente em programas orientados às crianças de tenra idade e às mães lactantes, programas de merenda escolar e de distribuição de alimentos; b) serviços urbanos, com ênfase em água e esgotos e habitação de baixo custo; c) desenvolvimento rural, enfatizando programas de assentamento no campo e apoio às famílias de agricultores; d) emprego e renda, com ênfase na capacitação da força de trabalho e no crédito às microempresas; e) proteção às crianças vulneráveis, mediante apoio a creches, programas pré-escolares e programas para atender as necessidades dos ‘meninos de rua’ e oferecer-lhes alternativas.” (Documento de País, 1998 *apud* SANTANA, 2006, p. 63).

Mesmo com toda a contradição presente nesses processos, entendemos que a criação do Ministério das Cidades, a regulamentação das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e o lançamento do PAC representaram avanços expressivos para a política de saneamento básico no Brasil, calcada numa nova forma de gestão da política pública, bem como marcaram a importância e a atenção dadas à questão urbana no país no período.

A preocupação, a partir dessa dinâmica, se assentou na manutenção dos investimentos. É certo que houve ampliação dos investimentos para o setor com o PAC 1, no entanto, a alocação de recursos ainda permaneceu reduzida, se comparamos com outras áreas, posto que o orçamento executado para o Saneamento no PAC até 2010 foi de 3,8%, a menor expressão na ordem dos investimentos em infraestrutura social e urbana, denotando seu lugar tímido no Programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a amplitude proposta pelo Programa, o PAC se configurou como o “carro-chefe” da política econômica do segundo mandato do governo Lula e, conforme apontam Rodrigues e outros (2011), tal fato baseava-se principalmente no argumento da reinserção do Estado como instigador do crescimento e desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, Rodrigues *et al* (2011) fazem uma crítica, indicando que, para além da ideologia (neo)desenvolvimentista, que mascara os reais objetivos do programa, suas consequências e o seu alcance, é preciso reconhecer as implicações das propostas dessa iniciativa no núcleo duro das políticas sociais, “no sentido da retirada de recursos orçamentários para a priorização dos investimentos públicos” (p. 131).

Pode-se inferir, com base na pesquisa, que o PAC 1, mesmo com um número expressivo de obras para construção e/ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, não apresentou condições físico-financeiras de alterar significativamente a política de Saneamento Básico, tendo em vista a manutenção de um cenário preocupante, principalmente, em relação à questão do esgotamento sanitário. Segundo pesquisa do Instituto Trata Brasil (2014), observamos que o caminho para a universalização dessa política ainda é longo, haja vista que mais de 105 milhões de pessoas não têm seus esgotos domésticos coletados e apenas 37,5% dos esgotos coletados no país são devidamente tratados, ou seja, a maior parte dos esgotos domésticos é destinada *in natura* ao meio ambiente.

Outro ponto observado no campo dos investimentos se refere à distribuição. Conforme se pode perceber, se mantém a tendência de priorização da alocação de recursos na região Sudeste (que apresenta melhor diagnóstico no caminho para a universalização dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto), em detrimento de regiões que historicamente carregam a configuração do déficit do setor, principalmente no norte do país.

Nesse sentido, as delimitações para a Política de Saneamento Básico no governo Lula expressaram uma conjuntura inédita, após um longo período de estagnação financeira e legal, porém não alteraram a essência deficitária do setor e ainda permitiram o fortalecimento das parcerias público-privadas, prejudicando ainda mais o atendimento às necessidades reais da população e reafirmando a relação público-privada que configura a área.

No que tange ao PAC, este materializou o ideário “(neo)desenvolvimentista” durante todos os governos petistas, mas sofreu duros impactos a partir do golpe parlamentar midiático de 2016, através do qual se operou o início de uma nova fase do neoliberalismo, segundo Behring (2018), ainda mais selvagem, tanto no ataque aos direitos sociais e individuais, quanto na ofensiva privatista.

Ainda mais recentemente, observamos que os reflexos desse processo já se apresentam para o campo da questão urbana, de modo que ocorreu a extinção do Ministério das Cidades – um dos primeiros Decretos do governo de Jair Bolsonaro – sinalizando os retrocessos ainda mais pujantes que se asseveram. Além disso, as tendências de abertura para as parcerias público-privadas para a gestão no setor de saneamento básico, já sinalizadas no governo FHC, que se avultaram no governo Lula, vêm sendo concretizadas nos dias atuais, tendo em vista a aprovação da Medida Provisória nº 868, em 27 de dezembro de 2018, que privilegia a concessão à iniciativa privada da gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotos, mediante a alteração da Lei 11.445/2007.

Nesse sentido, a intenção do BID de abertura à iniciativa privada para essa área, expressada ainda nos anos 1990 e priorizada nos anos 2000, tomou amparo legal no final do governo Temer e vem se materializando, com as parcerias público-privadas na contemporaneidade.

Desse modo, indicamos que, se por um momento pareceu que as lutas empreendidas em favor da efetivação da Política Pública de Saneamento Básico e da universalização dos seus serviços estavam no caminho da transformação da dinâmica do setor, diante da regulamentação estabelecida no governo Lula e do aumento dos investimentos previstos no PAC, na verdade, a fragmentação que se operou ofereceu os subsídios necessários para o fortalecimento e retomada dos preceitos neoliberais de privatização, agora, ainda mais selvagens. Assim, indicamos a principal tendência que se expressa na contemporaneidade, cujos rebatimentos serão severos para a classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 112, p. 689-710, out/dez. 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Orçamento Federal Executado**. Disponível em <https://auditoriacidada.org.br/categoria-conteudo/graficos/>. Acessado em 04 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 11.445/2007**. Estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Brasília, 5 de janeiro de 2007a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010**. Brasília, 22 de janeiro de 2007. 82 slides. (Apresentação em Power Point). 2007b.

BRAZ, Marcelo. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? **Serviço Social e Sociedade**, ano 28, n. 91, 2007.

CASTELO, Rodrigo. **O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CFESS (Conselho Federal de Serviço Social). **Atuação de assistentes sociais na Política Urbana: subsídios para reflexão**. Brasília: CFESS, 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Editora Cortez, nº 112, p. 637-671, out/dez. 2012.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **5 anos de Acompanhamento do PAC SANEAMENTO (2009 – 2013)**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2014. (Série: De olho no PAC).

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Amaral; PERUZZO, Juliane Feix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. *In*: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-178.

PASSARINHO, Nathalia. Os ministérios mais cobiçados pelos políticos do Brasil, segundo pesquisa inédita de Oxford. **BBC Brasil**. 7 mar. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43218087>. Acesso em 4 mar. 2020.

RODRIGUES, Lorena. Previsão de investimentos do PAC até 2010 aumentou 26%. **Folha OnLine**. 3 dez. 2008. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2008/12/474638-previsao-de-investimentos-do-pac-ate-2010-aumentou-26.shtml>. Acesso em 4 mar. 2020.

SANTANA, Joana Valente. **Desenho Ideológico do BID: modelo de gestão no PRONABEM em Belém, Pará**. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 21-31. Jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802012000100003/22150>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no município de Belém: Tensões e Compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social**. Rio de Janeiro. 2006 (Tese de Doutorado).

SANTONI, Lauseani. **Saneamento Básico e Desigualdades: o financiamento federal da política pública (2003-2009)**. (Dissertação de Mestrado). Brasília. 2010.

SANTOS, Cleusa *et al.* PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? **Ser Social**. Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-146, jan./jun. 2010.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2007.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

VIEIRA, Norma Daliane Rodrigues Vieira. **O “lugar” da Política de Saneamento Básico no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Campina Grande: UEPB. 2019.

Contribuições das autoras

Norma Daliane Rodrigues Vieira – contribuiu na construção do artigo, em ações que envolveram a pesquisa documental e bibliográfica, a coleta e análise de dados, bem como a elaboração e revisão do artigo.
Jordeana Davi – contribuiu na construção do artigo, em ações que envolveram a pesquisa documental e bibliográfica, a coleta e análise de dados, bem como a elaboração e revisão do artigo.
