



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

HAMILTON REIS DE OLIVEIRA

**FNE PROINFRA: UM ESTUDO DE CASO DO SISTEMA DE SANEAMENTO
BÁSICO DA RESERVA DO PAIVA - PE**

FORTALEZA

2014

HAMILTON REIS DE OLIVEIRA

**FNE PROINFRA: UM ESTUDO DE CASO DO SISTEMA DE SANEAMENTO
BÁSICO DA RESERVA DO PAIVA – PE**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

O47f Oliveira, Hamilton Reis de.

FNE PROINFRA : um estudo de caso do sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva – PE / Hamilton Reis de Oliveira. – 2014.
261 f : il. color., enc. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2014.

Área de Concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientação: Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago.

1.Saneamento – Política governamental – Avaliação – Cabo de Santo Agostinho(PE).
2.Infraestrutura(Economia) – Cabo de Santo Agostinho(PE). 3.Desenvolvimento econômico – Cabo de Santo Agostinho(PE). 3.Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste(Brasil). I. Título.

CDD 363.72098134

HAMILTON REIS DE OLIVEIRA

**FNE PROINFRA: UM ESTUDO DE CASO DO SISTEMA DE SANEAMENTO
BÁSICO DA RESERVA DO PAIVA – PE**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago. (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Anna Lúcia Côgo
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)

AGRADECIMENTOS

Ao Banco do Nordeste do Brasil pelo apoio financeiro e material, fundamental à realização do curso de mestrado profissional em avaliação de políticas públicas.

Ao Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago, orientador desta dissertação, pelo essencial apoio à elaboração da mesma.

Aos professores participantes da Banca examinadora Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo e Anna Lúcia Côgo por terem gentilmente aceitado o convite e compor a banca.

Aos coordenadores e ao corpo docente do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), pela dedicação e pelo entusiasmo na transmissão de conhecimentos relevantes que muito contribuíram à elaboração desta dissertação.

Aos meus colegas de curso e futuros mestres, pelas suas importantes observações, críticas e reflexões.

Aos entrevistados, pelo tempo concedido nas entrevistas.

Às seguintes pessoas que, de forma direta ou indireta, contribuíram inestimavelmente à materialização deste trabalho: Polyana Côgo Lucas, Roberto Jarllys Reis Lima, Kamille Leão de Souza, Nelson Souza Sales, Wellington Santos Damasceno, Efren George G. Peixinho, Alberto Lúcio de Araújo Alves, Audrey Caroline Marcelo do Vale, Wendell Márcio Araújo Carneiro, Jaqueline Nóbrega Vidal, Fernando Luiz Emerenciano Viana, Paula Pinheiro da Nobrega, Maria Luísa Vaz Costa, Marcos Falcão Gonçalves, Rosiane Castanha de Moraes, Eduardo Cunha Sabino e Sâmia Araújo Frota.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo avaliar a execução do Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste (FNE Proinfra) enquanto programa pertencente ao rol de políticas públicas direcionadas à redução dos desequilíbrios regionais do Brasil. O FNE Proinfra é um dos vários programas setoriais que compõem o principal instrumento de política de desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste, a saber, os recursos oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Operando o FNE, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) executa, desta forma, as diretrizes estabelecidas pela política de desenvolvimento do Governo federal na região Nordeste através de programas de financiamento direcionados setorialmente. Considerando, por um lado, a importância estratégica do setor de infraestrutura na atividade econômica e, por outro, que o seu elevado déficit resulta em importante ponto de estrangulamento da economia nordestina, os financiamentos provenientes do FNE Proinfra elevaram-se significativamente desde a sua criação, em 2003. Entretanto, a maior parte dos financiamentos concedidos através do programa, até o presente momento, concentrou-se no setor de infraestrutura econômica (geração e transmissão de energética elétrica e telecomunicações), ocorrendo apenas um financiamento, em 2009, na Reserva do Paiva, localizada no município de Cabo de Santo Agostinho-PE, em um setor de infraestrutura de caráter social e urbano, a saber, o de saneamento básico. Dessa forma, este trabalho procura, por meio do estudo de caso, realizar uma avaliação qualitativa e em profundidade dos resultados e impactos promovidos pelo FNE Proinfra no sistema de saneamento básico daquele município.

Palavras-chave: FNE Proinfra. Desenvolvimento econômico. Região Nordeste. Infraestrutura de saneamento. Avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation aims to assess the implementation of the Supplementary Financing Program Infrastructure Northeast (FNE Proinfra) while program belongs to the list of public policies aimed at reducing regional imbalances in Brazil. FNE Proinfra is one of several sectoral programs which comprise the main instrument of socio-economic development of the Northeast region's politics, namely, the funds from the Constitutional Fund for Financing the Northeast (FNE). Operating the FNE, the Bank of Northeast Brazil (BNB) runs thus the guidelines established by the federal government development policy in the Northeast region through targeted funding programs sectorally. Whereas on the one hand, the strategic importance of the infrastructure sector in economic activity and, second, that its high deficit results in major bottleneck of the northeastern economy financing from FNE Proinfra have risen significantly since its inception in 2003. Meanwhile, most of the funding provided through the program, to date, focused on economic infrastructure (generation and transmission of electric energy and telecommunications) sector, occurring only funding in 2009, the Reserve Paiva, located in the municipality of Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco, in a sector of social infrastructure and urban character, namely sanitation. Thus, this paper seeks, through case studies, perform qualitative and in-depth results and impacts promoted by FNE Proinfra in that county sanitation system evaluation.

Keywords: FNE Proinfra. Economic development. Northeast region. Sanitation Infrastructure. Assessment of public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização do Município de Cabo de Santo Agostinho na RMR	88
Figura 2 – Localização da Reserva do Paiva no Município de Cabo de Santo Agostinho	90
Figura 3 - Localização da Praia de Itapoama no Município de Cabo de Santo Agostinho	107

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Matriz de estrutura lógica do FNE Proinfra	34
--	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção relativa da população regional no Brasil (%) - 2012	50
Gráfico 2 - Proporção regional de domicílios atendidos/não atendidos com abastecimento regular de água no Brasil (%) – 2012.....	51
Gráfico 3 - Proporção estadual de domicílios atendidos/não atendidos com abastecimento regular de água na região Nordeste (%) – 2012.....	51
Gráfico 4 - Proporção regional de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de esgotamento sanitário no Brasil (%) – 2012.....	52
Gráfico 5 - Proporção estadual de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de esgotamento sanitário na região Nordeste (%) – 2012.....	53
Gráfico 6 - Proporção regional de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de coleta de lixo no Brasil (%) – 2012.....	54
Gráfico 7 - Proporção estadual de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de coleta de lixo na região Nordeste (%) – 2012	54
Gráfico 8 - Proporção regional de internações por doenças relacionadas à falta de saneamento básico no Brasil: pessoas de 01 a 04 anos de idade (%) - 2012.....	57
Gráfico 9 - Proporção estadual de internações por doenças relacionadas à falta de saneamento básico no Nordeste: pessoas de 01 a 04 anos de idade (%) - 2012.....	58
Gráfico 10 - Proporção de internações por doenças relacionadas à falta de saneamento básico: total das Regiões Metropolitanas do Nordeste: pessoas de 01 a 04 anos de idade (%) - 2012	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB - 2004 a 2013.....	35
Tabela 2 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB (semiárido e não semiárido) - 2004 a 2013	35
Tabela 3 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB (porte do cliente) - 2004 a 2013	36
Tabela 4 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB (projetos de infraestrutura) - 2004 a 2013.....	37
Tabela 5 - Internações por doenças relacionadas com a carência de saneamento básico por faixa etária (%) - Acumulado de 2008 a 2012	56
Tabela 6 - Número de empregos formais direta ou indiretamente relacionados à construção civil: Município de Cabo de Santo Agostinho - 2006 a 2012.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CESBS	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CONDEL	Conselho Deliberativo da SUDENE
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DATASUS	Departamento de informática do Sistema Único de Saúde
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNE	Proinfra Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano - Município
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
ICMS	Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza

ISS Imposto sobre serviços de qualquer Natureza
ITBI Imposto sobre a transmissão de bens imóveis
MAPP Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
MIP Matriz de Insumo-Produto
MTE Ministério do Trabalho e Emprego
OMS Organização Mundial para a Saúde
ONG Organização Não Governamental
ONU Organização das Nações Unidas
PAC Programa de Aceleração do Crescimento
PIB Produto Interno Bruto
PLANASA Plano Nacional de Saneamento
PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR Programa Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA Plano Plurianual
PPP Parceria Público Privada
RMR Região Metropolitana de Recife
RAIS Relatório Anual de Informações Sociais
RIDE Regiões Integradas de Desenvolvimento
SIH/SUS Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde
SNSA Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SUDENE Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
UFC Universidade Estadual do Ceará
URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O FNE Proinfra – PROGRAMA DE FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA COMPLEMENTAR DA REGIÃO NORDESTE: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM ESTUDO.....	22
2.1 O Banco do Nordeste do Brasil: Início das Políticas de Desenvolvimento para o Nordeste.....	24
2.2 O FNE: Um Novo Instrumento de Fomento ao Desenvolvimento do Nordeste.....	29
3 A INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO BÁSICO	39
3.1 Conceito	39
3.2 Evolução do Sistema de Saneamento Básico.....	41
3.3 Histórico do Saneamento Básico no Brasil.....	42
4 PERCURSOS METODOLÓGICOS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	60
4.1 O Ciclo das Políticas Públicas	63
4.2 Conceito de Avaliação	64
4.3 Motivos para Avaliar.....	67
4.4 Tipos de Avaliação.....	70
4.5 Métodos e Técnicas de Pesquisa	74
4.6 Metodologia Aplicada na Avaliação do FNE Proinfra.....	82
5 IMPACTOS E RESULTADOS DO FNE Proinfra NO SISTEMA DE SANEAMENTO BÁSICO DA RESERVA ECOLÓGICA DO PAIVA.....	88
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

Há uma aceitação generalizada, nos circuitos empresariais, políticos, da mídia e até mesmo nos meios acadêmicos de que um dos principais entraves enfrentados pelo Brasil contemporâneo, na busca por níveis expressivos e consistentes de crescimento e desenvolvimento econômico e social, reside na carência não só quantitativa, mas também qualitativa de infraestrutura econômica disponível. Afirma-se que essa infraestrutura estaria muito aquém da premente necessidade de expansão de investimentos produtivos, imposta, sobretudo, pela desfavorável conjuntura econômica – reduzidos níveis de atividade econômica e pressão inflacionária. Tal carência é apontada atualmente por muitos especialistas como uma das principais causas do chamado “Custo Brasil”, responsável pelos índices pouco expressivos de produtividade e competitividade econômica, pois a dotação insuficiente de infraestrutura econômica revela significativos pontos de estrangulamento do sistema econômico, principalmente de natureza logística e energética, pressionando diretamente os custos de produção e, conseqüentemente, o nível de preços da economia.

O sistema de infraestrutura consiste, basicamente, em determinado estoque disponível de estruturas e instalações físicas – elementos de engenharia – e serviços destinados a ser a base de longo prazo ao desenvolvimento e à operacionalização da atividade produtiva. A produção e a comercialização de bens e serviços proporcionam, *a posteriori*, retornos econômicos e externalidades capazes de tornar mais dinâmico o funcionamento do aparelho produtivo de determinado país ou região. Por essa definição o sistema de infraestrutura aparenta ter como finalidade última apenas a constituição de uma base material necessária à estruturação e ao funcionamento de unidades econômicas de produção e, enquanto tal, é entendida aqui como infraestrutura econômica.

Entretanto, o conceito de sistema de infraestrutura é mais amplo, também compreendendo o provimento de serviços e instalações destinados à prestação de serviços essenciais ao bem-estar do indivíduo, não apenas sob o enfoque estritamente econômico, mas também relacionado à qualidade de vida da população. Por esse aspecto a infraestrutura é também social e urbana¹, englobando serviços de transporte urbano, educação, saúde, lazer, segurança, habitação e saneamento básico (NETO; FERREIRA, 2010, p. 15). No que se refere ao seu alcance e funcionalidade, deve também proporcionar aos indivíduos incentivos ao engajamento nas atividades político-administrativas da comunidade na qual está inserido,

¹ E rural. Embora disponha de uma infraestrutura específica, o sistema de saneamento nas zonas rurais não será objeto de estudo neste trabalho.

ou seja, o sistema de infraestrutura é também institucional, na medida em que reúne condições potenciais que estimulem o exercício da cidadania. (ZMITROWICZ; DE ANGELIS NETO, 1997).

Dada a sua grande visibilidade, seja pela sua imponência estrutural, seja pelo comumente expressivo aporte de capital envolvido na sua construção e os significativos impactos estruturais esperados em longo prazo, a infraestrutura, sob o enfoque econômico, em boa parte monopolizou (e monopoliza) o centro das discussões entre os vários atores envolvidos na formulação de políticas públicas voltada ao setor no Brasil. Entretanto, a inclusão de propostas de melhoria a outros setores de infraestrutura, em especial educação, saúde e segurança, na agenda governamental aumentou significativamente nos últimos anos, o que pode ser interpretado como um reconhecimento amplo da sociedade no que concerne às externalidades positivas que tais serviços proporcionam em longo prazo, a saber, a ampliação do estoque de capital humano à disposição da sociedade e a melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população.

É de se notar que demandas e/ou pressões em favor da melhoria dos sistemas de abastecimento de água, do sistema de tratamento e do descarte tanto de esgotamento sanitário quanto de resíduos sólidos, além de drenagem pluvial, são elementos da infraestrutura de saneamento básico que ainda carecem de maior visibilidade econômica e social. As exceções são as situações pontuais e/ou extremas, como a ocorrência de enchentes e deslizamentos e algumas epidemias que assolam algumas grandes cidades do Brasil em determinadas épocas do ano, fatos explorados pela mídia em graus variáveis de intensidade, geralmente obrigando a uma ação (reativa) por parte do poder público.

O sistema de infraestrutura de saneamento básico, contudo, tem uma relação vital com a garantia da qualidade de vida, uma vez que os serviços oferecidos por ele asseguram preventivamente a manutenção da saúde pública. A utilização de sistemas e procedimentos de saneamento objetivam minimizar/eliminar o contato dos indivíduos com agentes patogênicos causadores de moléstias infecto-contagiosas, seja pela oferta de água potável e pelo adequado descarte das águas servidas e dejetos sanitários, seja pela limpeza urbana, pelo manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Portanto, o sistema de saneamento básico possui uma característica adicional que deve ser considerada não apenas pela sua funcionalidade econômica – oferta de serviços de abastecimento e descarte de dejetos oferecidos às unidades produtivas e preservação da população economicamente ativa – mas também pelo seu objetivo socioambiental, ou seja, garantir qualidade de vida e bem-estar

social, engajamento político e cultural à população em harmonia com o ecossistema no qual o sistema está inserido.

Não obstante o reconhecimento da importância dos serviços e das instalações do sistema de saneamento básico para a manutenção da saúde pública e do meio ambiente, ele é, no Brasil, muito mal distribuído regionalmente. Partindo dos dados brutos divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2012), realizada pelo IBGE, os domicílios sediados nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste detêm as maiores coberturas quanto ao sistema regular de abastecimento de água, respectivamente 92%, 87% e 86% do total de domicílios. A região Nordeste, não obstante seu peso relativo no total de domicílios no Brasil (26,1%, atrás apenas da região Sudeste), tem uma taxa de cobertura de pouco mais de 80%, à frente apenas da região Norte, com 53% de domicílios atendidos por esse serviço.

Quando se trata da proporção de domicílios no Brasil conectados a um sistema de esgotamento sanitário (excetuando-se aqueles sistemas não conectados: fossas rudimentares e determinados tipos de fossas sépticas), a PNAD revela que a assimetria na oferta regional desse serviço é ainda mais acentuada: quase 88% dos domicílios do Sudeste são atendidos por um sistema regular de esgotamento sanitário. Significa dizer que do total de domicílios conectados ao sistema de esgotamento sanitário no Brasil, aproximadamente 61% encontram-se naquela região. Em oposição, menos da metade dos domicílios sediados na região Nordeste, cerca de 41%, estão servidos por um sistema de esgotamento sanitário, o que no plano nacional representa apenas cerca de 17% dos domicílios ligados a uma rede coletora no Brasil. A precariedade do sistema de esgotamento sanitário da região Nordeste é ainda mais visível quando ele é comparado ao sistema existente na região Sul, que atende cerca de 61% de seus domicílios, embora esse percentual corresponda a pouco mais de 14% das residências assistidas pelo sistema de esgotamento sanitário do Brasil.

A mesma pesquisa mostra que o sistema de coleta de lixo alcança índices de cobertura superiores a 90% nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. No Nordeste esse índice é próximo a 70%, isto é, aproximadamente 30% dos domicílios na região não são atendidos por um sistema regular de coleta de lixo e descartam o mesmo no meio ambiente.

Os efeitos dessa significativa falta de cobertura em serviços de saneamento no Nordeste se refletem em elevados índices de morbidade que acometem a sua população, em razão de sua exposição a condições de moradia em ambientes insalubres. De acordo com os

dados divulgados pelo DATASUS², em 2012, no Nordeste foram registradas quase 128 mil internações decorrentes de doenças infecciosas e parasitárias. Isto significa que, na região com o segundo maior contingente populacional do Brasil (27,8%), ocorreram em torno de 47% das internações totais no País, índice absurdamente elevado ao se considerar que no Sudeste, com 42% da população nacional, apenas cerca de 19% dela foi internada por causa dessas doenças.

Esta breve contextualização procurou apresentar o atual perfil do sistema de saneamento básico do Brasil, mais precisamente a sua assimetria espacial, onde a sua dotação se concentra com maior intensidade nas regiões mais dinâmicas do País: Sul e Sudeste, em detrimento das demais regiões do Brasil, reproduzindo e acentuando, no que tange ao setor de saneamento básico, o histórico desequilíbrio regional brasileiro³.

Partindo da premissa de que a incidência de doenças infecto-contagiosas relacionadas com a degradação do meio ambiente está diretamente associada ao estoque disponível em infraestrutura de saneamento básico, a elevada ocorrência de tais enfermidades, em particular, nas regiões Norte e Nordeste, apenas atesta que os precários níveis de saúde pública (assim como os níveis de renda, educação, segurança, habitação e outros) presentes nessas regiões são reflexos de uma estrutura econômica territorialmente desequilibrada no Brasil.

As políticas federais direcionadas à redução das desigualdades regionais datam do início dos anos de 1950, e foram reconhecidamente responsáveis pelo processo de industrialização e o conseqüente crescimento econômico da região Nordeste. Contudo, a atual e significativa carência de sua população, no que se refere a índices aceitáveis de cobertura de serviços de saneamento básico, assim como outros indicadores sociais, revelaram a fragilidade e, em decorrência, a reduzida efetividade dessas políticas em sua dimensão social. No seu escopo elas focalizaram o alcance do progresso através de um destaque majoritariamente quantitativo, centrado quase que exclusivamente no crescimento do produto industrial, o que colocou em relevo o investimento em setores de infraestrutura estritamente relacionados à produtividade do setor industrial, sem a devida ampliação, por outro lado, da oferta de infraestruturas de natureza social, imprescindíveis para acomodar os efeitos do

² Departamento de informática do Sistema Único de Saúde (SUS), vinculado à Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde tendo como responsabilidade coletar, processar e disseminar informações sobre saúde.

³ Deve-se salientar que os elevados desequilíbrios regionais no Brasil têm uma dupla dimensão: são inter-regionais, expondo as disparidades socioeconômicas entre cada região, e também são intrarregionais, uma vez que essas mesmas disparidades existem no âmbito da própria região.

crescimento econômico. A intensa expansão da taxa de urbanização não acompanhada por um proporcional aumento dos serviços de saneamento básico, por exemplo, expôs determinados segmentos da população a condições insalubres de moradia e, conseqüentemente, a um maior risco de contração de endemias infecto-contagiosas.

Tratando especificamente das políticas públicas voltadas à infraestrutura de saneamento básico no Brasil, elas tomaram corpo de forma marginal e tardiamente se comparadas às ações governamentais direcionadas à expansão do parque industrial. Enquanto as políticas de fomento à atividade industrial datam dos anos de 1930 e sempre estiveram pautadas pelo planejamento e ainda contando com fartas fontes de financiamento, as políticas públicas voltadas à expansão do sistema de saneamento básico, como se verá adiante, só vieram a adquirir vulto em fins dos anos de 1960, com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Ao contrário das políticas de fomento industrial, as políticas do setor de saneamento historicamente contaram com limitada dotação de recursos, os quais se tornavam ainda mais escassos em virtude das políticas de ajuste de cunho neoliberal face aos períodos de crise econômica, com reflexos dramáticos sobre a oferta de serviços de saneamento, principalmente às camadas da população mais afetadas por condições insalubres de moradia e a proliferação de endemias de natureza infecto-contagiosa. Prova disso foi a extinção do próprio PLANASA, precipitada pela expansão da taxa de desemprego a partir de meados dos anos de 1980, o que veio a reduzir drasticamente o recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a principal fonte de financiamento do Plano.

A redução deliberada da presença estatal na atividade econômica, em consonância com a orientação neoliberal das políticas públicas adotadas pelos governos dos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1990, não solucionou a crônica deficiência da cobertura dos serviços de saneamento básico do Brasil, como também agravou a situação do setor, mesmo com a criação de uma Política Nacional de Saneamento, criada em 1995. Por um lado, a submissão da política fiscal à lógica financista de geração de superávits primários para remuneração dos portadores de títulos públicos reduziu a capacidade de investimento de estados e municípios no setor e, por outro, o Programa Nacional de Desestatização acabou por estimular a quase totalidade do fluxo de capitais privados aos setores mais rentáveis de infraestrutura (em especial o de telecomunicações).

Com o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva o Estado retornou à sua condição anterior como principal provedor em infraestrutura e serviços de saneamento básico,

condição essa prevista na Lei nº 11.445, o primeiro marco regulatório do setor, criado em 2007. Entretanto, o dispositivo também prevê a presença de investimentos privados em parceria com os três entes federados, na exploração dos serviços de saneamento. Em paralelo a esse marco regulatório, a presença do Estado no setor de saneamento se faz ainda mais presente com as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), direcionando um volume maciço de recursos, R\$ 54,9 bilhões, entre 2007 e 2011⁴, com o objetivo ampliar a oferta do setor de infraestrutura em âmbito nacional.

Os elevados déficits de cobertura em serviços de saneamento básico e os iguais registros de internações por doenças infecto-contagiosas no Nordeste indicam que a região é constrangida até hoje por um atraso relativo no nível de bem-estar de seus habitantes quando comparada ao nível observado para a população do eixo Sul-Sudeste. Esse atraso, refletido nos indicadores de saúde, acaba por refrear o próprio passo da Região em direção a estágios mais elevados de desenvolvimento, uma vez que a exposição acentuada de sua população às endemias relacionadas à falta de saneamento básico reduzem, na mesma proporção, as potencialidades contidas em seu estoque de capital humano.

Não obstante os recentes esforços governamentais em ampliar os serviços de saneamento básico no Brasil, ainda não foram estimados com precisão os impactos futuros dos investimentos nesse setor de infraestrutura no sentido de reduzir os desequilíbrios regionais. Neste sentido, é de se esperar que as políticas públicas voltadas ao setor atuem preferencialmente em conjunto com outras políticas, em especial aquelas voltadas à redução das disparidades regionais no Brasil. No Nordeste, o principal instrumento de política pública de inclusão econômica e competitiva da região no cenário nacional são os recursos oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), criado com a Constituição Federal de 1988. Tendo como executor o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o FNE se subdivide em diversos programas de crédito direcionados ao fomento de determinados setores econômicos, entre os quais está o Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste - FNE Proinfra, concebido em 2003 para fomentar os investimentos privados no setor de infraestrutura da região Nordeste.

Considerando que os elevados déficits em infraestrutura de saneamento básico (e em outros setores de infraestrutura social) no Nordeste são uma herança da especificidade do processo de crescimento econômico ocorrido no Brasil, e em si mesmo constitui um sério

⁴ Valor referente aos empreendimentos realizados nos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, em obras de drenagem pluvial e contenção de encostas (7º Balanço do PAC: jan-abr/2013).

entreve ao alcance de melhores índices de desenvolvimento, e que a região conta, há quase uma década, com um programa federal de crédito direcionado ao fomento em investimentos em infraestrutura, pergunta-se: Qual tem sido durante esse período a atuação do FNE Proinfra em promover a expansão da cobertura em serviços de saneamento básico no Nordeste e em que medida essa atuação contribuiu para a melhoria dos índices socioeconômicos regionais? A busca de respostas a essa pergunta motivou o autor a realizar, de acordo com os objetivos do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), promovido pela Universidade Federal do Ceará (UFC), o presente estudo, cuja pretensão reside em oferecer uma contribuição aos estudos já desenvolvidos sobre a questão do desequilíbrio regional do Brasil.

A motivação para desenvolver uma pesquisa avaliativa sobre políticas públicas decorreu do fato do autor pertencer ao quadro de pesquisadores do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Este órgão pertence ao BNB e é responsável, por um lado, pela elaboração e difusão de estudos técnicos e científicos sobre a realidade econômica e social da região Nordeste e, por outro lado, pelo planejamento, formulação, coordenação e avaliação de políticas e programas, atribuições essenciais que dão suporte às ações, não apenas do BNB, mas também da sociedade, que venham a promover o desenvolvimento sustentado da região.

A trajetória do autor desta dissertação no ETENE iniciou-se em junho de 2010, em função do seu ingresso no BNB. Desde então ele exerce o cargo de especialista técnico em economia, lotado na célula de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas, cuja principal função consiste em: 1) elaborar e administrar um banco de dados com informações econômicas, sociais e tecnológicas; 2) disponibilizar essas informações aos diversos atores institucionais que delas necessitem (BNB, ETENE, ministérios, secretarias, universidades, institutos de pesquisa, entre outros); 3) elaborar publicações que abordem temas que retratem a realidade socioeconômica da região Nordeste, contribuindo para subsidiar as ações do BNB na execução das políticas de crédito federais na região e, também, subsidiar a elaboração de estudos posteriores que venham a se deter sobre os aspectos econômicos e sociais do Nordeste.

O fato de ser funcionário de uma instituição executora de políticas públicas orientadas a promover o desenvolvimento, a afinidade com a temática relacionada ao desenvolvimento econômico regional, o desejo em aprofundar o tema e o apoio oferecido pelo próprio BNB, foram os fatores que contribuíram para a decisão de desenvolver um estudo de maior relevância que procurasse investigar a ação das políticas públicas no combate às

desigualdades sociais. Esse estudo se materializa nesta dissertação, realizada no âmbito do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Com esta pesquisa pretende-se avaliar a ação do FNE Proinfra no sistema de saneamento básico da Reserva Ecológica do Paiva-PE. Sob o paradigma qualitativo busca-se incorporar aspectos subjetivos, decorrentes das vivências dos sujeitos envolvidos, ao modelo de avaliação institucional do programa realizado pelo BNB. Ou seja, com esta proposta de pesquisa espera-se não apenas aprofundar em mais conhecimentos a área de formação e atuação profissional, mas também e principalmente, contribuir com uma nova abordagem teórico-metodológica mais densa e crítica ao processo de avaliação, não apenas do FNE Proinfra, mas também dos demais programas pertencentes ao Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) executados pelo BNB, no sentido de aprimorá-los no próprio âmbito das políticas públicas, expandindo suas possibilidades enquanto instrumentos de promoção de desenvolvimento sustentável da região Nordeste.

O objetivo geral pretendido será avaliar, do ponto de vista das percepções individuais e subjetivas dos sujeitos envolvidos, se as concessões de crédito realizadas pelo FNE Proinfra nos sistemas de saneamento básico – abastecimento de água e esgotamento sanitário da Reserva do Paiva, localizada no Município de Cabo de Santo Agostinho-PE, apresentaram resultados e impactos condizentes com a função institucional do FNE enquanto instrumento promotor de crescimento e desenvolvimento econômico e socioambiental da região Nordeste. A pesquisa terá uma orientação majoritariamente qualitativa, realizada através de um estudo de caso por meio do qual se pretende avaliar a efetividade do programa a partir de vivências e impressões dos sujeitos envolvidos com a execução do mesmo. Os objetivos específicos consistem em:

1 – Descrever o FNE Proinfra: finalidade, público-alvo, fonte de recursos, limites de financiamento e área de atuação;

2 - Avaliar os impactos dos empreendimentos em saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) financiados pelo programa sobre as condições de habitação dos moradores da Reserva do Paiva;

3 - Avaliar os resultados e impactos do Programa sobre o nível de emprego e renda da localidade;

Tendo em vista o alcance dos objetivos propostos pela presente avaliação, a mesma foi estruturada em cinco capítulos, precedidos por esta introdução, e seguidos pelas considerações finais e referências.

O segundo capítulo se ocupará em descrever o programa em avaliação neste trabalho, o FNE Proinfra: finalidade, atividades financiáveis, beneficiários e metodologia de avaliação. Antes, será apresentada uma breve contextualização histórica, das políticas de desenvolvimento adotadas pelo Governo Federal na Região Nordeste, desde a criação do BNB, até a institucionalização do FNE.

O terceiro capítulo apresenta os principais conceitos sobre a infraestrutura de saneamento básico, sua composição funcional e seus aspectos econômicos, sociais e ambientais. Inclui-se um breve relato histórico da infraestrutura de saneamento básico do Brasil, desde o Brasil colônia até o presente momento, a fim de mostrar a sua evolução ao longo nos diversos contextos políticos, socioeconômicos e institucionais, com especial atenção sobre os motivos da sua irregular distribuição regional. Pretende-se, com esta contextualização, compreender os fatores condicionantes do atual estado do setor de saneamento básico do Brasil.

A metodologia de avaliação do FNE Proinfra adotada neste trabalho será apresentada no quarto capítulo. Ele está subdividido em três partes: a primeira procura empreender uma discussão teórica acerca dos principais conceitos existentes na literatura sobre a avaliação de programas; em seguida será realizada breve exposição acerca das principais abordagens metodológicas e técnicas de pesquisa utilizadas em trabalhos científicos. Por último será apresentado ao leitor o percurso metodológico empreendido na avaliação do FNE Proinfra.

No quinto capítulo serão avaliados os resultados e impactos da execução do FNE Proinfra na Reserva do Paiva. Inicialmente serão apresentados os aspectos históricos, econômicos e sociais da localidade, procurando-se, desta forma, mostrar a importância relativa do município. Pretende-se, com essa visão geral, ter a percepção concreta das condições históricas do sistema de saneamento básico da localidade, permitindo-se avaliar, com o depoimento dos sujeitos envolvidos com a execução do programa, se a ação do FNE Proinfra promoveu, de fato, uma transformação da realidade socioeconômica – efeitos econômicos, sociais e ambientais na Reserva Ecológica do Paiva.

2 O FNE Proinfra – PROGRAMA DE FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA COMPLEMENTAR DA REGIÃO NORDESTE: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM ESTUDO

Antes de se adentrar na apresentação do FNE Proinfra é necessário realizar uma breve descrição do contexto histórico no qual surgiram as primeiras ações do Governo federal com objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Tal contexto tinha dimensões políticas, econômicas e institucionais específicas, resultante dos desdobramentos, no plano externo, da Grande Depressão de 1929 e do fim da Segunda Grande Guerra e, no plano interno, do intenso - e concentrado - processo de industrialização que se iniciava no Brasil.

A Grande Depressão de 1929 teve como consequências a emergência da revolução keynesiana e do seu corolário, a atuação ostensiva da “mão estatal” como nova variável de estímulo do sistema econômico em resposta à não atuação da “mão invisível”. Esse fato simplesmente refletia a incapacidade na qual se encontrava a ortodoxia econômica clássica em explicar, do ponto de vista das forças de mercado, a crise de demanda vigente.

O mundo pós-Segunda Guerra Mundial, no plano das economias ocidentais, não viu um provável ressurgimento dos pressupostos clássicos, dada a emergência de uma superpotência comunista, a URSS. Mas, pelo contrário, assistiu ao surgimento de instituições multilaterais de natureza regulatória: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁵. O primeiro teria como objetivo controlar o sistema financeiro internacional via sistema de câmbio fixo, com o qual procurava desestimular um possível movimento global de desvalorizações competitivas, fator decisivo de eclosão da Segunda Guerra. O segundo se encarregaria de financiar a reconstrução dos países devastados pelo conflito via concessões de crédito, observando a capacidade de pagamento do país tomador. Ou seja, a necessidade de regulação e controle do sistema econômico tornou-se de fato uma convenção amplamente aceita nos meios acadêmicos, políticos e econômicos.

No curto prazo, o Governo teria como papel principal controlar os níveis de demanda agregada pelo manejo dos principais instrumentos de política econômica (*Police Maker*). Para alcançar, no longo prazo, determinados objetivos de crescimento e desenvolvimento econômico, o Governo utiliza técnicas de planejamento (*Planning*) e programação econômica. Essa nova tônica, intervenção e planejamento governamental sobre

⁵ Posteriormente, o BIRD foi dividido entre o Banco Mundial e o "Banco para Investimentos Internacionais".

o sistema econômico, serviu de base para a elaboração das principais teorias do desenvolvimento que começaram a surgir por volta dos anos de 1940. A partir de seus postulados, a maioria das nações periféricas, de capitalismo retardatário, adotou como principal matriz de desenvolvimento a industrialização associada a uma participação intensiva do Estado como *Police Maker* e como empresário a fim de reduzir seu atraso relativo em relação aos países centrais.

No Brasil, a burguesia industrial emancipava-se enquanto força hegemônica, suplantando o domínio político-econômico exercido pela oligarquia rural até o fim da República Velha, fato que viria a reorientar o perfil do modelo de desenvolvimento brasileiro, até então calcado na exportação de produtos agrários. Com o Estado Novo (1937-1945) intensificou-se o processo de industrialização do País, baseado no processo de substituição de importações, tornando-se o principal instrumento na agenda de política econômica do governo getulista para o alcance de um modelo de desenvolvimento industrial e urbano voltado para dentro (desenvolvimento e expansão do mercado interno).

Essa política de governo, embasada em um viés ideológico nacional-desenvolvimentista, combinou um processo intensivo de industrialização e intervenção estatal no sistema econômico com um regime político autoritário, ao suprimir e/ou controlar direitos políticos e manifestações de classe. Ao mesmo tempo foi populista, assegurando, por um lado, determinadas conquistas trabalhistas e sociais aos trabalhadores, as quais, por outro lado, acabariam por se revelar como mecanismos de favorecimento à própria expansão da acumulação do setor industrial. Como resultado, emergiu um aparente quadro de conciliação entre os trabalhadores e a burguesia, unidos em um pretense projeto de desenvolvimento nacional.

As elevadas taxas de crescimento do produto industrial observadas no Brasil durante o período exigiram grandes investimentos estatais para atender à demanda do nascente parque industrial brasileiro, tanto no provimento de infraestrutura econômica como de insumos intermediários. Dessa necessidade surgiram a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, a Petrobras, em 1953, e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), em 1945. Entretanto, o modelo de industrialização ocorrido no Brasil desde a sua origem, nos anos de 1930, caracterizou-se por uma assimetria espacial significativa cujo processo se intensificou principalmente no Sul e no Sudeste, congregando nessas regiões os setores industriais mais dinâmicos (produção de bens de consumo duráveis, bens intermediários e de capital).

Como resultado óbvio do processo de concentração industrial, do baixo dinamismo e da fragilidade do parque industrial das regiões restantes, especializado, sobretudo, na produção de bens de consumo não duráveis, essas regiões praticamente não se integraram ao elevado ritmo de expansão do produto industrial em curso no Sul e no Sudeste, o que acentuou ainda mais a disparidade econômica regional do Brasil (OLIVEIRA; VIANNA, 2005, p. 41).

Referindo-se à região Nordeste em especial, a fragilidade de sua economia, em meados do século XX, estava vinculada, em primeiro lugar às características e à representatividade de seu parque industrial: a) essencialmente um produtor de perecíveis; b) pouco integrado intrarregionalmente, uma vez que setores mais dinâmicos (produção de minerais não metálicos e derivados de petróleo) se restringiam ao Estado da Bahia; e c) com reduzida participação (pouco mais de 13%) da produção industrial do Brasil. Em segundo lugar, o desempenho da economia nordestina ainda estava fortemente atrelado à produção agrícola, respondendo com cerca de 40% da produção regional (OLIVEIRA; VIANNA, 2005). Contudo, as relações de trabalho prevalentes no campo eram em grande parte não assalariadas, com traços semifeudais (acordos tácitos em regime de parcerias, arrendamento, temporários, etc.) e, por isso, de baixa produtividade, gerando reduzidos níveis de renda, tanto na produção de subsistência quanto na produção comercial. Por último, havia (e ainda há) o fator climático, representado pelas secas. Sendo uma economia fortemente baseada em atividades agropecuárias, os longos períodos de estiagem sobre o Nordeste, reduziam drasticamente a parcela da produção voltada ao comércio e também aquela voltada à subsistência. A consequente e quase total redução da renda atingia com maior impacto, sem dúvida, pequenos agricultores, trabalhadores assalariados ou não, os quais, sem alternativa, engrossavam o contingente de imigrantes em direção ao eixo Sul-Sudeste (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

2.1 O Banco do Nordeste do Brasil: Início das Políticas de Desenvolvimento para o Nordeste

A criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) está, por um lado, associada a um novo enfoque analítico que procurou explicar efetivamente as causas do atraso relativo da economia nordestina e, por outro, ao desdobramento do ideário nacional-desenvolvimentista, mas estendendo a noção de desenvolvimento econômico à região Nordeste. Por muito tempo a seca foi a principal e recorrente explicação para os problemas econômicos e sociais

enfrentados pela população nordestina. As ações do poder público não contribuíam efetivamente para solucionar os efeitos da estiagem sobre a economia regional.

De fato, o problema das secas na região Nordeste foi tratado institucionalmente, pela primeira vez, com a criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1909. Sua ação se restringia à elaboração de estudos científicos sobre aspectos geográficos da região, elaboração de projetos e realização de obras de engenharia, especialmente hidráulica, para prevenir os efeitos da estiagem. Com a Constituição de 1934, ficou obrigada a União a provisionar, de forma permanente, 3% de sua arrecadação, sendo que 75% desses recursos “[...] seriam aplicados em obras normais previstas e o restante seria depositado em caixa especial como reserva para assistência às populações atingidas pelo flagelo” (OLIVEIRA; VIANNA, 2005, p. 38. Nota de rodapé). Embora o IFOCS tenha sido substituído pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em 1945, a política federal de combate aos efeitos das secas da região Nordeste se manteve basicamente restrita, de um lado, à criação das frentes de serviço – construção de açudes, barragens e correlatos – e, de outro, à mobilização de recursos para assistir a parcela da população mais vulnerável aos efeitos da estiagem. Em suma, as “políticas públicas” voltadas ao combate às secas, além de meramente reativas e assistencialistas, tinham um aspecto periódico, só ocorrendo nos momentos mais dramáticos da estiagem e sem maiores efeitos ou estímulos sobre a atividade econômica da região.

Como consequência de um ângulo de visão centrado quase que exclusivamente na seca, as reais debilidades da economia nordestina permaneciam camufladas nessa convenção, por assim dizer, inibindo significativamente a formação de uma linha analítica alternativa, capaz de abordar, sob uma nova perspectiva, a natureza da vulnerabilidade econômica e social da região Nordeste. Ela veio a se manifestar com maior expressão no início dos anos de 1950, imbuída das novas concepções de desenvolvimento, participação estatal e seu corolário, o planejamento, manifestado na política econômica federal. De acordo com Oliveira e Vianna (2005), a proposta de surgimento do BNB decorreu

[...] por um lado, ampliando o campo de visão ao levar em conta os aspectos econômicos como relevantes para a compreensão do problema e a busca de soluções para a Região, rompendo a limitação da análise focada apenas no problema da seca. Por outro lado, introduzindo a necessidade de um conjunto de ações coordenadas pelo Estado, isto é, ações planejadas, que poderiam provocar mudanças estruturais no próprio Nordeste. (OLIVEIRA; VIANNA, 2005, p. 43).

Naquele momento histórico a opção do Governo federal por induzir o desenvolvimento econômico da região Nordeste através de uma instituição financeira de

fomento partiu desse duplo reconhecimento. Por um lado, estimular a diversificação do perfil econômico regional, eminentemente agrário, explorando e desenvolvendo as potencialidades econômicas alternativas já existentes na região que refletiriam positivamente nos seus níveis de produção, emprego e renda. Por outro lado, a estratégia adotada para o alcance dos objetivos de diversificação e expansão da economia nordestina exigia a presença do Estado enquanto instituição planejadora e coordenadora do processo de desenvolvimento econômico regional. A política de crédito reconhecia o principal instrumento de incentivo à expansão dos investimentos privados, motivo que justificou a criação de um banco de desenvolvimento, o BNB, com o propósito de torná-lo o principal agente de operacionalização das políticas de crédito federais da região Nordeste (OLIVEIRA; VIANNA, 2005), a exemplo do papel desempenhado pelo seu congênere e contemporâneo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no plano nacional.

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é uma instituição financeira pública, responsável pela execução das políticas de crédito adotadas pelo Governo federal, tendo como orientação principal estimular os investimentos dos agentes econômicos, agentes institucionais e pessoas físicas que venham a contribuir com a ampliação do nível da atividade econômica da região Nordeste. Sua ação permite, por um lado, uma integração competitiva na dinâmica econômica nacional e, por outro, o alcance de um elevado padrão de desenvolvimento econômico sustentado para a população nordestina. Desde a sua criação, em 19 de julho de 1952 pela Lei nº 1.649, o BNB vem atuando como principal agente executor das políticas de crédito do Governo federal na região (BANCO DO NORDESTE, 2013d), com foco prioritário no chamado “Polígono das Secas” (art. 24), ou “Semiárido”, de acordo com a denominação oficial usada atualmente. (BRASIL. LEI Nº 1.649, 2013).

Conforme seu *site* institucional, o BNB é a maior instituição financeira da América Latina voltada à promoção do desenvolvimento regional, sendo o principal órgão de execução das políticas públicas federais direcionadas ao desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste. (BANCO DO NORDESTE, 2013a). O BNB reúne, simultaneamente, características típicas de banco e agência de desenvolvimento. (CARVALHO; TEPASSÊ, 2010). Enquanto banco de desenvolvimento, o BNB é o principal intermediário financeiro do Governo federal, executor de políticas de crédito direcionadas ao desenvolvimento econômico da Região Nordeste:

Como parte da estratégia do governo para facilitar o desenvolvimento da região, oferecemos financiamento competitivo para empreendedores de pequeno, médio e grande porte. Nossas operações estão centradas sobre o financiamento dos setores produtivos da região Nordeste (incluindo os setores rural, industrial e

comercial), principalmente através de empréstimos de longo e curto prazo e operações de mercados de capitais. (BANCO DO NORDESTE, 2013b).

Ao mesmo tempo, o BNB procura atuar como uma agência de desenvolvimento, operacionalizando instrumentos próprios e específicos, fato que lhe confere uma atribuição que vai além daquela exercida por um simples intermediário financeiro:

[...] para cumprir a missão de desenvolvimento em uma região com muitas potencialidades ainda não exploradas, o Banco do Nordeste entende que o crédito é necessário, mas não deve ser o único serviço oferecido. Com esta convicção, o Banco criou diversos instrumentos que lhe possibilitaram atuar mais próximo dos clientes e ampliar suas atividades, indo além da intermediação financeira, buscando contribuir para garantir a sustentabilidade dos empreendimentos financiados, associada à melhoria das condições de vida da população nordestina. (BANCO DO NORDESTE, 2013e).

Dentre as suas estratégias podem ser destacados a ação dos agentes de desenvolvimento, o uso de agências itinerantes, a elaboração de políticas de desenvolvimento territorial e os programas de microcrédito orientado e de desenvolvimento do turismo no Nordeste. Além desses instrumentos, o BNB atua como entidade executora de políticas públicas do Governo federal, operacionalizando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, como será mostrado com mais detalhes adiante, a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

A principal fonte de recursos para os financiamentos de longo prazo (*Funding*) com a qual contou o BNB no início de suas operações era representada por um fundo especial repassado pelo Governo federal, o “Fundo das Secas” (OLIVEIRA; VIANNA, 2005, p. 80), constituído, de acordo com a Lei nº 1.649 de 19/07/1952 (Art. 4, alínea “b”), por 1% da arrecadação tributária da União. (BRASIL. LEI Nº 1.649, 2013). Entretanto, os impactos decorrentes da atuação do BNB sobre a economia nordestina se revelaram muito aquém do esperado, em parte pela própria limitação físico-financeira da instituição recém-criada, além da existência de outra instituição financeira já desempenhando o papel de banco de fomento na Região, no caso, o Banco do Brasil (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

O papel do BNB enquanto principal agente financeiro de fomento da região Nordeste adquiriu fundamental relevância com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, marco institucional resultante do estudo empreendido pelo economista Celso Furtado no início do mesmo ano, documento intitulado Relatório do GTDN “Uma Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste”. Surgia, de fato, imbuída do referencial teórico keynesiano-cepalino, uma agência pública de

desenvolvimento regional dedicada exclusivamente à busca de soluções que viessem a eliminar, pelo instrumento do planejamento econômico, o atraso relativo da região Nordeste no contexto da economia nacional. Isso exigiria da nova instituição, em parceria com o BNB, um leque de atribuições, indo do estudo técnico, capaz de identificar os principais pontos de estrangulamento da economia regional, até suas possíveis potencialidades econômicas; proposta de diretrizes para o alcance do desenvolvimento econômico regional; supervisão, coordenação, controle e execução dos projetos de investimento direcionados à região.

Emerge, obviamente, como principal diretriz de política de desenvolvimento econômico para a Região Nordeste, a formação de “[...] um parque industrial capaz de criar na Região um núcleo autônomo e dinâmico de desenvolvimento” (OLIVEIRA; VIANNA, 2005, p. 103). O principal instrumento de atração de investimentos industriais, proposto e adotado pela SUDENE, baseou-se em um sistema de incentivos fiscais conhecido como “Mecanismo 34/18”, cuja operacionalização deu-se no início dos anos de 1960. Sumariamente, a opção pelo sistema 34/18 significava o compromisso das empresas com capital 100% nacional de realizarem seus investimentos no âmbito da economia nordestina. Para tanto teriam isenções entre 50% e 75% nas declarações do imposto de renda, recursos que retornariam às mesmas na ocasião em que os investimentos, após estudo realizado pela SUDENE acerca da sua viabilidade econômica, fossem implementados.

Sendo o BNB o único depositário dos recursos do sistema 34/18, eles se tornaram a principal fonte de recursos a baixo custo disponíveis para a instituição, uma vez que não incidiam juros sobre os depósitos. Além disso, pela grande diferença temporal entre a realização dos mesmos e as aprovações dos projetos de investimento concedidos pela SUDENE, intervalo de tempo suficiente e, por isso, seguro à realização das operações de crédito do banco (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

Em meados da década de 1970, o sistema 34/18 sofreu substancial modificação visando a corrigir o descompasso entre a demanda e a oferta de recursos. A maior procura gerou distorção que implicou constantes atrasos no cronograma de investimentos e comprometeu o ritmo de expansão da economia da região. O modelo de financiamento transitou da intermediação financeira tradicional para o financiamento via mercado de capitais. Os recursos oriundos das isenções fiscais passaram a ser aplicados em uma espécie de fundo de investimento público, o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), criado pelo Decreto-Lei nº 1.376 de 12/12/1974, o qual atuaria como um fundo mútuo convencional, administrado por instituição financeira credenciada, no caso o BNB. Os recursos dos quotistas eram, então, aplicados em valores mobiliários (ações preferenciais ou debêntures,

conversíveis ou não) das empresas cujos projetos de investimento tivessem sido aprovados pela SUDENE. Não obstante a contribuição positiva do sistema Finor no processo de expansão do parque industrial nordestino, ele representou, na prática, uma significativa redução no volume de recursos disponíveis à realização das operações de crédito de longo prazo do BNB, seja pelo reduzido volume de recursos oriundos do Finor em comparação ao 34/18, seja através da competição exercida por outros fundos regionais pelos recursos⁶ e, finalmente, pela ação do imposto inflacionário, uma vez que os depósitos em poder do BNB não eram corrigidos até a época da sua liberação. Esses fatores limitaram paulatina e significativamente as atribuições do BNB enquanto instituição financeira de fomento ao desenvolvimento da região Nordeste ao longo de quase ao longo de três décadas. (OLIVEIRA; VIANNA, 2005).

2.2 O FNE: Um Novo Instrumento de Fomento ao Desenvolvimento do Nordeste

A revitalização financeira do BNB ocorreu a partir do marco institucional criado na Constituição Federal de 1988: os Fundos Constitucionais, concebidos como instrumentos de políticas públicas de combate às desigualdades regionais, a saber, o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO). A fonte de recursos dos Fundos tem como base o montante de 3% sobre o total de impostos arrecadados sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre a fabricação de produtos industrializados (IPI), sendo 60% dos recursos direcionados ao FNE e 40%, equitativamente, para os dois últimos. (GONÇALVES et al., 2011).

O FNE, instituído pelo artigo 159 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27/09/1989, é o principal instrumento de política pública federal de redução do hiato econômico-social que separa a Região Nordeste das regiões mais dinâmicas do cenário nacional. (BRASIL. LEI Nº 7.827, 2013). De acordo com essa Lei, o FNE tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, procurando reduzir a pobreza e as desigualdades nessa região. Por via dos programas de financiamento de longo prazo aos diversos setores produtivos, obedece às diretrizes definidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada pelo decreto nº 6.047, de 22/02/2007. (BRASIL. DECRETO Nº 6.047, 2013). Referindo-se brevemente a esse Plano, a

⁶ Além do Finor, o Decreto-Lei nº 1.376 criou o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET) (OLIVEIRA; VIANNA, 2006).

PNDR se constitui numa política governamental executada pelo Ministério da Integração Nacional, de redução das desigualdades regionais e de orientação dos programas e das ações do Governo federal, em parceria com estados e municípios. Seu objetivo primordial consiste em promover equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em dois níveis: no plano macrorregional prioriza as estratégias de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e no plano sub-regional atua em escala mesorregional por meio de programas federais em áreas específicas, consideradas de tratamento prioritário (o semiárido e as RIDEs⁷), ou seja, áreas de reduzido dinamismo econômico a fim de integrá-las equitativamente no conjunto do território nacional, obedecendo aos objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

O FNE é um dos instrumentos de execução da PNDR e é administrado exclusivamente pelo BNB, o qual se constitui, por isso mesmo, o principal executor de políticas de desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, através de programas direcionados de crédito, com vistas a estimular o nível de investimentos produtivos da região. Também se incluem na área de atuação do FNE os municípios localizados nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, em Minas Gerais, e aqueles incluídos posteriormente, pertencentes à porção norte do Estado do Espírito Santo. Considerando os estados da região Nordeste e as áreas de Minas Gerais e do Espírito Santo acima mencionadas, a área total de atuação do BNB/FNE abrange um total de 1.990 municípios.

Com vistas a garantir uma maior eficiência na utilização dos recursos, observando as diretrizes legais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, pela SUDENE e pela PNDR, a programação anual de aplicação dos recursos do FNE é elaborada pelo BNB de forma participativa. Envolve a contribuição de entidades internas – diretoria, superintendências e áreas gestoras de segmento; e externas – entidades públicas e privadas, com o objetivo de fomentar o

[...] desenvolvimento regional, provendo financiamentos ao setor produtivo, apoiando a implementação de políticas públicas e atuando em articulação com as entidades públicas e a sociedade civil organizada, importantes parceiros para o alcance dos objetivos preconizados no planejamento regional. (BANCO DO NORDESTE, 2014a).

⁷ Regiões Integradas de Desenvolvimento. Áreas constituídas por “[...] municípios de mais de uma Unidade da Federação [...] têm como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento [...]”. (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2014). Disponível em: http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides. Acessado em: 02 set. 2013.

Observando atentamente as diretrizes e orientações gerais da Programação do FNE 2013, percebe-se uma clara preocupação em democratizar os financiamentos, priorizando aplicações que busquem beneficiar aqueles agentes de menor capacidade econômica ou de pequeno porte, “[...] mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, beneficiários do FNE, bem como aos empreendimentos que se localizem nos espaços prioritários da PNDR”. (BANCO DO NORDESTE, 2013c). Com isto, procura-se evitar uma possível concentração dos projetos em grandes setores econômicos e/ ou em áreas de alto dinamismo na própria Região.

Na programação anual do fundo um marco legal adquire fundamental importância no direcionamento dos recursos. Ele se refere à destinação dos mesmos, prioritariamente aos municípios localizados no semiárido nordestino em razão de sua vulnerabilidade econômica peculiar, combinando expressiva representatividade territorial e populacional (63% do território e 40% da população da Região Nordeste respectivamente) com reduzidas precipitações pluviométricas, iguais ou inferiores a 800 milímetros por ano (OLIVEIRA; VIANNA, 2005) e escassa dotação de infraestrutura econômica. Em conformidade com a diretriz legal imposta pela Constituição Federal – Art. 159 (inciso I, alínea “c”), 50% dos recursos do FNE, portanto devem ser aplicados nessa sub-região, objetivando estimular a expansão de atividades já inerentes à própria dinâmica econômica do semiárido bem como a exploração de novas potencialidades econômicas que o bioma Caatinga venha a oferecer.

Com vistas ao atendimento aos diversos segmentos de mercado presentes na sua área de atuação, o FNE desagrega-se em programas de financiamento específicos, procurando se adequar às diversas necessidades de financiamento demandadas por cada setor produtivo atuante no âmbito da atividade econômica. Conforme a Programação do FNE de 2013 (BANCO DO NORDESTE, 2013), os recursos do Fundo contemplarão os seguintes programas de financiamento:

1 - Programas Setoriais - atendem as atividades econômicas específicas:

- FNE Rural – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste;
- FNE Irrigação – Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada;
- FNE Aquipesca – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca;
- FNE Profrota Pesqueira – Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional;
- FNE Industrial – Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste;
- FNE Agrin – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste;

- FNE Proatur – Programa de Apoio ao Turismo Regional;
- FNE Comércio e Serviços – Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços;
- FNE Proinfra – Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste;

2 – Programas Multissetoriais – abrangem mais de um setor econômico:

- FNE Inovação – Programa de Financiamento à Inovação;
- FNE Verde – Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental;
- FNE MPE – Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas;
- FNE EI – Programa FNE Empreendedor Individual;
- FNE SECA - Programa Emergencial para Seca;
- PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Grupos A, B, C, A/C, Pronaf Comum, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroindústria, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido, Pronaf Agrinf, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco e Pronaf Mais Alimentos.

Com base na Lei nº 10.177 de 12/01/2001, ficou estabelecido que os Fundos Constitucionais poderiam orçar, em sua programação anual, financiamentos direcionados a projetos de investimentos não governamentais em infraestrutura econômica observando o teto de 10% dos recursos previstos (BRASIL. LEI Nº 10.177, 2013), limitação essa revogada pela Lei Complementar nº 125 de 03/01/2007⁸. Dessa forma se torna ilimitada a dotação de recursos dos Fundos às concessões de crédito ao setor.

O FNE Proinfra é um dos vários programas de financiamento do FNE operacionalizados pelo BNB, sendo incluído na programação anual do Fundo a partir de 2003 e só tornando-se operacional a partir de 2004 quando se realizaram as primeiras concessões de crédito. (GONÇALVES et al., 2011). Constitui-se num programa específico de fomento, com o objetivo de promover a expansão e a sustentabilidade das atividades econômicas na área de atuação do FNE através do financiamento a empreendimentos privados em projetos de implantação, expansão, modernização e relocação de empreendimentos não governamentais direcionados a projetos relacionados com a oferta de produtos e serviços de infraestrutura.

Os principais beneficiários do FNE Proinfra são: pessoas jurídicas e firmas individuais; consórcios de empresas que queiram conduzir o empreendimento financiado;

⁸ Lei que veio a recriar a SUDENE, a qual, por decisão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi extinta em maio de 2001, sendo substituída por nova agência de fomento, a Adene – Agência de Desenvolvimento do Nordeste.

empresas públicas não dependentes em projetos considerados como prioritários ao desenvolvimento regional de acordo com decisão do Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL).

Os setores de infraestrutura financiáveis pelo FNE Proinfra são:

- 1 - Geração e distribuição de energia gerada por fontes convencionais;
- 2 - Obras de expansão da rede de distribuição de energia elétrica;
- 3 - Saneamento básico;
- 4 - Oferta de água de boa qualidade para uso múltiplo (consumo urbano, rural, turístico, ecológico, geração de energia, etc.);
- 5 - infraestrutura de transportes para facilitar o escoamento da produção local;
- 6 - meios de comunicação;
- 7 - Sistemas telefônicos fixos ou móveis;
- 8 - Exploração de gás natural.

A hipótese de mudança subjacente ao FNE Proinfra reside na percepção de que o reduzido dinamismo econômico na região Nordeste, que por consequência afeta negativamente as condições sociais de sua população perante as regiões mais desenvolvidas do Brasil – Sul e Sudeste – é resultado do baixo nível de investimento na região, que, por sua vez, é explicado pela precariedade, quantitativa e/ou qualitativa, de elementos de infraestrutura básica:

Assim, para que a Região Nordeste consiga melhorar o seu dinamismo econômico e elevar a sua competitividade no contexto nacional e internacional, torna-se imprescindível que a Infraestrutura regional, principalmente a de transportes e de energia, atenda às novas e crescentes necessidades decorrentes da evolução das atividades dos diversos setores produtivos, não se constituindo um empecilho. (GONÇALVES et al., 2011, p. 23).

O método de avaliação do FNE Proinfra segue o mesmo procedimento de avaliação dos outros programas do FNE por entender-se que este último é uma política pública em seu nível mais agregado, constituída por vários programas distintos em razão das características dos setores econômicos financiados.

Essa metodologia de avaliação é denominada institucionalmente como Metodologia de Avaliação do FNE, e está apresentada no Quadro 1. Diante da impossibilidade de uma avaliação geral, envolvendo todos os programas do FNE de forma completa, como estratégia, o BNB realiza avaliações anuais escolhendo determinado programa. O FNE Proinfra foi objeto de uma avaliação completa em 2011.

Basicamente, a avaliação do FNE Proinfra consiste em um procedimento lógico, com cinco (5) etapas encadeadas: Objetivos, Ações, Produtos, Resultados e Impactos. Sob esta perspectiva, é uma avaliação essencialmente institucional, focada no alcance de objetivos - de eficácia e efetividade - definidos pela programação do FNE.

Partindo daquela hipótese básica, a proposta de investigação recai na avaliação dos resultados e impactos na execução do FNE Proinfra, no que se refere especificamente à ampliação, à modernização e à reforma das obras e dos serviços de Infraestrutura econômica da Região Nordeste.

Quadro 1 - Matriz de estrutura lógica do FNE Proinfra

Objetivo	Ações	Produtos	Resultados¹	Impactos
Promover a ampliação dos serviços de infraestrutura econômica dando sustentação às atividades produtivas da Região	Financiamentos para: a) Implantação; b) Ampliação; c) Modernização; d) Reforma; e) Expansão; f) Relocalização.	Empreendimentos: a) Implantados; b) Ampliados; c) Modernizados; d) Reformados; e) Expandidos; f) Relocalizados.	a) Infraestrutura e oferta de serviços públicos pela iniciativa privada e empresas públicas não dependentes; b) Empregos gerados pelos empreendimentos financiados; c) Melhoramento do nível de preservação e conservação ambiental.	a) Aumento da participação do setor privado e empresas públicas não dependentes da oferta de serviços públicos; b) Aumento da oferta de emprego do setor e das principais atividades; c) Aumento dos serviços proporcionados pela infraestrutura regional.

Fonte: Gonçalves et al. (2011, p. 21).

Nota 1: Os resultados se referem aos empreendimentos financiados.

As Tabelas a seguir mostram a execução do FNE Proinfra desde o início das suas operações, no que se refere ao número de operações de crédito realizadas e ao valor dos financiamentos (em valores correntes). Observando a Tabela 1, vê-se que entre 2004 e 2013 foram realizadas 95 operações de crédito a empreendimentos em infraestrutura, num valor total de R\$ 10,7 bilhões, mostrando que esse setor envolve um número pequeno de operações, mas com valores elevados. Um segundo aspecto a observar é que menos da metade do número de operações ocorreram no semiárido nordestino em relação às regiões litorâneas, apenas um total de 30 operações ou 32% do total, evidenciando a necessidade de se fomentarem mais projetos estruturantes naquela região. (Tabela 2).

Uma terceira observação está relacionada ao perfil dos tomadores de financiamentos do FNE Proinfra (Tabela 3), concentrado entre projetos de médio e grande porte, com grande prevalência deste último, que absorve 88% do número de financiamentos do período. Finalmente, a atividade de infraestrutura que mais demandou recursos do

programa no período 2004-2013 foi a produção e distribuição de energia elétrica, gás e água, respondendo por 53% do número total de financiamentos no período (Tabela 4), seguido de longe pelo setor de telecomunicações, 21%. Com relação ao setor de saneamento básico, consta apenas uma operação de R\$ 55,5 milhões em 2009, o que representa 0,5% do total do número de financiamentos concedidos, revelando que aparentemente este é um setor de infraestrutura com reduzida capacidade de atração de investimentos.

Tabela 1 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB - 2004 a 2013

Ano	Nº de operações	Valor das operações (R\$ 1.000)
2004	11	1.263.635,96
2005	10	857.635,73
2006	7	651.330,53
2007	11	638.061,88
2008	13	1.703.450,31
2009	18	2.194.043,16
2010	8	1.457.614,79
2011	12	1.451.792,65
2012	3	332.237,92
2013	2	112.401,36
Total Geral	95	10.662.204

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de informações do BNB - Ambiente de Controladoria.

Nota: Valores acumulados em cada ano e deflacionados pelo IGP-DI (2013=100).

Tabela 2 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB (semiárido e não semiárido) - 2004 a 2013

Ano	Nº de operações		Valor das operações (R\$ 1.000)		Total	
	Não semiárido	Semiárido	Não semiárido	Semiárido	Nº de operações	Valor das operações
2004	5	6	527.136,26	736.499,70	11	1.263.635,96
2005	10	-	857.635,73	-	10	857.635,73
2006	4	3	339.304,29	312.026,24	7	651.330,53
2007	7	4	480.081,85	157.980,03	11	638.061,88
2008	7	6	696.534,33	1.006.915,98	13	1.703.450,31
2009	13	5	1.720.002,88	474.040,28	18	2.194.043,16
2010	4	4	501.091,96	956.522,84	8	1.457.614,79
2011	11	1	1.383.499,23	68.293,42	12	1.451.792,65
2012	2	1	327.358,87	4.879,06	3	332.237,92
2013	2	-	112.401,36	-	2	112.401,36
Total Geral	65	30	6.945.047	3.717.158	95	10.662.204

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de informações do BNB - Ambiente de Controladoria.

Nota: Valores acumulados em cada ano e deflacionados pelo IGP-DI (2013=100).

Tabela 3 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB (porte do cliente) - 2004 a 2013

Ano	Porte do Cliente				Total	
	Nº de Operações		Valor das Operações (R\$ 1.000)		Nº de Operações	Valor das Operações
	Médio	Grande	Médio	Grande		
2004	-	11	-	1.263.635,96	11	1.263.635,96
2005	4	6	158.772,54	698.863,19	10	857.635,73
2006	-	7	-	651.330,53	7	651.330,53
2007	-	11	-	638.061,88	11	638.061,88
2008	-	13	-	1.703.450,31	13	1.703.450,31
2009	1	17	17.829,94	2.176.213,22	18	2.194.043,16
2010	1	7	47.664,85	1.409.949,95	8	1.457.614,79
2011	3	9	68.339,98	1.383.452,67	12	1.451.792,65
2012	2	1	128.649,36	203.588,56	3	332.237,92
2013	1	1	35.610,44	76.790,92	2	112.401,36
Total Geral	12	83	456.867	10.205.337	95	10.662.204

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de informações do BNB - Ambiente de Controladoria.

Nota: Valores acumulados em cada ano e deflacionados pelo IGP-DI (2013=100).

Tabela 4 - Financiamentos totais com recursos do FNE Proinfra: área de atuação do BNB (projetos de infraestrutura) - 2004 a 2013

Ano/Atividade	Nº de Operações	Valor das Operações (R\$ 1.000)
2004	11	1.263.635,96
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	10	961.307,01
Telecomunicações	1	302.328,95
2005	10	857.635,73
Administração pública, defesa e seguridade	1	73.272,05
Atividades auxiliares de transportes	2	62.115,80
Extração de carvão, petróleo e gás	2	381.950,04
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	5	340.297,85
2006	7	651.330,53
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	4	252.869,50
Telecomunicações	3	398.461,03
2007	11	638.061,88
Edifícios e Obras de Engenharia civil	1	77.150,91
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	6	157.684,40
Telecomunicações	2	360.582,08
Transporte marítimo	2	42.644,48
2008	13	1.703.450,31
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	9	1.105.560,22
Telecomunicações	4	597.890,09
2009	18	2.194.043,16
Administração pública, defesa e seguridade	1	293.535,75
Atividades auxiliares de transportes	2	39.437,82
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	9	904.216,80
Saneamento básico	1	55.528,56
Telecomunicações	4	669.624,84
Transporte ferroviário	1	231.699,38
2010	8	1.457.614,79
Atividades auxiliares de transportes	2	258.333,27
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	6	1.199.281,53
2011	12	1.451.792,65
Atividades auxiliares de transportes	1	285.712,09
Intermediação Financeira	1	33.727,04
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	6	590.197,16
Reparação e conservação	1	402.970,85
Transporte ferroviário	1	88.048,65
Transporte rodoviário	1	50,82
Infraestrutura: engenharia elétrica e telecomunicações	1	51.086,05
2012	3	332.237,92
Atividades auxiliares de transportes	1	203.588,56
Produção e distribuição: eletricidade, gás e água	2	128.649,36
2013	2	112.401,36
Atividades auxiliares de transportes	2	112.401,36
Total Geral	95	10.662.204,29

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de informações do BNB - Ambiente de Controladoria.

Nota: Valores acumulados em cada ano e deflacionados pelo IGP-DI (2013=100).

O FNE Proinfra representa um programa de política pública, implementado e executado pelo Banco do Nordeste do Brasil, visando a expandir o nível de atividade produtiva da economia nordestina em longo prazo, através do estímulo aos empreendimentos não governamentais dos setores de infraestrutura econômica: plano logístico (transportes), energético (geração e transmissão de energia) e urbano (saneamento básico). No entanto, a proposta do FNE Proinfra não contempla apenas a simples busca por índices significativos de crescimento econômico sustentável. Ela deve ter um alcance regional, no sentido de que os efeitos difusores dos investimentos em obras de infraestrutura ativem regiões menos dinâmicas (em especial a porção do semiárido nordestino), possibilitando, em um primeiro estágio, a inserção competitiva dessas regiões na própria dinâmica econômica da região Nordeste, o que irá contribuir, em estágio posterior, para a igual inserção na dinâmica econômica nacional.

Espera-se que, com a atuação do programa, a expansão dos investimentos em infraestrutura nas regiões mais estagnadas do Nordeste estimule, de forma significativa, um número de empreendimentos capaz de promover, de forma consistente e sustentada, o crescimento do nível de emprego e renda de sua população, eliminando ou pelo menos reduzindo significativamente os níveis de pobreza e exclusão social dessa região.

3 A INFRAESTRUTURA DE SANEAMENTO BÁSICO

O presente capítulo intenciona apresentar algumas reflexões conceituais relevantes sobre o sistema de saneamento básico e sua evolução histórica no Brasil a fim de se apreender a sua importância econômica, social, institucional, ambiental e o seu significado enquanto política pública.

3.1 Conceito

A maioria das definições de saneamento básico está focada na relação entre salubridade ambiental e saúde pública. Alguns autores definem de forma abrangente o sistema de saneamento, o qual representa o conjunto de ações com o objetivo de transformar o meio ambiente, cuja finalidade é prevenir doenças e promover a saúde. (MENEZES, 1984 apud BORJA; MORAES, 2008). Outros autores, como Moraes (1994), procuraram tornar o conceito mais específico incorporando a categoria salubridade ambiental, pois ela está associada à noção de higiene que por sua vez, está associada à noção de saúde. Assim posto, o saneamento é o conjunto de ações que visam ao alcance de níveis elevados de salubridade ambiental, o que pressupõe o controle efetivo de enfermidades associadas à insalubridade e, conseqüentemente, a promoção da saúde pública. Da mesma forma, Cavinatto (2003) afirma que a principal função do saneamento básico consiste em evitar a proliferação de doenças relacionadas à exposição da população aos detritos provenientes de esgotos e lixo e à água não tratada. Menezes (1984 apud BORJA; MORAES, 2008) apresenta uma definição mais específica, onde a infraestrutura de saneamento é subdividida em duas categorias: o saneamento básico, restrito ao conjunto de ações voltadas à eliminação de agentes patogênicos e seus vetores; e o saneamento ambiental, ligado à gestão na exploração dos recursos naturais e preservação do meio ambiente.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) - *World Health Organization* (WHO), não há um termo específico para esse tipo de infraestrutura. Basicamente, “*Drinking Water*” e “*Basic Sanitation*” consistem numa categorização geral, equivalente a um “sistema de saneamento”, que engloba o consumo regular de água potável e descarte adequado dos dejetos sanitários. Esses elementos são condição fundamental ao alcance de um leque de metas de educação, saúde, conquistas sociais, e ambientais estabelecidos pela Instituição.

The combination of safe drinking water and hygienic sanitation facilities is a precondition for success in the fight against poverty and hunger (Goal 1), primary education (Goal 2), gender equality and women empowerment (Goal 3), child mortality (Goal 4), maternal health (Goal 5), HIV/AIDS and Malaria (Goal 6), ensure environmental sustainability (Goal 7) and develop global partnerships (Goal 8). (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013).

Portanto, a OMS considera o saneamento básico como um conjunto de ações de cunho social e econômico orientadas ao alcance de níveis de salubridade e sustentabilidade ambiental, capazes de promover o bem-estar geral da humanidade. Aparentemente, a concepção de saneamento dessa instituição está restrita ao acesso à água potável e ao descarte de dejetos sanitários, sem referência a outras ações higienizantes que também concorrem para a preservação do bem-estar humano e do meio ambiente.

Conforme Souza (2002, p. 44), o saneamento básico incorpora

[...] políticas de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem, coleta e tratamento dos resíduos sólidos. Reflete e condiciona diretamente a qualidade de vida determinada historicamente através de políticas públicas envolvendo aspectos socioeconômicos e culturais e mantendo uma interface com as políticas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

Ou seja, o saneamento é fruto da ação humana sobre a natureza, transformando-a ou não com o objetivo de controlar a disseminação de agentes transmissores de doenças presentes no meio ambiente, reduzindo e/ou eliminando, desta forma, a exposição do ser humano a esses agentes assegurando-lhe saúde, conforto e bem-estar. Ainda de acordo com a Autora, os sistemas de saneamento só são adequadamente definidos se considerados no âmbito das políticas públicas:

Para outros autores há uma distinção entre saneamento e saneamento básico. O primeiro compreende “[...] o conjunto de medidas relacionadas, principalmente ao solo, à água, ao ar, à habitação e aos alimentos, visando quebrar os elos de transmissão das doenças” (FERREIRA, 2005, p. 292), ou seja, de acordo com a definição apresentada no parágrafo anterior. Já o conceito de saneamento básico considera que toda a infraestrutura material e as ações relacionadas ao abastecimento de água potável e descarte e tratamento do esgotamento sanitário têm como objetivo preservar o meio ambiente da ação humana na medida em que esses bens e serviços são consumidos: “Então podemos dizer que o saneamento básico se traduz no cuidado com o meio ambiente por meio do acesso à população à água tratada, ao esgotamento sanitário adequado e à coleta do lixo” (FERREIRA, 2005, p. 292).

Outros autores, contudo, destacam que, além de garantir a manutenção da saúde pública, a falta do sistema de saneamento básico também traz em si importantes implicações

econômicas, sociais e ambientais, como elevados custos para o sistema de saúde, redução da capacidade de trabalho, entrave ao desenvolvimento de vocações econômicas, aumento das desigualdades sociais, degradação do meio ambiente e perda associada de recursos naturais. (TUROLLA; OHIRA, 2006). Nesse sentido, é imperativo que dentro do conceito de saneamento básico, também sejam levadas em consideração essas categorias.

Embora os diferentes conceitos possam apresentar vários enfoques, há uma convergência no sentido de que a infraestrutura de saneamento básico tem como objetivo último garantir o bem-estar socioeconômico do indivíduo em interação com o meio ambiente no qual está inserido. Ou seja, o conceito não se restringe simplesmente ao campo da manutenção da saúde pública, mas ele traz em si um alcance maior, onde o saneamento básico, em última instância, é um vetor importante para o alcance do desenvolvimento socioeconômico e a preservação dos recursos naturais.

3.2 Evolução do Sistema de Saneamento Básico

O desenvolvimento da infraestrutura de saneamento básico é fruto da evolução histórica da humanidade, variando de acordo com os seus estágios de desenvolvimento econômico e social e a interação com o meio ambiente. Ela começou a adquirir maior importância, entretanto, a partir do século XIX, com a Revolução Industrial, subordinada ao processo de consolidação de uma sociedade produtora de mercadorias e aos avanços no campo do conhecimento científico, sob a égide da lógica de acumulação do capital. O intenso ritmo da produção industrial e o conseqüente crescimento das cidades acabaram por confinar os trabalhadores em subúrbios extremamente insalubres, muitas vezes no entorno das instalações industriais, deteriorando as suas condições de saúde. As ações sanitárias nesse contexto histórico subordinavam-se às necessidades de expansão do capital industrial, restringindo-se a apenas assegurar a reprodução do fator trabalho. (BORJA; MORAES, 2008).

Naquela época já havia uma noção intuitiva sobre a correlação entre as condições do meio ambiente e a ocorrência de certas enfermidades, intuição comprovada cientificamente com os avanços no campo da microbiologia, vinculando as ações de saneamento à manutenção da saúde pública, o que colocou em segundo plano a preservação do meio ambiente. Sua degradação progressiva, através da poluição, resultou no surgimento de novas enfermidades, e essa percepção levou as autoridades científicas e públicas a também vincularem a proteção do meio ambiente às ações de saneamento.

No bojo da onda desenvolvimentista surgida em meados do século XX, uma concepção economicista passou a orientar as ações de saneamento. No afã de promover o crescimento econômico acelerado, a política econômica dos países periféricos, sob orientação do Banco Mundial (*World Bank*) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as principais fontes internacionais de recursos às economias do terceiro mundo, tratava as ações de saneamento como infraestrutura acessória às demais, consideradas prioritárias (eletricidade e transportes, por exemplo). Sob esse prisma, perderam força as concepções de saúde pública e ambiental de saneamento reduzindo, em consequência, a sua prioridade enquanto políticas sociais e o dever do Estado em promovê-las à sociedade. (BORJA; MORAES, 2008).

3.3 Histórico do Saneamento Básico no Brasil

As primeiras preocupações sanitárias no Brasil remontam ao período colonial com o surgimento de enfermidades de natureza infecto-contagiosa, até aquela ocasião inéditas na colônia. Trazidas pelo colonizador branco e pelo escravo negro doenças como a varíola, a tuberculose e o sarampo causaram letal epidemia entre os índios em face da inexistência imunológica da população indígena a essas novas doenças. Adotaram-se então as primeiras práticas de higienização como “[...] a limpeza de ruas e quintais, e com a construção de chafarizes em praças públicas para a distribuição de água à população, transportada em recipientes pelos escravos.” (RIBEIRO; ROOKE, 2010, p. 6). No que se refere ao sistema de esgotamento sanitário no Brasil, dois avanços importantes foram implementados com a vinda da família real em 1808: Leis de fiscalização de navios, visando impedir o desembarque de pessoas doentes, e a construção das primeiras redes pluviais para o escoamento de águas da chuva. Porém esse empreendimento só foi implantado no Rio de Janeiro, o centro de poder na época (CAVINATTO, 1992 apud RIBEIRO; ROOKE, 2010) o que sinalizava, desde aquela época, o sentido em que os empreendimentos em infraestrutura, inclusive o de saneamento básico seguiriam na colônia e futuramente no Brasil, concentrando-se nos espaços geográficos mais proeminentes do ponto de vista econômico e político.

O sistema de esgotamento sanitário era inexistente, no Brasil, até as primeiras décadas do séc. XX. Não era costume, no séc. XIX, a construção de sanitários nas residências, mesmo nas mais sofisticadas, cabendo aos escravos transportar as fezes em recipientes (reutilizáveis) e descartá-las nos rios, o que contribuía amplamente na deterioração das condições de vida nas cidades, em confronto com a zona rural. O fim da escravidão foi fator decisivo na busca de alternativas para o descarte dos dejetos residenciais no Brasil. As

primeiras iniciativas de implantação de sistemas públicos de esgotamento sanitário surgiram na Europa, ainda no séc. XIX, a partir das descobertas realizadas por Louis Pasteur acerca do processo de transmissão de doenças infectocontagiosas e da percepção de que a sua incidência estava diretamente relacionada à exposição das pessoas aos dejetos descartados livremente na natureza. (RIBEIRO; ROOKE, 2010). No Brasil essa iniciativa foi despertada no início do séc. XX com as campanhas de combate e erradicação de doenças realizadas pelo higienista Oswaldo Cruz, baseadas em limpezas de casas, terrenos e ruas, com o propósito de eliminar focos de agentes vetores de muitas das principais doenças infectocontagiosas, como insetos e roedores, a despeito da grande oposição popular.

Com o elevado e desordenado ritmo de crescimento dos centros urbanos, surgiu a necessidade de se ampliar o escopo do conceito de saneamento, o qual evoluiu do paradigma médico, de prevenção e controle de doenças baseados em práticas sanitaristas – inspeção e limpeza das residências - para o paradigma técnico, a saber, construção de obras e estruturas de engenharia destinadas à coleta e descarte de esgotos e águas servidas, com vistas a eliminar o contato entre esses dejetos e a população, reduzindo, dessa forma, o risco de epidemias por doenças infectocontagiosas nos centros urbanos. (BRITTO, 2006). Merecem destaque na história do saneamento básico no Brasil, os projetos de infraestrutura elaborados pelo Engenheiro Saturnino de Brito, os quais foram implantados nas principais capitais do Brasil nas primeiras décadas do século XX, dotando-as de sistemas eficientes de recebimento e transporte de dejetos sanitários. (RIBEIRO; ROOKE, 2010).

O primeiro marco institucional ligado ao setor de saneamento no Brasil foi a Elaboração do Código das Águas, em 1934, o qual tinha como objetivo controlar o uso dos recursos hídricos disponíveis no País. Por este instrumento, o abastecimento de água seria prioritariamente atribuição estatal. (RIBEIRO; ROOKE, 2010).

Em 1968, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), cujo principal objetivo era estabelecer as principais diretrizes do sistema de saneamento no Brasil, bem como reunir os recursos necessários aos investimentos no setor, tendo como agentes operadores as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBS). A principal fonte de financiamento era representada pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mas esses recursos, a partir da década de 1980, reduziram-se, drasticamente, em função do congelamento das tarifas públicas como instrumento de política econômica durante o período, da falência do BNH (Banco Nacional de Habitação) e do crescimento acentuado dos saques dos depositantes do FGTS, em virtude da recessão ocorrida em meados daquela década.

Esses fatores comprometeram, irremediavelmente, a capacidade de financiamento do PLANASA, vindo o mesmo, por isso, a ser extinto em 1992. Os resultados alcançados pelo PLANASA em 1990 (JUSTO, 2004), em decorrência, ficaram abaixo da cobertura padrão de serviços de saneamento básico a serem ofertados à população definidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), ou seja: 90% para o abastecimento de água (alcançados 88%) e 70% para conexão com as redes de coleta de esgotos (alcançados 39%). Esses dados demonstram a pouca eficácia do PLANASA, enquanto principal política de nacional de saneamento básico, particularmente, em relação ao sistema de coleta de esgotos.

A corrente liberalizante adotada pelos governos Collor e FHC, a partir da década de 1990, implicou uma redução significativa da presença do Estado sobre a atividade econômica real, direcionando a política econômica para um viés ortodoxo, especialmente no tocante ao um rígido controle sobre os gastos públicos, beneficiando, com isto, a acumulação privada no setor financeiro, via pagamento dos juros sobre a dívida pública. A política do Estado mínimo abraçada pelo governo brasileiro, no começo dos anos de 1990, foi o suporte ideológico necessário para legitimar o desmonte do Estado. Com a instituição do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491), foi redefinido o papel estratégico do Estado na economia, a saber, transferência de atividades econômicas executadas pelo poder público à iniciativa privada, alegando a sua maior eficiência, e uma dessas atividades era o setor de infraestrutura, a qual seria modernizada pela atuação do investimento privado. Contudo, o setor de infraestrutura de saneamento básico não atraiu, como o setor de telecomunicações, por exemplo, o interesse da iniciativa privada. Sem investimentos públicos e privados, houve acentuada queda na cobertura desses serviços, com consequências sobre a saúde pública.

Embora tenha sido criada a Política Nacional de Saneamento em 1995, a capacidade de investimento público no setor foi substancialmente reduzida pela opção por uma política fiscal contracionista do Governo federal, o qual, por um lado, procurava restringir o acesso do setor público (Estados e Municípios) ao FGTS, principal fonte de financiamento para os investimentos no setor de saneamento, e, por outro, essa prática embasava a proposta do Governo federal, segundo a qual o setor público deveria buscar fontes alternativas de recursos, ou seja, Estados e Municípios deveriam obter o financiamento para os investimentos em infraestrutura de saneamento junto ao capital privado, abrindo, dessa forma, o caminho para a privatização desses serviços, o que, pretensamente, permitiria a universalização dos mesmos. (JUSTO, 2004). Embora se tenham registrado algumas concessões dos serviços de saneamento ao setor privado (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2013), os resultados da Política Nacional de Saneamento, em 2001, sob o ideário neoliberal,

mostraram-se igualmente aquém daqueles estabelecidos pela ONU ainda em 1990: 88,5% de domicílios atendidos com abastecimento regular de água e 52,8% ligados à redes de esgotamento sanitário. (JUSTO, 2004). Em suma, a redução da participação do Estado na economia, promovido pela política neoliberal a partir da década de 1990, não promoveu a alegada eficiência e universalização dos serviços públicos, especialmente no setor de infraestrutura de saneamento, onde o déficit aumentou de modo significativo, repercutindo negativamente nos indicadores de saúde e preservação do meio ambiente. Resgataram-se com vigor as concepções de saúde pública e ambiental no conceito de saneamento, reaproximando-o do rol das políticas públicas e garantia de provisão desses serviços pelo Estado.

O grande desafio a ser enfrentado no setor de saneamento pelo recém-empossado Presidente Lula, em 2002, dada a deficiência histórica na prestação dos serviços de saneamento no Brasil, foi instituir uma política nacional para o setor, vinculada à garantia de justiça social, ou universalidade, seguindo estratégia que se deu em três (03) frentes. A primeira foi reorganizar institucionalmente o setor, com a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), vinculada ao Ministério das Cidades, com a função de atuar enquanto seu operador na execução das políticas do setor de saneamento, de forma articulada com as demais políticas executadas no âmbito do mesmo ministério: habitação, transportes, mobilidade urbana, dentre outras. (CORDEIRO; BRITTO; PEREIRA, 2011).

A segunda estratégia consistiu em se procurar os meios institucionais para que o Ministério das Cidades tivesse acesso à principal fonte de financiamento para o setor de saneamento, o FGTS, contingenciada (assim como outras: o BNDES, por exemplo) ao setor público desde o Governo anterior. Não obstante os objetivos fiscais da política macroeconômica do Governo quanto ao alcance de superávits primários, os recursos foram liberados finalmente, em 2003, com um volume inicial de pouco mais de R\$ 2 bilhões, porém alcançando quase R\$ 13 bilhões, se consideradas as contratações acumuladas entre 2003 e 2006. (CORDEIRO; BRITTO; PEREIRA, 2011).

A terceira estratégia foi a formulação de um marco regulatório para o setor, a Lei nº 11.445, sancionada pelo Presidente em 05 de janeiro de 2007. Como foi formulada, ela representou uma vitória da corrente política defensora da universalização e da gestão pública e democrática dos serviços de saneamento, no embate com a corrente simpática à mercantilização desses serviços:

Dada a importância desse fato, vale tecer breves considerações. De acordo com esse dispositivo legal, o conceito de saneamento básico é todo um complexo, que abrange a prestação de serviços, estruturas de engenharia e plantas industriais subdividido

em quatro (04) serviços bem definidos, fornecimento de água tratada, sistema de esgotamento sanitário, sistema de coleta de resíduos sólidos e tratamento das águas pluviais urbanas:

a) Abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) Esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. (BRASIL. LEI Nº 11.445, 2013).

Dentre os princípios fundamentais que orientam a prestação desses serviços destacam-se a universalização do acesso ao saneamento básico (Inciso I), a articulação com outras políticas públicas (Inciso VI) e a transparência (Inciso IX). A universalização pressupõe a todos os domicílios o direito de acesso ao sistema de saneamento básico, mas o próprio dispositivo traz em seu bojo disposições e indefinições que podem ser obstáculo considerável ao princípio da universalização. Em primeiro lugar, a Lei prevê no Artigo 9º, Inciso II e no Artigo 10º, a titularidade particular na prestação dos serviços de saneamento básico. Movidos pela lógica do mercado, os interesses do prestador privado tenderão a chocar-se com o interesse público ferindo o princípio da universalização:

O argumento central sobre o qual se assentam é, em geral, o de que pelo instrumento jurídico do contrato de concessão, a Administração Pública estaria tentando converter o particular em persecutor do interesse público. Fá-lo-ia ao impor um regime de direito público sobre a atuação daquele. Todavia, considerando-se que o interesse primário dos entes privados não coaduna com a realização do interesse público, mas sim a auferição de benefícios para si próprio [...] a intenção do ente administrativo estaria fadada ao fracasso. (HOHMANN, 2012, p. 221).

Alguns autores entendem que o problema poderia ser resolvido com a presença de uma agência reguladora para o setor, disciplinando a ação do prestador privado em direção à universalização, mas a Lei 11.445, não obstante dedicar todo o Capítulo V estabelecendo os princípios da regulação, não define explicitamente quem seria o agente regulador, o que acaba por suscitar considerável polêmica sobre qual seria a mais apropriada em regular, se a Agência Nacional de Águas (ANA) ou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). (HOHMANN, 2012).

Outra indefinição está relacionada à titularidade do ente público que será responsável pelas obras e serviços públicos de saneamento. A Lei não define com clareza se a competência na prestação pública de serviços de saneamento básico é de Estados e Municípios e, enquanto essa questão não for definida, de um lado, há uma tendência a ocorrer variados graus de conflito entre essas esferas de poder; e, por outro, impede a execução efetiva do dispositivo e a possibilidade de universalização dos serviços de saneamento.

Em terceiro lugar, a articulação dos serviços de saneamento básico com outras políticas públicas é o reconhecimento, por parte da Lei 11.445, de que os objetivos de desenvolvimento regional e urbano, de acesso à moradia, combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental e de promoção da saúde não lograrão êxito se não tiverem como base o apoio dos serviços de saneamento básico, uma vez que eles são condição essencial à melhoria da qualidade de vida.

Por fim, o Dispositivo pontua como um de seus princípios fundamentais o controle da sociedade nos processos de formulação, planejamento e avaliação concernentes aos serviços de saneamento básico (Art. 3º, Inciso 4). O princípio traz à tona a ideia de transparência (*disclosure*), o direito de informação e participação da sociedade no ciclo de formulação de políticas públicas para o setor, permitindo à sociedade civil a possibilidade de um exercício mais efetivo do seu direito à cidadania, bem como o exercício do controle social da referida política.

Um último aspecto a ser destacado é que, embora a política nacional de saneamento concebida pelo Governo do Presidente Lula tivesse como um de seus objetivos fortalecer a atuação do Estado na atividade econômica, enquanto principal provedor de saneamento, inibindo com isto as pressões pela privatização das empresas do setor, a relativa diversidade ideológica da base política do Governo fragilizou a hegemonia da corrente pró-Estado. Dividida a correlação de forças entre essas correntes mais tolerantes ou favoráveis à atuação de empresas particulares no setor, foi aberto o caminho à exploração privada dos serviços de saneamento por meio da Lei 11.079/2004, estabelecendo “[...] as normas gerais de licitação e contratação de PPP (Parceria Público-Privada)⁹, no âmbito dos poderes da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios”. (SALLES, 2009, p. 61).

⁹ “A Parceria Público Privada (PPP) é um instrumento que permite as empresas privadas captarem recursos, totais ou parciais, necessários à realização de uma obra, e também para execução e/ou administração de empreendimentos, por meio de contratos que podem ter até 30 anos de duração. Nesses casos o setor público garante uma rentabilidade mínima ao setor privado, mediante complementação da receita gerada.” (SALLES, 2009, p. 61-62).

Não obstante o reconhecimento da importância dos serviços e instalações do sistema de saneamento básico para a manutenção da saúde pública e do meio ambiente, ele é, no Brasil, pessimamente distribuído, sendo os mesmos extremamente precários para os segmentos mais vulneráveis da população. Historicamente, as políticas de expansão da atividade econômica não incluíram (ou relegaram ao segundo plano) políticas de planejamento urbano, no sentido de promover uma ocupação ordenada das áreas urbanas e também de preservação do meio ambiente, face ao progressivo aumento da população.

Os incentivos e investimentos estatais em infraestrutura foram basicamente canalizados à atração de investimentos industriais privados, não se pensando em qualquer tipo de política pública que viesse a suprir o crescente déficit habitacional com a criação de um sistema de infraestrutura urbana capaz de prover bens e serviços básicos, como habitação, saneamento básico, energia elétrica, transporte e outros ao crescente contingente urbano, cada vez mais atraído às cidades pelo próprio processo de industrialização. Como decorrência, observou-se o progressivo aumento da favelização, uma vez que as camadas da população de menor renda foram obrigadas a ocupar as áreas mais afastadas dos grandes centros urbanos, em geral insalubres, desprovidos ou com uma oferta muito precária de serviços de saneamento básico.

Mesmo onde o processo de industrialização foi mais intenso, no Centro-Sul, a infraestrutura de saneamento básico ficou a reboque da infraestrutura econômica, sendo canalizada, prioritariamente, ao atendimento das necessidades de saneamento dos estratos sociais mais favorecidos. Evidencia-se, assim, que mesmo nas grandes cidades dessas regiões o processo de industrialização trazia em seu bojo um componente concentrador até mesmo na oferta de infraestrutura social e urbana.

Esse aspecto concentrador, obviamente, não se restringiu ao Centro-Sul; propagou-se essa lógica de crescimento às demais regiões do Brasil, mesmo elas não figurando como prioridades, de fato, na especificidade da industrialização brasileira. Como ponto de partida para essa assertiva, o impulso inicial rumo à industrialização do Brasil surgiu a partir dos anos de 1930 na Região Sudeste, em decorrência de sua supremacia econômica e política baseada, desde meados do séc. XIX, na produção cafeeira. Não é objeto, deste trabalho, discutir como a industrialização promoveu a inversão do eixo dinâmico da economia brasileira, tampouco os motivos pelos quais o processo de acumulação industrial ficou praticamente restrito à Região Sudeste; interessa apenas ressaltar que isto se deveu em grande parte a uma política deliberada de Estado, somada à inexistência de incentivos

capazes de deflagrar um processo endógeno de expansão industrial; sua vulnerabilidade econômica estava à margem das políticas do Governo de fomento à industrialização:

Em contrapartida, mostra o relatório do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) quando estuda o comportamento do setor industrial no País, o Estado brasileiro vinha tendo um forte e importante papel dinamizador da estrutura produtiva da região mais rica do país. Desde os anos 30, no Centro-Sul, o Estado brasileiro por suas ações [subsídios cambiais e financiamentos do BNDE¹⁰] contribuía intensamente para fazer com que a indústria substituísse o setor exportador cafeeiro como promotor principal do crescimento econômico daquela região [...] O Nordeste praticamente não se beneficiava dessas importantes políticas governamentais: nem importava bens de capital, pois não vinha realizando investimentos importantes na sua base produtiva (o setor exportador, em crise, não investia e a indústria não se desenvolvia intensamente no Nordeste) e nem recebia os recursos financeiros do BNDE, dada a escassez de projetos industriais no Nordeste que atendessem aos critérios daquele Banco de Desenvolvimento. (ARAÚJO, 2000, p. 157).

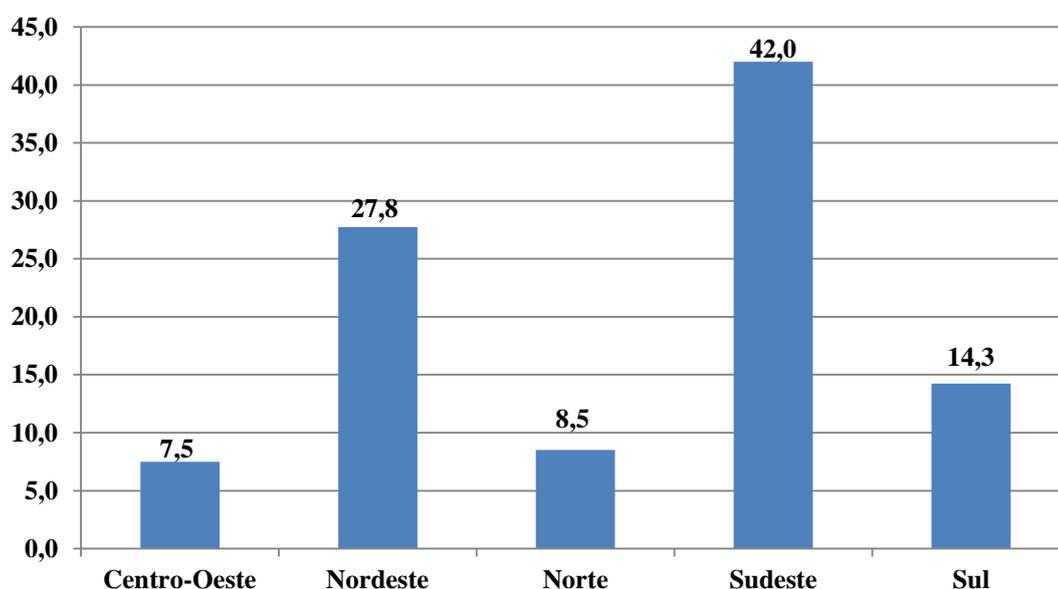
Como resultado do intenso e concentrado processo de industrialização ocorrido no Sudeste, a região tornou-se o grande escoadouro dos fluxos migratórios. Atraídos pelas oportunidades oferecidas pelos altos índices de crescimento econômico, em contraste com as reduzidas possibilidades econômicas oferecidas pelas suas regiões de origem, esses fluxos desencadearam, enfim, uma expansão desmesurada das principais cidades do Sudeste.

Obviamente, uma dotação proporcional em infraestrutura urbana foi necessária para acomodar a explosão populacional nos grandes centros urbanos do Centro-Sul, o que, por sua vez, concentrou a ação das políticas públicas de saneamento na expansão e na melhoria desse tipo de infraestrutura nessas cidades. Como resultado, além da expansão de seu estado de estagnação econômica agravada pelo despovoamento, as demais regiões do Brasil, em particular a região Nordeste, viram se agravar as condições de saúde de suas populações pela falta de investimentos nos sistemas de saneamento básico, uma vez que, por um lado, a grande maioria dos investimentos públicos no setor se direcionava ao Centro-Sul dinâmico e, por outro, os poucos recursos restantes ao desenvolvimento econômico do Nordeste concentravam-se no investimento em infraestrutura econômica, e não em infraestrutura social e urbana. Ademais, em igualdade com o ocorrido no Centro-Sul, os serviços de saneamento básico do Nordeste estavam concentrados nas porções mais privilegiadas de seus centros urbanos, reproduzindo, assim, em escala intrarregional, as disparidades socioeconômicas ocorridas em escala regional.

¹⁰ “O início dos anos 80 foi marcado pela integração das preocupações sociais às políticas de desenvolvimento. A mudança se refletiu no nome do Banco, que, em 1982, passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)”. (BNDES, 2014).

O perfil atual do sistema de saneamento básico do Brasil pode ser encontrado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012 (PNAD), realizada pelo IBGE (2013). Embora a Região Nordeste concentre o segundo contingente populacional do Brasil, 27,8% do total (Gráfico 1), ela apresenta o segundo pior atendimento no abastecimento regular de água¹¹, com apenas 80,6% (Gráfico 2) dos domicílios atendidos, podendo considerar-se que a Região tem uma das piores coberturas desse serviço no País. Dentre os Estados nordestinos (Gráfico 3), somente Sergipe e o Rio Grande do Norte, ambos com 88,2%, superam o percentual da Região. Em contraste, a pior cobertura encontra-se no Maranhão, onde pouco mais de 71,3% dos domicílios têm acesso às redes/sistemas regulares de abastecimento.

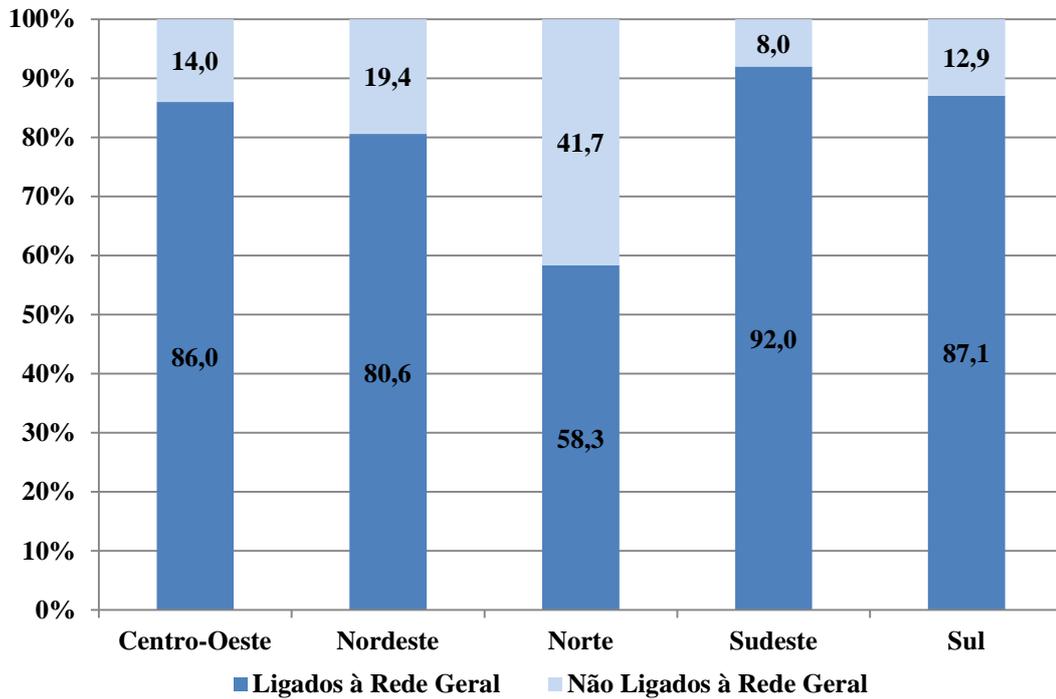
Gráfico 1 - Proporção relativa da população regional no Brasil (%) - 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE (2012).

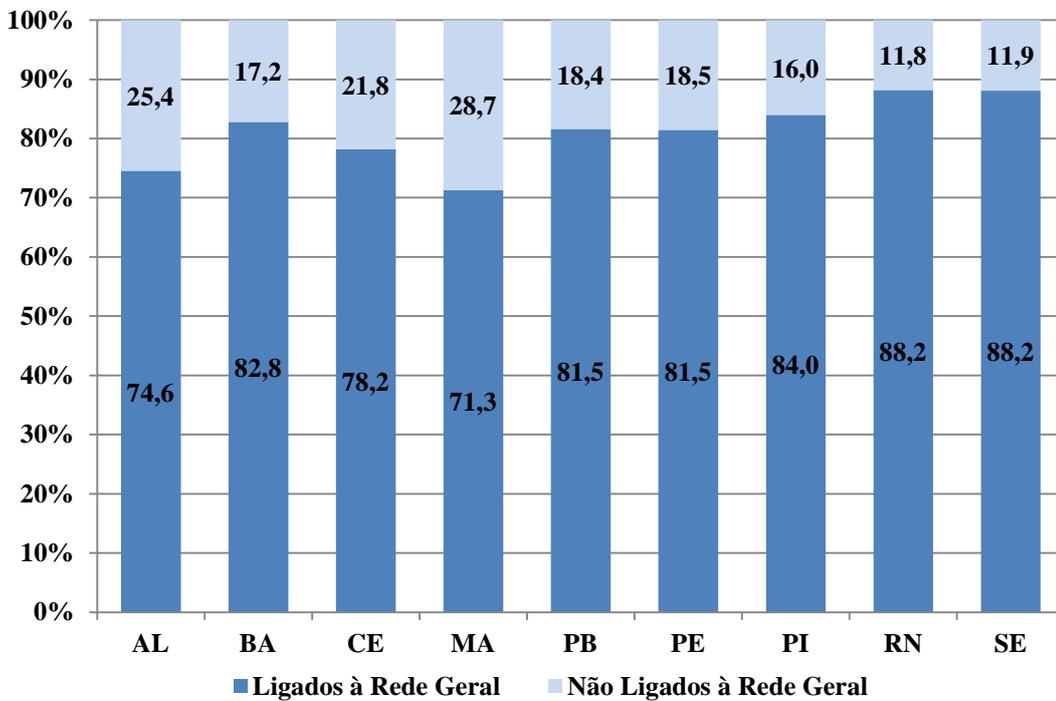
¹¹ Classificação da forma de abastecimento de água do domicílio particular permanente em: rede geral - quando o domicílio é servido por água proveniente de uma rede de distribuição, com canalização interna ou, pelo menos, para o terreno ou propriedade em que se situa o domicílio (IBGE, 2013. Glossário de conceitos e definições).

Gráfico 2 - Proporção regional de domicílios atendidos/não atendidos com abastecimento regular de água no Brasil (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE (2012).

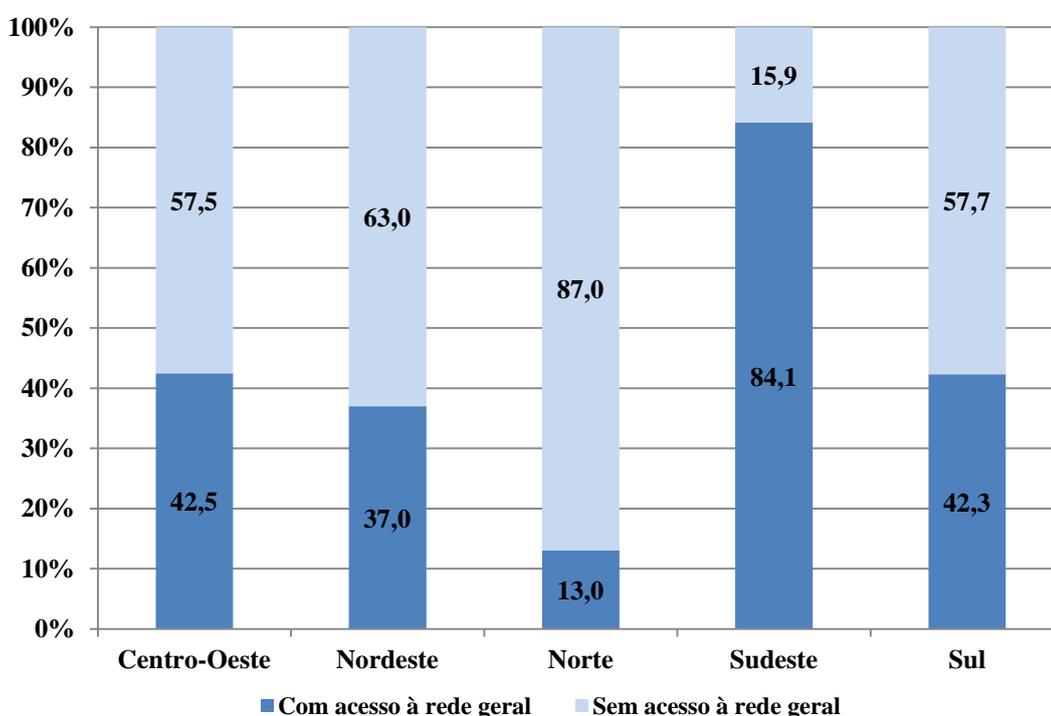
Gráfico 3 - Proporção estadual de domicílios atendidos/não atendidos com abastecimento regular de água na região Nordeste (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE (2012).

Historicamente, o sistema de esgotamento sanitário¹² do Brasil apresenta índices de cobertura inferiores em comparação àqueles pertencentes ao abastecimento de água. Esse quadro é particularmente grave na Região Nordeste, onde perto de 63% dos domicílios não têm conexão com a rede geral de esgotos. (Gráfico 4). O Piauí figura como o Estado mais carente na infraestrutura de esgotamento sanitário: apenas 2,9% dos domicílios estão ligados à rede geral. Os Estados da Paraíba e Bahia, em oposição, apresentam os melhores índices do Nordeste, em torno de 50%. (Gráfico 5).

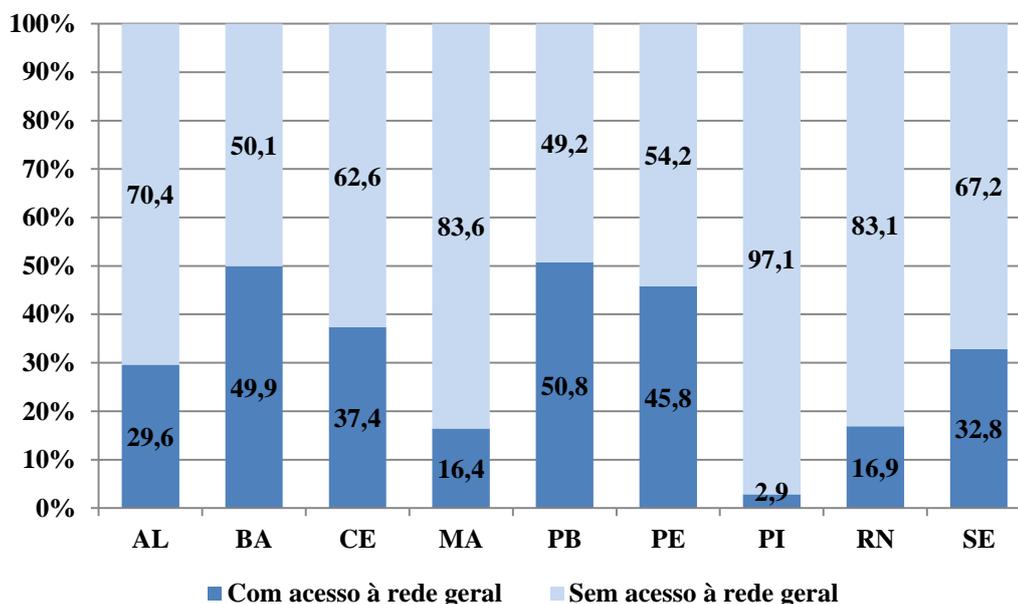
Gráfico 4 - Proporção regional de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de esgotamento sanitário no Brasil (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE (2012).

¹² Escoadouro do banheiro ou sanitário de uso dos moradores do domicílio particular permanente classificado, quanto ao tipo, em: rede coletora (de esgoto ou pluvial) - quando a canalização das águas servidas e dos dejetos está ligada a um sistema de coleta que os conduz a um desaguadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não disponha de estação de tratamento da matéria esgotada; fossa séptica - quando as águas servidas e os dejetos são esgotados para uma fossa séptica, onde passam por um processo de tratamento ou decantação, sendo a parte líquida absorvida no próprio terreno ou canalizada para um desaguadouro geral da área, região ou município. (IBGE, 2013. Glossário de conceitos e definições).

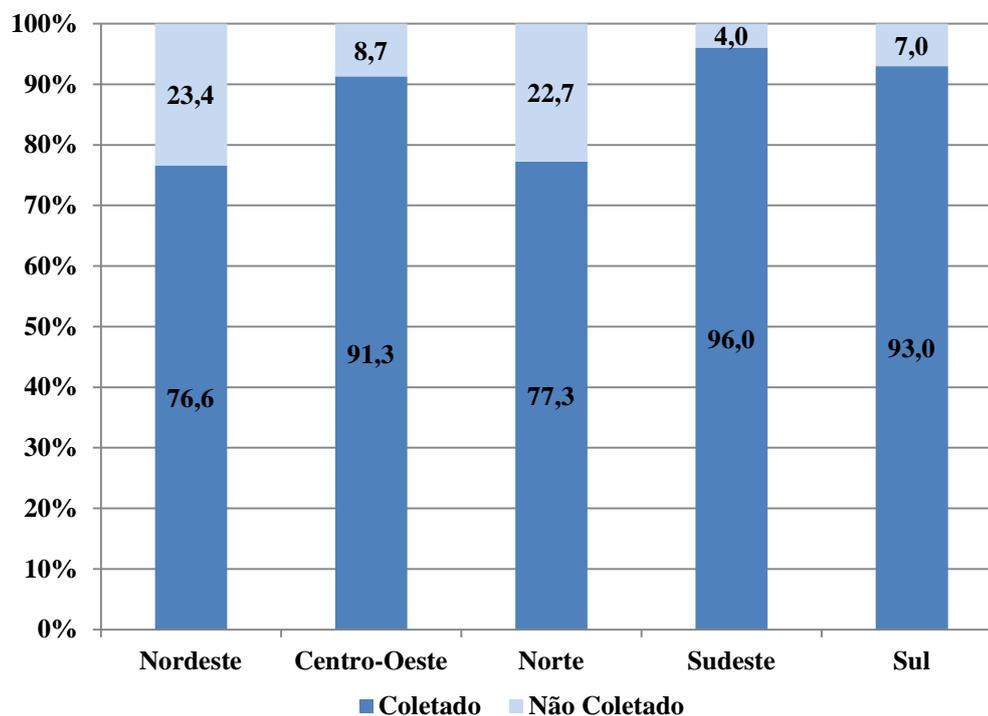
Gráfico 5 - Proporção estadual de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de esgotamento sanitário na região Nordeste (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE (2012).

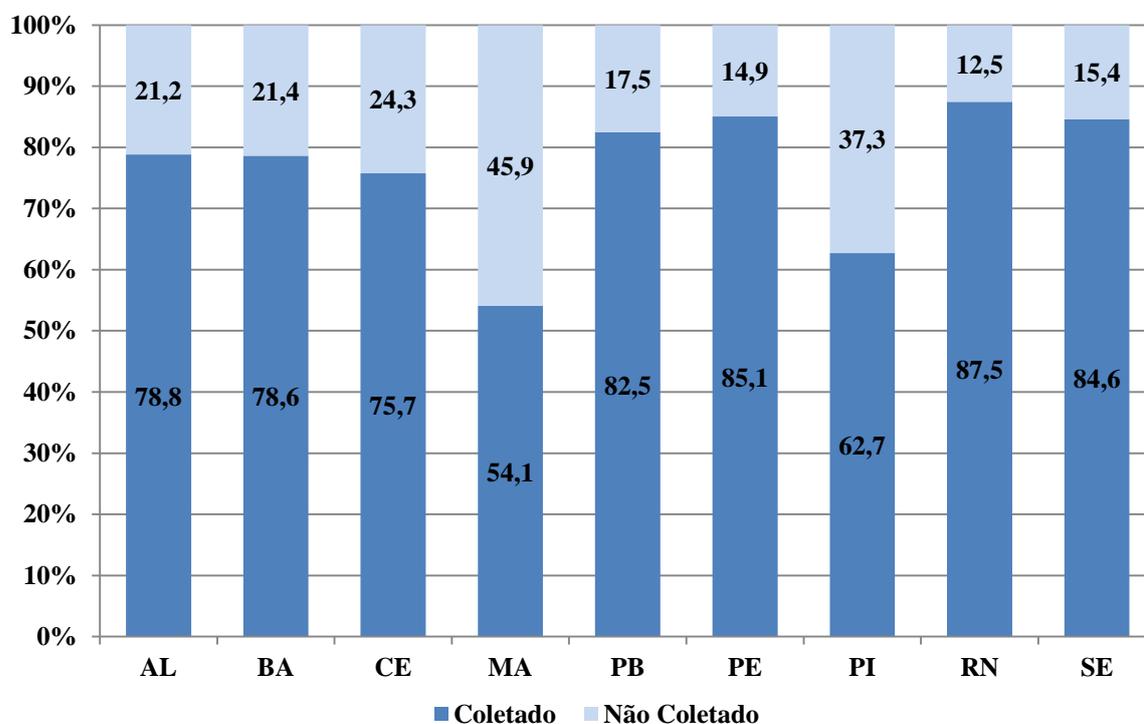
Por último, o percentual de domicílios atendidos por um sistema regular de coleta de lixo na Região Nordeste, 77,3% (Gráfico 6), não são satisfatórios, se comparado àqueles ostentados pelas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com uma cobertura superior a 90%. Embora metade dos estados nordestinos apresentem índices razoáveis de atendimento, acima de 80% (Gráfico 7), os Estados do Maranhão e do Piauí têm, respectivamente, apenas 54,1% e 62,7% de seus domicílios atendidos pela coleta regular de lixo, sendo, por isso, os mais vulneráveis na Região quanto à cobertura desse serviço.

Gráfico 6 - Proporção regional de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de coleta de lixo no Brasil (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE (2012).

Gráfico 7 - Proporção estadual de domicílios com acesso/sem acesso regular ao sistema de coleta de lixo na região Nordeste (%) – 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE (2012).

Uma consequência diretamente ligada a significativos déficits em infraestrutura de saneamento básico é o crescimento da incidência de determinadas enfermidades infecciosas e parasitárias, estreitamente associadas à exposição direta do indivíduo a certos agentes biológicos como vírus, bactérias, protozoários e outros parasitas presentes em alimentos contaminados, água não tratada, esgotos, lixo a céu aberto, etc., e também de forma indireta quando há o contato com agentes transmissores (vetores) como mosquitos e roedores portadores daqueles micro-organismos.

Os tipos de enfermidades mais associadas com a deficiência de infraestrutura de saneamento básico são a dengue hemorrágica, a cólera, a leptospirose, diarreias, amebíases, verminoses diversas etc. Obviamente, uma deficiência em sistemas de distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta e descarte de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas cria o ambiente propício à proliferação não apenas dos parasitas, mas também dos seus agentes transmissores, elevando as possibilidades de exposição e contato com os indivíduos.

Os Gráficos a seguir foram elaborados com base nos dados disponibilizados pelo DATASUS sobre o percentual de internações e óbitos causados por enfermidades de natureza infecciosa e parasitária em crianças com idades entre um e quatro anos, nas grandes regiões, estados do Nordeste e suas regiões metropolitanas, em 2012. A escolha dessa faixa etária está baseada na sua vulnerabilidade às doenças relacionadas à carência de saneamento básico, comprovada pelo percentual de internações ocorridas entre 2008 e 2012, expostas na Tabela 1, onde ela representou, em média, 21,2% das internações totais no Brasil:

Tabela 5 - Internações por doenças relacionadas com a carência de saneamento básico por faixa etária (%) - Acumulado de 2008 a 2012

Faixa Etária	Unidade Geográfica					
	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Centro	Brasil
Menor 1 ano	10,0	8,3	8,9	8,3	7,8	8,7
1 a 4 anos	24,3	21,0	19,9	20,1	19,8	21,2
5 a 9 anos	10,3	10,3	10,9	10,1	9,6	10,3
10 a 14 anos	6,8	6,5	7,1	6,1	6,1	6,6
15 a 19 anos	6,4	5,5	4,5	5,0	5,6	5,4
20 a 29 anos	12,1	10,3	8,9	9,1	11,5	10,4
30 a 39 anos	9,1	8,1	8,2	7,8	10,1	8,4
40 a 49 anos	6,8	7,0	8,3	8,5	9,0	7,5
50 a 59 anos	5,4	6,5	7,7	7,7	7,4	6,7
60 a 69 anos	4,1	6,2	6,1	6,8	5,8	5,8
70 a 79 anos	3,0	5,6	5,4	6,1	4,7	5,1
80 anos e mais	1,8	4,6	4,3	4,2	2,7	3,8

Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do Ministério da Saúde - Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS).

Nota 1: Caráter atendimento: Eletivo e Urgência.

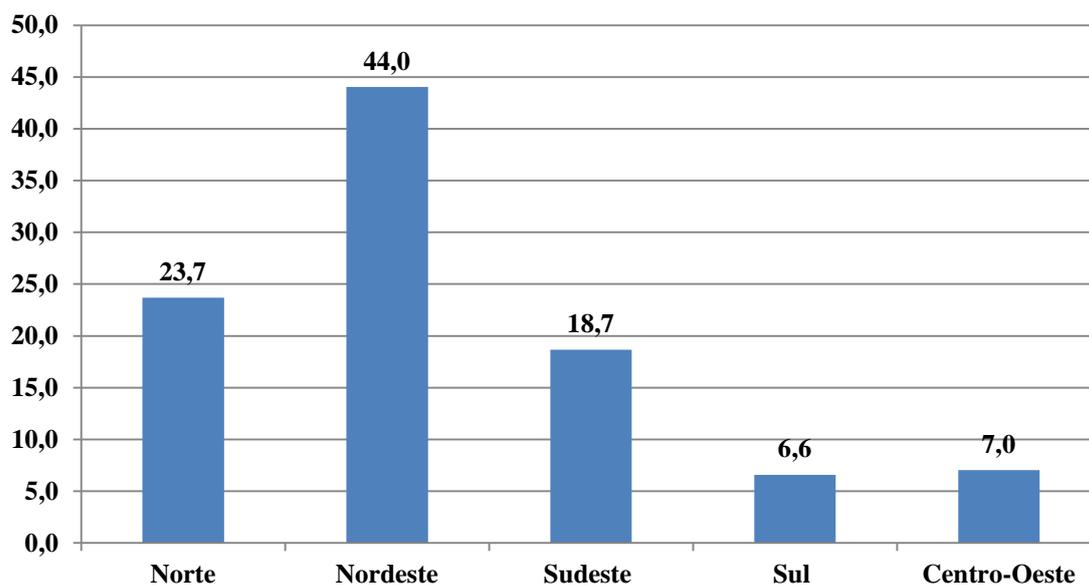
Nota 2: Dados coletados a partir do local de residência dos pacientes e não do local onde a unidade hospitalar está estabelecida.

Nota 3: A causa de internação é a informada como o Diagnóstico Principal, definido como sendo o que motivou a internação.

Nota 4: A idade é calculada a partir das datas de nascimento e internação do paciente.

A região Nordeste, de acordo com o Gráfico 8, apresenta o maior percentual de internações relacionadas às enfermidades decorrentes da falta de saneamento básico em crianças na faixa etária entre 1 e 4 anos, em 2012, com 44% de ocorrências no Brasil, contrastando fortemente com o melhor índice do Brasil, 6,6%, da região Sul, sugerindo uma possível correlação com os seus expressivos déficits em infraestrutura de saneamento mostrados nos gráficos anteriores.

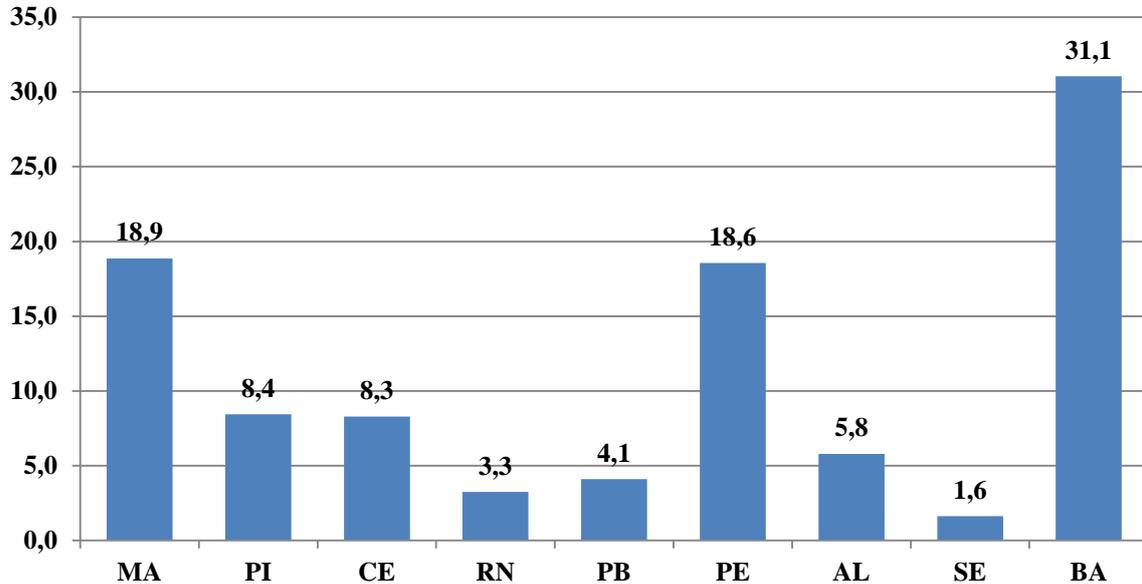
Gráfico 8 - Proporção regional de internações por doenças relacionadas à falta de saneamento básico no Brasil: pessoas de 01 a 04 anos de idade (%) - 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do Ministério da Saúde - Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS).

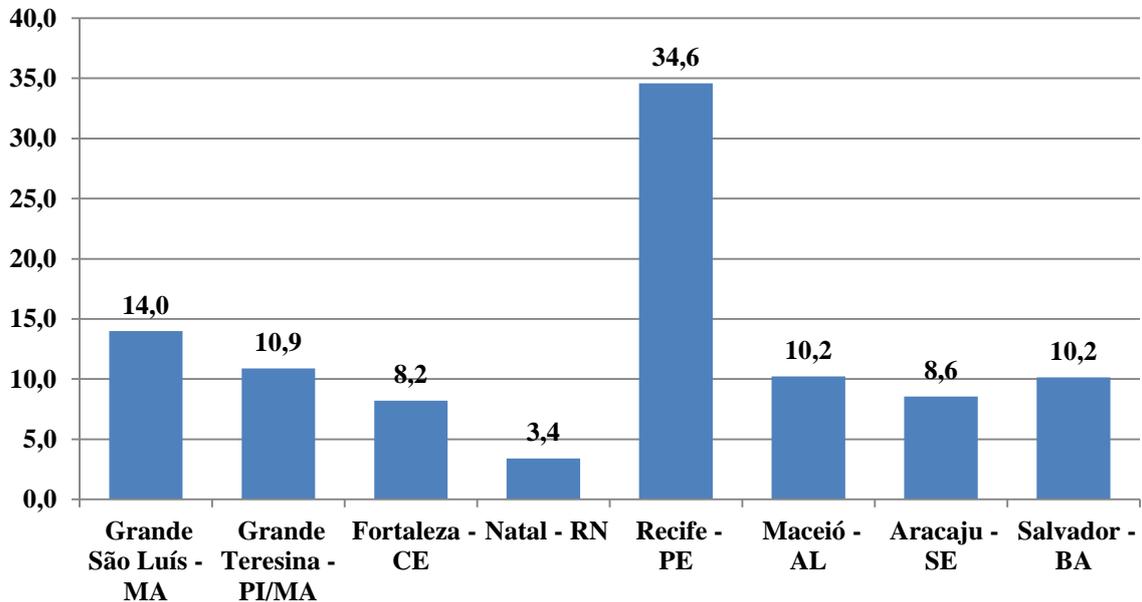
Quando se observam os índices de cada estado nordestino (Gráfico 9), depara-se, especialmente, com o elevado índice de internações no Estado da Bahia, o qual atingiu, em 2012, o patamar de 31,1% das internações ocorridas na região Nordeste, seguido por Maranhão e Pernambuco, com percentuais próximos a 18%. Sergipe detém a menor participação nas internações ocorridas na região, 1,6%. Quanto ao número de internações ocorridas nas regiões metropolitanas em 2012, mostradas no Gráfico 10, a situação da Região Metropolitana de Recife é particularmente preocupante, uma vez que ela detém quase 35% do total de ocorrências, mais que o dobro daquelas registradas na Região Metropolitana de São Luís, a segunda com o maior número de internações por doenças relacionadas à carência de saneamento básico, com 14% do total. Natal figura como aquela, entre todas as regiões metropolitanas, com o menor número de pessoas internadas por essas doenças, 3,4% do total.

Gráfico 9 - Proporção estadual de internações por doenças relacionadas à falta de saneamento básico no Nordeste: pessoas de 01 a 04 anos de idade (%) - 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do Ministério da Saúde - Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS).

Gráfico 10 - Proporção de internações por doenças relacionadas à falta de saneamento básico: total das Regiões Metropolitanas do Nordeste: pessoas de 01 a 04 anos de idade (%) - 2012



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do Ministério da Saúde - Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS).

A seleção da temática deste estudo tem em vista as principais considerações expostas até aqui: a) a ênfase conferida pelas políticas públicas aos empreendimentos em infraestrutura voltados ao apoio à atividade econômica em detrimento das infraestruturas de

cunho social; b) o atual estado de déficit dos sistemas de infraestrutura de saneamento básico urbano regional (especialmente da região Nordeste), como consequência histórica de um modelo de crescimento concentrador e, por isso, desigual; c) a precariedade dos sistemas de saneamento enquanto reflexos de políticas urbanas excludentes, acentuando as desigualdades sociais, com consequências diretas e nefastas sobre a qualidade de vida, o exercício da cidadania e o meio ambiente. A investigação será empreendida através de uma dissertação que atenda aos requisitos exigidos pelo curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC).

4 PERCURSOS METODOLÓGICOS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas e programas no Brasil vem ganhando um papel de destaque nos últimos anos, reconhecida como instrumento imprescindível no processo de planejamento das ações do poder público, com potenciais reflexos positivos sobre a gestão governamental. A sua ascensão é fruto de um processo de modernização que vem ocorrendo na administração pública, em parte resultante da crescente demanda social por maior participação nas decisões governamentais, bem como pelo processo de transformação gradativa pelo qual passa o modelo de governança da gestão pública, da gestão burocrática à empreendedora e participativa. Diante desse crescente protagonismo é importante expor brevemente as principais abordagens teóricas atinentes à avaliação de políticas e programas antes de se adentrar na proposta metodológica a ser empreendida na avaliação do FNE Proinfra.

A avaliação de políticas e programas iniciou-se como prática a partir dos anos de 1930, notadamente nos Estados Unidos com o *New Deal*, onde o aumento da intervenção governamental na economia resultou na criação, na ampliação e na diversificação da gama de programas sociais inicialmente voltados a assistir as camadas da população mais atingidas pela Grande Depressão. Ela tornou-se uma prática corriqueira naquele país a partir dos anos de 1960, com a implementação de um amplo conjunto de programas de cunho eminentemente social – *War on Poverty* (HOLANDA, 2006), remodelando o perfil da ação estatal sobre a economia, privilegiando, em concomitância com os mecanismos de mercado, todo um aparato de proteção social (*Welfare State*).

De acordo com Silva et al. (2008, p. 102), embora esse campo de estudo tenha crescido significativamente nos EUA. durante os anos de 1960, os esforços empreendidos na avaliação privilegiavam a construção de modelos “neutralistas”, focados muito mais na avaliação da eficácia e da eficiência dos programas sociais “sem considerar a avaliação dos princípios e dos fundamentos e seu conteúdo substantivo, centrada em critérios que que ignoravam as variáveis contextuais que podem obstaculizar (ou facilitar) o processo de intervenção social”.

Sob a batuta do pensamento liberal a partir do início dos anos de 1980, a prática da avaliação de políticas e programas entrou em declínio, uma vez que a *reaganomics*¹³

¹³ Expressão cunhada ao modelo neoliberal de política econômica adotada pelo Presidente Ronald Reagan nos Estados Unidos a partir de 1980. Esta se pautava por princípios ortodoxos: necessidade de redução significativa da presença estatal na atividade econômica seja pela redução dos gastos do Governo, redução da carga tributária

promoveu uma extensiva e deliberada redução do papel do Estado, não apenas na atividade econômica, mas também no campo da formulação e condução de políticas sociais. O interesse pela avaliação de políticas públicas é retomado na década de 1990, como resposta ao desinteresse do pensamento liberal às mesmas, trazendo consigo uma necessidade maior em se considerar a dimensão política na formulação da avaliação. A partir dessa nova percepção, as variáveis contextuais ganharam maior relevo, exigindo nova concepção na metodologia de avaliação (antes, essencialmente quantitativista), incorporando métodos qualitativos na formulação da avaliação, com destaque para abordagens com foco na a dimensão político-técnica. (SILVA et al., 2008).

No que se refere ao Brasil, a avaliação de programas é uma prática muito recente, tornando-se institucional com a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), previstos pela Constituição de 1988, onde se prevê a avaliação das metas estabelecidas e alcançadas nos programas de governo. Na visão de Holanda, (2006), a experiência brasileira privilegiava quase que exclusivamente o processo de planejamento de políticas. Embora tenha grande tradição nessa etapa, veja-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951/1953), o Plano de Metas em (1956/1961), os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND I e II (1969 a 1979) e os Planos Econômicos, do Cruzado (1985) ao Plano Real (1994), a fase de avaliação, segundo Holanda (2006), ou ficava em segundo plano, ou era simplesmente negligenciada.

Silva et al. (2008) aponta que a expansão da prática avaliativa no Brasil, iniciou-se a partir da década de 1980 e está diretamente relacionada com o crescimento dos movimentos sociais e a conseqüente reivindicação por uma maior implementação de políticas sociais inclusivas e universalizantes. Contudo, as condicionalidades impostas pelas agências multilaterais de desenvolvimento¹⁴ ao longo da década, ao patrocínio de políticas e programas sociais, impunham um modelo de avaliação quantitativista, focado nas metas de eficiência no uso dos recursos e de eficácia em relação aos objetivos alcançados. Como herança, a prática avaliativa resumiu-se a um simples instrumento de controle de gastos de caráter punitivo, ao invés de ser um instrumento que promovesse a realimentação e o desenvolvimento de políticas e programas já existentes.

sobre a renda pessoal e redução da intervenção do governo na atividade econômica. Esses ingredientes somados à uma política monetária contracionista, tinham como objetivo promover o crescimento econômico pelo lado da oferta (*Supply-side economics*).

¹⁴ O Banco Mundial (*World Bank*) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), principais fontes de financiamento perante a crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980, vinculavam as concessões de crédito a reformas substanciais nas políticas e programas sociais (focalização, descentralização e privatização), uma vez que aqueles organismos partiam da premissa, de teor liberal, de que a iniciativa privada promove uma gestão mais eficiente dos recursos do que o Estado.

Antes de se adentrar nos principais aspectos teóricos e conceituais que embasam a avaliação faz-se necessário, antes de tudo, uma breve distinção entre políticas públicas, programas e projetos. De início, deve-se ter em mente que cada um não se constitui uma categoria estanque e autônoma, mas, pelo contrário, são estágios consecutivos e específicos de intervenção do poder público na persecução de um determinado objetivo definido no âmbito do planejamento governamental ou, de acordo com Cotta (1998, p. 104), são termos que “[...] designam modalidades de intervenção social que diferem em escopo e duração”. A autora se refere à análise de Cohen e Franco (1993, 85-86), segundo a qual só é possível definir cada categoria se observadas como partes do processo “[...] sequencial de tomada de decisões a partir de uma perspectiva inversa, isto é, começando pela unidade mínima de execução, que são os projetos”. Neste sentido, o projeto se constitui no estágio último e, portanto, operacional, no ciclo do planejamento do governo, estágio no qual ações concretas e interdependentes são empreendidas de forma coordenada, observando a dotação orçamentária estabelecida.

O conjunto de projetos com o mesmo objetivo constitui um programa, o qual, por sua vez, coordena a execução dos projetos definindo as prioridades de ação, a sua delimitação institucional e a distribuição dos recursos. Finalmente, a soma de programas com objetivos afins compõe uma política pública, o ponto de partida no ciclo do planejamento governamental. Ela está situada em um contexto mais amplo e estratégico onde são estabelecidos o conjunto de princípios e diretrizes que visam a modelar e orientar um processo articulado e consciente de intervenção (ou não intervenção) governamental sobre determinada realidade. Enfim, usando as palavras de Cotta (1998, p. 104), “[...] pode-se dizer que o plano contém o programa, que, por sua vez, contém o projeto, Isto significa que estes níveis de agregação devem ser levados em conta quando uma intervenção é analisada”.

No mesmo sentido, Holanda (2006, p. 40) desagrega a política pública em programas e estes, em projetos, o que constitui um processo sem o qual o poder público não teria como intervir na realidade:

Para que se transformem em realidade as políticas públicas precisam ser detalhadas em programas e projetos. Na ótica do ciclo do planejamento, os programas são conjuntos de projetos interligados por relações de complementaridade ou por objetivos comuns.

Neste sentido, pode-se definir política pública como um conjunto de programas e ações desenvolvidas pelo Estado com o objetivo de transformar determinada realidade,

procurando eliminar uma condição de vulnerabilidade experimentada por diversos segmentos sociais, econômicos, étnicos ou culturais, a fim de lhes assegurar plenos direitos de cidadania.

Uma observação importante, apontada por alguns autores, é o fato de que as políticas públicas são permeadas, em todas as suas etapas, por demandas sociais conflitantes, e, por isso, estão longe de ser fruto de uma decisão consensual. (SILVA et al., 2008). Elas são essencialmente uma intensa luta e disputa entre os diversos atores da sociedade civil organizada, na forma de sindicatos, associações de moradores, associações patronais, ONG, partidos políticos, a mídia, etc., objetivando, cada qual, assegurar que seus interesses, em relação aos dos seus rivais, sejam reconhecidos como prioridade na constituição da agenda pública, uma vez que os recursos governamentais disponíveis para atender todas as demandas da sociedade são limitados por restrições de ordem orçamentária. Em direção a essa linha de raciocínio, pode-se concluir que a essência de uma política pública reside no permanente conflito de interesses entre os diversos setores da sociedade civil, cada qual exercendo o seu poder de pressão sobre as ações do Estado com o objetivo de suprir necessidades, criar ou assegurar direitos.

4.1 O Ciclo das Políticas Públicas

Para atingir seus objetivos de intervenção e regulação social, as políticas públicas se desenvolvem na forma de um ciclo ou um processo dinâmico com etapas distintas e sequenciais ao longo de sua execução, cada qual reunindo determinados processos e sujeitos. Silva et al. (2008) observam que o conflito de interesses está presente em toda a extensão desse processo, o que torna imperativo, para o avanço do mesmo, a busca de um consenso entre os sujeitos políticos. Resumidamente, o processo de políticas públicas, ainda de acordo com a Autora, segue a sequência abaixo:

1- Identificação do problema: reconhecimento público (sociedade civil) de um problema capaz de suscitar uma discussão pública e justificar uma intervenção do poder público;

2 - Construção da agenda: decisão por parte dos poderes legislativo, executivo e de grupos de pressão sobre quais problemas serão objeto de política pública;

3 - Formulação da política: desenvolvimento, por membros do legislativo, executivo e de grupos de pressão, de alternativas e/ou soluções de política que resolvam ou eliminem os problemas;

4 - Legitimação da política: seleção e transformação da proposta de política em lei, pelos três poderes e pelos grupos de pressão;

5 - Implementação da política: por decisão do Presidente e apoio de departamentos e agências executivas aplicam-se as políticas formuladas à realidade;

6 - Avaliação da política: avaliação dos resultados e impactos da política sobre os sujeitos de direito e propostas de mudanças ou melhoria. É realizada por agências executivas, comitês do congresso, gestores do programa e outros segmentos da sociedade civil, como a mídia, pesquisa acadêmica, etc.

Essa representação esquemática é conhecida como Modelo Heurístico de Jones. Deve-se, contudo observar que esse esquema traz consigo dois aspectos importantes no processo de avaliação das políticas públicas. Se de um lado, o caráter esquemático do modelo impõe considerável limitação analítica ao mesmo, uma vez que o processo de políticas públicas geralmente não se desenvolve obedecendo linearmente à sequência proposta, podendo alguma etapa ser omitida ou se sobrepor à outra, por outro, ele apresenta a vantagem de isolar em cada etapa, os processos de formação de conhecimento:

As etapas da política pública, dessa forma, não representam um esquema genérico para analisar sua dinâmica geral, e sim um instrumento heurístico para diferenciar certos processos-chave. Estes são, ao mesmo tempo, processos de aprendizagem políticos, cognitivos e organizacionais. (FLEXOR; LEITE, 2007, p. 207).

4.2 Conceito de Avaliação

De acordo com Holanda (2006), o vocábulo “avaliar” significa, genericamente, atribuir um valor ou mérito a alguma coisa ou alguém; em sentido estrito, a avaliação não só mede o valor, mas também analisa criticamente o mérito de um projeto ou programa social, determinando sua utilidade e/ou importância para a sociedade. Por esse enfoque, o processo de avaliação reveste-se de uma roupagem tecnicista ou neutra, sem considerar, entretanto, os critérios subjetivos de valor ou justiça dos responsáveis pela avaliação e análise das políticas e programas.

Arretche (1999, p. 29) vai além, observando que ao atribuir um valor, um mérito a determinada política governamental, o avaliador o fará de acordo com suas concepções valorativas, analisando-a, portanto, “[...] a partir de uma certa [sic] concepção de justiça (explícita ou implícita)”. Sendo pessoais, tais padrões valorativos influenciam

significativamente, na análise crítica do avaliador, não permitindo que a avaliação seja imparcial ou simplesmente técnica. Por esse ponto de vista a avaliação adquire uma dimensão política, subordinada aos interesses divergentes dos vários sujeitos sociais, empenhados ou não na continuidade ou extinção de determinado programa.

Em perspectiva igual, Silva et al. (2008, p. 112) mostra que o termo “avaliar”, no seu aspecto puramente etimológico, já traz em si uma conotação política, uma vez que ele pressupõe emissão de juízo de valor que emana das relações de poder envolvidas na execução de um programa público:

Trata-se, necessariamente, de um julgamento valorativo; portanto, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, sendo, por natureza, uma atividade interdisciplinar.

Por relações de poder entenda-se o embate político entre diferentes sujeitos com diferentes intencionalidades. Nesse sentido, o conceito de avaliação só pode ser apreendido ao se considerar a relação dialética entre as diversas concepções de valor entre os sujeitos e o conjunto de procedimentos técnico-científicos empregados na avaliação:

O pressuposto fundamental de toda reflexão teórico-metodológica construída no presente texto é o de que a avaliação de políticas e programas sociais deva ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a dimensão técnica e a dimensão política. Nesse sentido, a avaliação de políticas e programas sociais é orientada por intencionalidades, sua dimensão política, e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento. (SILVA et al., 2008, p. 89).

Numa perspectiva estritamente técnico-metodológica, a avaliação, segundo Cohen e Franco (1993, p. 73) se resume em atribuir valor a alguma coisa, mediante o emprego de determinados procedimentos que mostrem objetivamente em que medida essa coisa atingiu o grau de transformação almejado, grau esse definido por um padrão estabelecido: “Avaliar é fixar o valor de alguma coisa; para ser feita se requer um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado”. Está implícito, então, que para os autores a avaliação consiste na simples comparação entre as metas predefinidas na fase de elaboração do programa e as alcançadas concretamente na fase de conclusão do mesmo. Cohen e Franco (1993) reconhecem, entretanto, que tal concepção de avaliação de projetos sociais traz, em seu bojo, o problema crucial no qual reside a super ou subestimação das metas, que podem comprometer seriamente o processo de avaliação. Contudo, os conceitos relacionados à pertinência (compatibilidade entre o programa e suas metas), de

eficácia (em que medida ele atinge seus objetivos) e eficiência (em que medida ele minimiza custos e/ou maximiza benefícios) são centrais na definição de sua avaliação. Está implícita a ideia de que a avaliação deve ser realizada ao longo da execução do programa, e não somente ao seu término: “[...] se entende que a avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 77).

A avaliação, segundo Aguilar e Ander-Egg (1994 apud SILVA et al., 2008) é uma pesquisa social aplicada, metódica, concebida para fornecer dados e informações confiáveis, necessárias à emissão de um juízo de valor sobre o mérito do programa em todo o seu ciclo (diagnóstico, programação e execução). A partir dela é possível avaliar o grau e extensão dos resultados alcançados pelo programa, otimizar o processo decisório dos gestores, promover ajustes, apreender os motivos do êxito (ou não) do programa, bem como observar os seus efeitos imprevistos.

Definição semelhante é adotada por Cotta (1998, p. 107), para quem, a avaliação é uma pesquisa social aplicada ao processo de tomada de decisão por parte dos gestores do programa, ao longo de todas as fases desse programa: “[...] a avaliação pode e deve ser feita concomitantemente às outras fases do ciclo das políticas públicas, a saber, construção da agenda, formulação e implementação, dado que em todas elas há decisões importantes a serem tomadas”.

Para outros autores a definição de avaliação está intimamente ligada ao processo decisório: a avaliação de um programa não deve ser vista apenas como uma análise sistemática do mesmo, com a finalidade apenas de produzir informações confiáveis a fim de determinar seu valor, mas como um instrumento de auxílio à capacidade decisória. Portanto, a avaliação

[...] deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo [sic] conhecimento dos resultados de um dado programa - informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação. (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 5).

Note-se que, para os autores, a questão central consiste na racionalidade, no acerto das decisões tomadas em conjunto pelos formuladores e gestores do programa, com reflexos positivos sobre a gestão de insumos e resultados, continuidade ou não do programa e transparência na aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, as principais metas a serem

consideradas na avaliação de programas seriam “[...] a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade [para o parlamento]” (ALAHARJA; HELGASON, 2000, p. 10).

Como pôde ser observado nos parágrafos acima, a definição de avaliação não se constitui em uma unanimidade dentre os estudiosos do assunto. Embora todos concordem que a avaliação seja um instrumento de atribuição de um mérito ou valor, a unanimidade acaba quando se trata sob qual enfoque o conceito é analisado. Enquanto alguns autores procuram destacar o aspecto técnico e neutro da avaliação, outros observam essa impossibilidade, uma vez que a avaliação é fruto do embate político entre concepções divergentes de justiça. Outros autores enxergam a avaliação como um instrumento de análise entre metas estabelecidas e alcançadas, e outros como um instrumento subordinado à tomada de decisão: “*Evaluation is the systematic process of collecting and analyzing data in order to determinate whether and what degree objectives have been or are being achieved [...] in order to make a decision.*” (BOULMETIS; DUTWIN, 2005, p. 4).

Discordâncias à parte, os diversos enfoques sobre a avaliação de políticas e programas trazem contribuições importantes aos pesquisadores envolvidos com essa área de conhecimento. Portanto, à luz das contribuições expostas acima e do contexto do presente trabalho, o conceito de avaliação de políticas e programas se aproxima ao defendido por Silva, já mostrado no parágrafo anterior: a avaliação é uma atividade bidimensional. O mérito do programa é resultado, por um lado, do posicionamento político dos sujeitos envolvidos e, por outro, da aplicação de métodos e técnicas de pesquisas sociais que forneçam informações úteis à tomada de decisão.

4.3 Motivos para Avaliar

Este tópico procurará, brevemente, expor alguns pontos de vista existentes na literatura acerca das principais razões que motivam a avaliação de políticas e programas, isto é, as razões que justificam a sua realização.

Boloumetis e Dutwin (2005) apresentam três motivos para se empreender uma avaliação de programas: a) os benefícios proporcionados aos seus patrocinadores e à equipe de técnicos encarregados da avaliação; b) demonstra os fatores que determinam a decisão de avaliar; e c) estimula a busca por novas soluções. O primeiro motivo diz respeito, por um lado, a mensurar e, portanto, revelar às organizações financiadoras (públicas ou privadas) a eficácia e a eficiência alcançadas pelo programa em relação aos objetivos estabelecidos; por

outro lado, estimula a discussão, no seio da equipe de avaliação, acerca do desempenho do programa, engendrando, assim, novas ideias e propostas de aperfeiçoamento passíveis de serem introduzidas ao programa. A avaliação também permite aos atores envolvidos com sua realização perceberem as limitações que ela encerra em si mesma. Em primeiro lugar, porque não garante a ocorrência de mudança, seja pelo fato de os recursos empregados na sua realização não se traduzirem efetivamente em um aperfeiçoamento do programa, seja pela possibilidade de divulgação de resultados viesados, consequência da perda de objetividade da equipe na condução da pesquisa perante a pressão exercida por determinados setores da sociedade.

O segundo motivo expõe aspectos importantes que subsidiam os sujeitos envolvidos com o programa a decidir pela avaliação. O primeiro desses aspectos relaciona o sucesso da avaliação ao contexto sociopolítico no qual se insere o programa, ou seja, o conhecimento do papel que cada personagem exerce no âmbito da avaliação: quem a deseja, quem utiliza seus resultados, quem a conduz e a quem se reporta o avaliador. O segundo aspecto aponta que a avaliação é um componente crucial no ciclo de planejamento e de formulação de políticas das organizações, cujos resultados fornecem informações que alicerçam a tomada de decisão dos gestores, pela continuidade, aperfeiçoamento ou extinção do programa.

Finalmente, a avaliação é um instrumento que permite aos gestores do programa decidirem pela sua melhoria ao invés de sua extinção. As dificuldades e os problemas intrínsecos à implementação e execução do programa engendram um estoque de conhecimentos capazes de estimular os sujeitos envolvidos com a execução e avaliação em direção às alternativas que venham não somente solucioná-los, e ir além inclusive, promovendo aperfeiçoamentos importantes, os quais, dada a sua significância, podem até mesmo ser replicados em programas similares.

Numa perspectiva burocrático-gerencial, Holanda (2006) cita os principais motivos para se avaliar políticas e programas:

- 1 - Prestação de contas (*accountability*) aos financiadores e/ou patrocinadores, na qual são avaliados a eficiência na utilização dos recursos, eficácia de sua focalização e os resultados e impactos de longo prazo;

- 2 - Realimentar o processo de planejamento governamental. A avaliação expõe os conhecimentos adquiridos a partir das ações do Governo, que poderão ser incorporados na

formulação e no aperfeiçoamento de políticas e programas numa perspectiva de curto e longo prazos;

3 - Disseminação de modelos de avaliação bem – sucedidos em outros programas e projetos sociais;

4 - Fornecer dados e informações sobre o programa em níveis de confiabilidade capazes de otimizar a tomada de decisão, em favor ou não de sua continuidade.

Fugindo um pouco da perspectiva organizacional, Holanda (2006) entende que a avaliação de políticas e programas tem um importante papel no campo da pesquisa acadêmica. A sua prática nesse âmbito, permite aos pesquisadores empreenderem importantes estudos procurando compreender as dinâmicas envolvidas no processo de mudança social. E tão importante quanto, a avaliação fornece importante base empírica ao desenvolvimento de novos conceitos teórico – metodológicos que irão contribuir com seu próprio aprimoramento enquanto forma de pesquisa social.

Em contraposição à abordagem de natureza tecnicista de Holanda (2006), outros autores preferem deslocar a ênfase, enxergando a avaliação como um instrumento social necessário ao controle dos atos do governo. Nesse sentido, a avaliação de programas públicos tem em si um propósito mais amplo e fundamental, a saber, o próprio exercício da cidadania, materializada na forma de fiscalização intensiva da sociedade civil sobre, por exemplo, o manejo dos recursos públicos por parte do governo, pelo simples fato de terem sua origem no sistema de arrecadação de impostos:

Mas, finalmente e de modo algum menos importante, as avaliações de eficiência, embora bastante negligenciadas, impõem-se porque a eficiência é um objetivo democrático. Na verdade, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte. Ora, a probidade, competência e eficiência no uso dos recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (*public confident*) no Estado e nas instituições democráticas. (ARRETCHE, 1999, p. 35-36).

Sob esse prisma, o mérito em se realizar a avaliação se confunde com o próprio mérito em se ampliar o exercício da cidadania, ou seja, a avaliação é justificada pela necessidade de se ampliar a participação da sociedade civil nos espaços políticos e socioeconômicos. Contudo, esse não é um processo harmônico e linear, mas, longe disso, caracteriza-se por lutas e disputas e alternâncias de poder entre diferentes segmentos sociais com interesses divergentes, por maior presença naqueles espaços. O conhecimento

proporcionado pela avaliação sobre determinadas realidades sociais, econômicos, culturais, étnicas etc., embasam e acirram essa disputa.

[...] destaco a avaliação como um possível instrumento que pode ser utilizado por segmentos sociais organizados para o fortalecimento da pressão social sobre o Estado no sentido da conquista de direitos sociais, haja vista as informações que a avaliação pode gerar e publicizar sobre políticas e programas sociais. (SILVA et al., 2008, p. 111).

Neste sentido, a avaliação de políticas e programas pode ser entendida, antes de tudo, como um instrumento político a serviço da conquista de direitos sociais. Diante desta perspectiva, em meio aos diversos motivos que justificam a realização da avaliação (morais, instrumentais, técnicos e econômicos), os quais já mencionados pelos autores até aqui presentes, deve acrescentar-se àqueles os motivos de ordem política, estes relacionados com a natureza política da avaliação:

[A ordem política da avaliação] se refere à verificação dos propósitos da política ou programa em relação aos princípios de justiça minimamente aceitos, bem como à possibilidade de as avaliações contribuírem para o controle social dos programas sociais e servirem de instrumento de pressão social sobre o Estado. (SILVA et al., 2008, p. 116).

4.4 Tipos de Avaliação

Os tipos de avaliação existentes na literatura variam conforme os critérios e os enfoques abraçados pelos diferentes autores. Para os fins a que o presente trabalho se propõe alcançar, a princípio, quatro tipos de avaliação merecem destacada atenção: quanto à ocasião em que é empreendida, quanto aos sujeitos que a realiza, quanto a quem se destina, e quanto à sua escala ou dimensão.

Antes de se iniciar a apresentação dos tipos de avaliação referenciados acima, é útil uma breve introdução às principais medidas de valor empregadas em avaliações quantitativas e qualitativas, as quais predominam, contudo, na primeira modalidade. Partindo da premissa de que a avaliação tem como objetivo o fornecimento de dados e informações que conduzam a uma emissão de juízo de valor não arbitrário a determinada política, ela exige o emprego de critérios objetivos de medida acerca de seu desempenho. (SILVA et al., 2008). Três critérios quantitativos são consagrados na maioria da literatura existente: eficiência, eficácia e efetividade. O primeiro relaciona o resultado do programa, o produto ou benefício,

com os recursos financeiros (ou custos) utilizados para financiá-lo. A eficiência será maior se, na relação entre os índices de custo/benefício, o quociente for próximo de zero.

Na opinião de Arretche (1999), a avaliação de eficiência deve ser encarada como a mais importante por três aspectos: a) restrição orçamentária com a qual se defronta o agente público, exigindo uma racionalização do emprego dos recursos; b) os programas sociais no Brasil exigem uma ampla cobertura face ao significativo contingente populacional em situação de carência e c) por exigir o controle social amplo e efetivo dos gastos públicos, o que minimizaria o desperdício e o desvio de recursos.

A avaliação de eficácia contrapõe as metas anunciadas com as alcançadas. Em outras palavras, ela avalia o alcance efetivo do programa em termos de objetivos quantitativos (metas) em relação àqueles estabelecidos e em determinado prazo. Devido à sua exequibilidade e baixo custo, é o tipo mais empregado de avaliação, contudo depende não apenas da disponibilidade de dados, mas também de que os mesmos se mostrem confiáveis.

Por fim, a avaliação de efetividade mede uma maior ou menor mudança efetiva (impacto), geralmente de longo prazo, sobre uma condição de carência social preexistente, decorrente da ação de determinado programa. A principal dificuldade nesse tipo de avaliação é de cunho metodológico, uma vez que índices de eficiência e eficácia, mesmo sendo positivos, não garantem a transformação social desejada, ou seja, é necessário estabelecer critérios que sejam capazes de demonstrar a relação de causalidade entre as ações realizadas (produtos) no bojo do programa e dos resultados encontrados (ARRETCHE, 1999).

O processo de avaliação se serve de variáveis e indicadores. A primeira diz respeito a certos atributos da realidade ou coisa investigada, cujas variações em seus valores sofridos são passíveis de mensuração. A variável dependente é o próprio programa pesquisado, sujeito a variações decorrentes daquelas ocorridas em determinado agrupamento humano, ou independentes. Ambas constituem o ponto fulcral nas avaliações empreendidas sob o enfoque dos métodos quantitativos. No entanto, Silva et al. (2008, p. 120) destacam a importância das variáveis chamadas intervenientes ou contextuais, sobretudo, na avaliação de programas sociais: “[...] toda avaliação de políticas e programas sociais deve considerar as variáveis no contexto social em que o programa é implementado e que possam estar concorrendo com a produção de resultados e impactos identificados”. Os indicadores são critérios de mensuração das variáveis que permitem avaliar o comportamento, do ponto de vista quantitativo ou qualitativo, a partir de uma referência empírica correlata.

Se o critério se refere ao momento em que ela se realiza, Cohen e Franco (1993) distinguem dois tipos de avaliação. A do tipo *ex-ante* é realizada concomitantemente à

elaboração do programa. Sua finalidade reside em fornecer informações objetivas e racionais baseadas em análises de custo-benefício (projetos econômicos) e custo-impacto (projetos sociais) que irão fundamentar a decisão de se implementar ou não o programa. A avaliação *ex-post* é realizada, por um lado, ao longo da execução do programa, com vistas a orientar uma decisão, à luz das informações obtidas, em se prosseguir ou não com o programa. A opção pela sua continuidade suscita, por sua vez, nova decisão (de viés quantitativo): mantê-lo nos seus moldes originais ou modificá-lo. Por outro lado, também se realiza uma avaliação quando o programa se encontra concluído e as informações apoiam a decisão qualitativa pela implementação ou não de programas semelhantes.

Concepção similar é encontrada em Aguilar e Ander-Egg (1994 apud SILVA et al., 2008), observando que, diferentemente da concepção metodológica adotada em Cohen e Franco, a avaliação empreendida durante a execução do programa não é uma subdivisão da avaliação *ex-post*, mas uma etapa distinta, a avaliação contínua.

Para Nilson Holanda (2006, p. 121-124), o “horizonte de tempo ou *timing*” consiste em um tipo (ou nível, nas palavras do Autor) de avaliação e é também dividido em três fases distintas: a avaliação *ex-ante* ou prospectiva, quando, para fins de decisão, é avaliada a viabilidade econômica, técnica, financeira, administrativa e institucional do programa; *pari passu* ou intermediária, quando se avalia a implementação e execução do programa; *ex-post* ou retrospectiva, incumbida de avaliar os custos e os benefícios advindos do programa, bem como conhecimentos e lições incorporadas.

No mais, tanto para aqueles como para estes autores, é clara a necessidade funcional de cada uma das fases avaliativa: a primeira incumbida em predizer a viabilidade do programa segundo os princípios de pertinência, coerência e rentabilidade; a segunda, em monitorar o andamento do programa, isto é, se o mesmo se desenvolve segundo os objetivos inicialmente propostos, subsidiando a introdução de alterações em caso de desvios em relação às metas estabelecidas; a última, em avaliar o resultado final do programa: eficiência, produtos gerados, efeitos previstos e não previstos e seus impactos. (SILVA et al., 2008).

O segundo critério de classificação da avaliação de programas está relacionado a quem a realiza. (COHEN; FRANCO, 1993). Nessa perspectiva, as avaliações podem ser externas, internas, mistas e participativas, dimensões que são exatamente similares às apresentadas por Aguilar e Ander-Egg (1994 apud SILVA et al., 2008). A primeira é realizada por avaliadores externos à instituição executora do programa. Presumindo-se que eles tragam significativa experiência e imparcialidade (por não terem vínculos com a instituição), espera-se um maior grau de êxito nessa avaliação, pelo conhecimento, objetividade dos avaliadores e

pela possibilidade de os mesmos compararem os resultados obtidos pelo programa com os resultados de programas similares, já avaliados em experiência anterior. A principal objeção a essa modalidade de avaliação está relacionada à possibilidade de se apresentarem no relatório final resultados viesados, uma vez que tende a ocorrer fricções entre membros da instituição e os avaliadores externos e estes, por sua vez, tendem a privilegiar o rigor metodológico da avaliação como substituto de seu insatisfatório conhecimento da realidade concreta sobre a qual atuou o projeto.

A avaliação interna é empreendida por avaliadores pertencentes à própria instituição executora do projeto. Com essa modalidade eliminam-se os problemas intrínsecos de uma avaliação externa. A possibilidade de êxito da pesquisa está associada, por um lado, à crença de existir uma maior sinergia entre avaliadores e demais colaboradores da instituição, estimulando o fluxo de informações; por outro, pelo amplo domínio dos avaliadores acerca da realidade sobre a qual atua o projeto. Contudo, a objetividade e a imparcialidade da avaliação podem ser comprometidas pelas relações de afinidade que naturalmente se desenvolvem no âmbito corporativo, as quais acabam por identificar a equipe de avaliação e os gestores do programa, influenciando nos resultados. A realização de uma avaliação mista, reunindo equipes externas e internas, supostamente eliminaria ou superaria as desvantagens e preservaria as vantagens presentes nas avaliações externa e interna.

A avaliação participativa reúne avaliadores e sujeitos de direito (população-objeto ou beneficiária), na avaliação de determinado programa. Ainda de acordo com os autores citados anteriormente, esse tipo de avaliação é mais adequado a pequenos projetos, mas o essencial nessa modalidade é que ela procura aproximar a equipe de avaliação dos sujeitos de direito, fato que encerra importantes potencialidades: uma efetiva participação desses sujeitos em todo o ciclo de políticas públicas, ampliando sua presença nas tomadas de decisões e maximizando as chances de êxito na implementação do projeto. Contudo, os autores não salientam que a avaliação participativa encerra um aspecto igualmente importante, a saber, ser fruto de pressões populares por maior espaço no cenário político, econômico e institucional. O acesso a plenos direitos de cidadania pela população tende a ampliar o controle social sobre decisões, ações e gastos governamentais, o que pressiona mais intensamente o governo a prestar contas de seus atos à sociedade.

A avaliação também é classificada levando-se em conta os personagens a quem ela se destina. Equivale a responder à pergunta: para quem ela é realizada? Cohen e Franco (1993) listam três níveis de destinatários: a) os dirigentes superiores, responsáveis pela definição das políticas, das prioridades e das fontes de recursos; b) os administradores,

responsáveis pela alocação eficiente dos recursos; c) os técnicos, responsáveis pela execução dos programas. Nota-se que, para esses autores, a avaliação se destina somente aos personagens situados na esfera normativo-executiva das políticas públicas. Silva et al. (2008) avançam nessa perspectiva analítica incluindo os usuários do programa, os sujeitos que por direito devem usufruir dos benefícios proporcionados pelas políticas e programas. Também se deve mencionar uma categoria importante de destinatários, representados, segundo Ala-Harja e Helgason (2000), pelas instituições de fomento, responsáveis pelo financiamento de determinado programa, cuja avaliação (visando medir a eficiência e eficácia na utilização dos recursos) pode ser conduzida, tanto por instituições contratadas como por aquelas mesmas.

A avaliação pode ser também classificada de acordo com a dimensão ou escala do programa, o que compreende, segundo Cohen e Franco (1993, p. 115-116), “[...] o número de pessoas afetadas e, por conseguinte, a magnitude dos recursos que se necessitam [...]”. Nesse prisma, grandes e pequenos programas são avaliados segundo critérios estratégicos (analíticos, objetivos; qualitativos), lógicos (dedutivos; indutivos), condutores ou de roteiro (experimental; realidade global), de técnicas de análise (quantitativas; qualitativas), de resultados (gerais; específicos) e de avaliação (independente; localizada no próprio programa). Para Holanda (2006), a avaliação de abrangência corresponde com os níveis de planejamento governamental: em seu nível essencialmente operacional (avaliação setorial, de programas e de projetos), no nível político-institucional (reforma administrativa, política, etc.) e em seu nível mais abrangente e estratégico (políticas econômicas e sociais).

4.5 Métodos e Técnicas de Pesquisa

Até aqui foram apresentadas ao leitor algumas das principais reflexões teóricas e conceituais existentes na literatura atinentes à avaliação de políticas e programas. Nos tópicos anteriores procurou demonstrar-se o que é a avaliação de políticas e programas, por que devem ser realizadas, quando o são, quais os tipos, quem as realiza/utiliza e onde são realizadas. Neste tópico, pretende-se expor, considerando aquelas reflexões, como se faz a avaliação. Para tanto, serão apresentados os principais métodos e técnicas de pesquisa utilizados na avaliação de políticas e programas.

De início, toda avaliação ou pesquisa tem como mola propulsora um “problema pois sem ele não há razão de realizar a pesquisa.” (DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008, p. 3). O vocábulo problema, no contexto deste tópico, não se resume a um entrave ou dificuldade em se atingir determinado objetivo; ele está estreitamente vinculado com o

conjunto de questionamentos e dúvidas a que se deseja responder no âmbito do objeto de estudo. As respostas a esses questionamentos serão obtidas, portanto, utilizando-se certos procedimentos que, realizados de maneira racional e sistemática, conduzirão o pesquisador não apenas a decifrar a natureza do objeto em estudo, mas também encontrar alternativas de solução para as dificuldades que o mesmo possa encerrar. Andrade (2009, p. 111), define pesquisa como “[...] o conjunto de procedimentos sistemáticos, baseado no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos”. A pesquisa, em última análise, é um procedimento científico orientado pela busca do conhecimento, ou seja, da verdade: “A pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.” (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 157).

Existem inúmeros tipos de pesquisa científica, cuja classificação segue determinados critérios e enfoques. Para os propósitos perseguidos pelo presente trabalho, julga-se suficiente a pesquisa segundo os seus objetivos. A pesquisa pode ser: a) descritiva, quando pretende apenas descrever a natureza do fenômeno em estudo no âmbito de uma realidade específica, sua inter-relação e as manifestações simbólicas resultantes; b) é exploratória quando se propõe a ampliar o conhecimento sobre o objeto de pesquisa, na medida em que fornece subsídios, hipóteses e proposições que irão orientar os esforços futuros de investigação; c) as pesquisas explicativas procuram confirmar a consistência das hipóteses e as proposições levantadas anteriormente, confrontando-as com teorias alternativas, conduzindo a uma melhor avaliação do objeto de pesquisa.

Como pôde ser notado em parágrafo anterior, tanto em Andrade como em Marconi e Lakatos, o método se constitui no fio condutor da pesquisa científica e, de forma racional e sistemática, conduz ao conhecimento da realidade. Antes de tecer algumas considerações sobre os métodos de pesquisa, é pertinente fazer uma breve distinção entre metodologia e método. Embora esses vocábulos sejam frequentemente empregados como se fossem sinônimos, há uma perceptível distinção entre ambos: o primeiro faz parte de uma categoria mais abrangente, um ramo do conhecimento dedicado ao estudo dos métodos de pesquisa a serem empregados na pesquisa científica; o segundo é o próprio modo de proceder, as ações escolhidas com as quais se levantarão informações acerca do objeto sob investigação, ou seja, são os instrumentos de execução da pesquisa:

O vocábulo metodologia tanto pode ser entendido como o estudo dos métodos ou como um determinado procedimento para se executar algo, como uma pesquisa por exemplo, expresso na seguinte pergunta: qual a metodologia aplicada? Neste caso, o termo metodologia está empregado com o sentido de método. (ZAMPAULO, 2011, p. 1).

Distinção semelhante é sugerida por Lopes Filho (2006, p. 48), onde

[...] a metodologia é a lógica dos procedimentos científicos em sua gênese e desenvolvimento [...] o método de pesquisa é um conjunto de procedimentos e técnicas utilizados para se coletar e analisar dados. O método fornece os meios para alcançar o objetivo proposto, ou seja, são as “ferramentas” das quais fazemos uso na pesquisa.

Para Marconi e Lakatos (2008, p. 83),

[...] o método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Ou seja, são técnicas e procedimentos específicos de investigação utilizados pelo pesquisador a fim de apreender a natureza dos fatos e fenômenos.

As afirmações acima parecem utilizar os vocábulos métodos e técnicas de forma indistinta. Porém, alguns autores assinalam uma significativa diferença entre eles. Por um lado, o método se refere a determinada linha de raciocínio, assentado em regras e critérios, orientado pelo objetivo de se conhecer, estudar e explicar a natureza dos fatos e fenômenos. As técnicas são procedimentos aplicados ou práticos de pesquisa científica, procedimentos específicos de levantamento, quantificação, ordenamento e classificação de dados intrínsecos aos fatos e fenômenos.

Técnicas são conjuntos de normas usadas especificamente em cada área das ciências, podendo afirmar-se que a técnica é a instrumentação específica da coleta de dados. [...] o método constitui um procedimento geral, enquanto que técnica abrange procedimentos específicos. (ANDRADE, 2009, p. 125).

De acordo com Andrade (2009), Marconi e Lakatos (2008), os principais métodos que devem orientar a pesquisa científica são o método de abordagem e os métodos de procedimento. O primeiro tem um caráter mais amplo que procura conhecer a natureza dos fatos e dos fenômenos pelo exercício do raciocínio lógico em elevado nível de abstração e é composto pelo:

1 - Método dedutivo ou racionalista: o conhecimento só é alcançado pelo uso da razão; a verdade só é revelada mediante a utilização de uma sequência lógica de raciocínio. Sua trajetória é descendente, ou seja, a partir de teorias e leis gerais é que se chega à compreensão da natureza dos fatos isolados;

2 - Método indutivo ou empirista: o conhecimento só é adquirido com a experiência. A cadeia de raciocínio é ascendente: as características particulares dos fatos são generalizáveis, induzindo a conclusões universais;

3 - Método hipotético-dedutivo: a não compreensão de um fenômeno o qualifica como um problema a ser explicado por um conjunto de hipóteses (teoria), das quais são deduzidas consequências, que por sua vez, devem ser submetidas a testes de falseamento. Em outras palavras, as deduções são testadas por procedimentos baseados na observação e experimentação, a fim de se refutá-las ou aceita-las;

4 - Método dialético: o conhecimento dos fenômenos sociais é alcançado se admitindo-se que eles ocorrem mediante um processo de contradições: o confronto entre tese e antítese é uma unidade indissolúvel, cujo desdobramento é a síntese.

Os métodos de procedimento são restritos ao campo das ciências sociais e mantêm uma relação concreta e específica, em todas as etapas da pesquisa, com o fenômeno estudado. Alguns autores até os admitem como técnicas de pesquisa: “Dir-se-ia até serem técnicas que, pelo uso mais abrangente, se erigiram em métodos.” (MARCONI; LAKATOS, 2008, p. 106). Os mais conhecidos são o método histórico (explicar o presente com base nos acontecimentos passados), comparativo (verificar e explicar semelhanças e diferenças entre os diversos grupos sociais), estatístico (explicar e generalizar relações de causa e efeito tendo como base procedimentos estatísticos), etnográfico (descrição e estudo das sociedades humanas); e monográfico (estudo de um caso específico, procurando determinar até que ponto ele é generalizável).

Dentre os métodos de procedimento mencionados, observa-se que alguns têm mais familiaridade com o paradigma quantitativo de pesquisa (métodos estatísticos), enquanto outros se afinam com o paradigma qualitativo (métodos etnográfico, monográfico, etc.). A pesquisa quantitativa “[...] caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas.” (DALFOVO; LANA; SILVEIRA. 2008, p. 7). Ela procura identificar e explicar relações de causa e efeito entre duas ou mais variáveis medidas pela oscilação dos seus respectivos indicadores. A coleta e o tratamento dos

dados são realizados por procedimentos estatísticos, dos mais simples aos mais sofisticados. O eixo de raciocínio lógico é hipotético-dedutivo: as informações são confrontadas com as consequências deduzidas pelas hipóteses levantadas em um modelo de referência e, de acordo com o seu resultado, podem refutar ou não as hipóteses iniciais. Esse procedimento está invariavelmente associado à concepção e elaboração de modelos lógicos que, além de comprovar ou não a consistência teórica do fenômeno, ainda tem como função prever as possíveis formas de ocorrência do mesmo, permitindo, *a priori*, a elaboração de instrumentos ou mecanismos de controle dos seus efeitos.

A pesquisa qualitativa, por outro lado, busca explicar os fenômenos analisando o seu processo dinâmico, onde inúmeras variáveis (mesmo as não quantificáveis) concomitantemente esculpem um perfil multifacetado da realidade. Esse método, em oposição aos modelos quantitativistas de realidade estática e simplificada, se baseia na observação holística (do todo) do fenômeno, procurando desvendá-lo em sua processualidade dinâmica; trata de como analisar descritivamente o movimento e a forma como inúmeras variáveis interagem no contexto de uma realidade social específica.

No que se refere às políticas e aos programas, essa processualidade lhes confere diversas feições ao longo do tempo: a manifestação de símbolos, representações, valores, crenças e hábitos que estão enraizados no seio dos diversos estratos sociais, não é mais do que o produto da interação ou confronto entre eles em determinado contexto socioeconômico, elaborando, executando, redefinindo ou até mesmo rejeitando a ação pública no âmbito de determinada política. Neste sentido, as pesquisas de natureza qualitativa, por sua estreita afinidade com as ciências humanas e sociais, buscam captar a subjetividade, que não pode ser expressa em números, dos indivíduos no âmbito de um processo onde eles interagem dinamicamente com a realidade concreta, influenciando-a e redefinindo-a: “A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.” (CHIZZOTI, 1991 apud ZAMPAULO, 2011). Em contraste com a abordagem causalística inerente ao método quantitativo de avaliação, o método qualitativo “Não admite a construção prévia de hipóteses sobre relação de variáveis, sendo os resultados observados no seu ambiente natural.” (SILVA et al., 2008, p. 141).

Em suma, as pesquisas qualitativas procuram compreender a complexidade da realidade concreta através da percepção dos sentidos que os indivíduos lhe atribuem, considerado sua posição no contexto socioeconômico vigente. É uma pesquisa de natureza empírica, realizada sobre um objeto de estudo concreto; indutiva, cujo modo de análise

emerge do próprio processo investigativo, permitindo a formulação de hipóteses e teorias; subjetiva, ao buscar a essência dos fenômenos sociais sob o ângulo dos seus atores; holística, pela busca da compreensão da complexidade dinâmica do todo. Ambos os paradigmas, entretanto, suscitam significativa controvérsia no meio acadêmico no que se refere ao seu mérito, ou poder de explicação da realidade.

Não cabe aqui discutir as virtudes e limitações inerentes aos paradigmas quantitativo e qualitativo, mas observar que, em primeiro lugar, a escolha entre um ou outro dependerá, por um lado, do objeto de pesquisa e, por outro, da natureza do fato ou fenômeno a ser investigado.

Em segundo, qualquer que seja o modelo utilizado, ele deve submeter-se, do ponto de vista de uma pesquisa científica, a dois critérios essenciais: o da confiabilidade, representado pela capacidade em se produzirem indicadores constantes para o fenômeno, suscetíveis de serem identificados por outras investigações sobre o mesmo; e o da validade, onde o acerto das conclusões e a possibilidade de generalizá-las estão fundadas na adequação e precisão daqueles indicadores. (SILVA et al., 2008).

Por último, ambos os paradigmas não necessariamente se excluem no âmbito da pesquisa científica, uma vez que a realidade social comporta elementos pertencentes à dimensão subjetiva (significados, representações, crenças, etc.), e objetiva (quantificação numérica). Diante dessa constatação, alguns autores assinalam que os dois modelos podem ser articulados no âmbito da pesquisa, tendo, entretanto, o modelo quantitativo uma função subordinada à abordagem qualitativa:

[...] nesse processo de articulação do paradigma quantitativo com o qualitativo, proponho a subordinação da abordagem quantitativa em relação à qualitativa. Isto é a quantificação da realidade só tem sentido se é considerada necessária para melhor conhecimento dessa realidade e quando essa quantificação é também devidamente interpretada a partir de elementos que qualifiquem essa realidade. (SILVA et al., 2008, p. 143).

As técnicas de pesquisa se constituem na dimensão prática da pesquisa científica; é o conjunto de procedimentos e normas utilizados na obtenção de dados e informações atinentes ao fenômeno investigado. De acordo com Marconi e Lakatos (2008), as técnicas de pesquisa se dividem em: documentação indireta, documentação direta, observação direta intensiva e observação direta extensiva.

A documentação indireta se constitui no levantamento preliminar de informações sobre o objeto a ser investigado e os dados são coletados a partir de fontes primárias e secundárias. No primeiro caso, a pesquisa é documental e os dados são resgatados de arquivos

públicos ou particulares (documentos oficiais, jurídicos, de instituições públicas e privadas) e fontes estatísticas. No segundo caso, a pesquisa é bibliográfica, pois os dados e informações são obtidos a partir de bibliografia pertinente ao objeto de estudo e são de domínio público como livros, publicações avulsas, teses, revistas, etc.

A documentação direta se refere a dados e informações coletadas *in loco*, ou seja, no próprio ambiente onde ocorre o fenômeno sob investigação. Nessa técnica de pesquisa¹⁵, a forma de coleta de dados é realizada por meio de pesquisa de campo, um procedimento de observação, coleta e registro de dados do fenômeno em sua espontaneidade. Ela comporta fases distintas, as quais compõem o plano de pesquisa: a) pesquisa bibliográfica, onde se pretende aprofundar o conhecimento do objeto de estudo com base na literatura existente, elaborar o modelo teórico de referência e determinar as variáveis a serem observadas; b) escolha das técnicas de coleta de dados e determinação da amostra, observando a natureza da pesquisa; c) estabelecer as técnicas de registro e análise dos dados a serem coletados. (MARCONI; LAKATOS, 2008).

Quanto à sua natureza, a pesquisa de campo pode ser:

1 - Quantitativa-Descritiva: utiliza-se de procedimentos quantitativos para fornecer dados com o objetivo de: a) validar ou refutar hipóteses formuladas por um modelo teórico, b) avaliar os impactos e resultados de um programa, c) descrever características quantitativas da população e d) analisar as relações entre variáveis;

2 - Exploratória: tem como finalidade introduzir novos problemas e questões, a partir dos quais serão levantadas hipóteses e proposições que venham orientar esforços futuros de investigação sobre o objeto de estudo. Dentre as investigações de cunho exploratório destacam-se o estudo de caso (a ser explicado com mais detalhes no próximo tópico), a análise de conteúdo e o estudo de manipulação experimental;

3 - Experimentais: a pesquisa é realizada tendo como objeto as relações de causa e efeito decorrentes de um fato ou fenômeno sobre duas populações dispostas aleatoriamente, os que recebem o estímulo (grupo experimental), e os que não o recebem (grupo de controle).

As observações diretas, intensiva e extensiva, também são técnicas de coleta de dados *in loco*, e consistem no contato direto do pesquisador com os fatos ou fenômenos investigados. É uma forma de pesquisa onde determinados aspectos da realidade são captados

¹⁵ Também se inclui como técnica de observação direta a pesquisa de laboratório. (MARCONI; LAKATOS, 2008).

pelo testemunho do próprio pesquisador, seja pela simples observação da mesma, seja pelos relatos dos sujeitos envolvidos.

Em se tratando da observação direta intensiva, os dados podem ser levantados por observação ou por entrevistas. No primeiro caso o pesquisador se vale dos sentidos para identificar e provar a existência de certas especificidades da realidade, as quais, embora possam passar despercebidas pelos sujeitos aos quais pertencem, têm forte influência sobre o seu comportamento. (MARCONI; LAKATOS, 2008). Ela pode ser realizada individualmente ou em equipe; pode até mesmo ser do tipo participante, onde o pesquisador se incorpora ao contexto no qual se desenvolve o próprio objeto de pesquisa. No entanto, o pesquisador pode optar ou não pela elaboração de um planejamento prévio sobre quais dados serão objeto de observação, bem como os métodos de observação que serão utilizados. Optando pelo planejamento, a forma de observação empregada por ele será sistemática ou estruturada; em sentido oposto, a observação é tida como assistemática ou não estruturada.

No segundo caso, a natureza dos fatos e fenômenos é revelada ao pesquisador a partir dos depoimentos dos próprios sujeitos envolvidos. De acordo com Marconi e Lakatos (2008), as entrevistas objetivam:

- 1 - Indagar se tais sujeitos detêm a compreensão das informações que dispõem sobre a realidade da qual fazem parte;
- 2 - Descobrir as opiniões dos sujeitos sobre essa realidade;
- 3 - Descobrir o padrão de conduta dos sujeitos a partir dos seus sentimentos e anseios;
- 4 - Descobrir as propostas de ação dos indivíduos diante da realidade dada, tanto no plano ético (o que deveria ser feito) como no plano prático (o que é possível fazer);
- 5 - Comparar a conduta passada e presente dos sujeitos perante determinadas circunstâncias a fim de inferir sobre a sua conduta no futuro;
- 6 - Identificar os fatores e buscar entender por que os mesmos influenciam na conduta dos indivíduos.

Quanto ao seu propósito, as entrevistas podem ser estruturadas ou não estruturadas. As primeiras são usadas quando se deseja obter dos diversos entrevistados na pesquisa, impressões e opiniões individuais sobre determinado aspecto da realidade. Para tanto, a entrevista segue um roteiro rígido, onde o teor e a ordem das perguntas são predefinidos. O objetivo é colher e comparar as diversas opiniões individuais sobre um aspecto específico da realidade. As entrevistas não estruturadas, pelo contrário, são utilizadas

quando o pesquisador deseja explorar amplamente determinada questão, conduzindo a entrevista em direções que permitam ao informante relatar de forma espontânea suas impressões e sentimentos. Não havendo um roteiro preestabelecido, a entrevista adquire o aspecto de uma conversação informal, onde a atitude do pesquisador, ao contrário daquela em uma estrutura fechada e delimitada de uma entrevista estruturada, consiste em incentivar o informante a se expressar aberta e espontaneamente, postura que tende a revelar vários aspectos acerca de determinado fato que possivelmente não seriam captados numa entrevista estruturada.

4.6 Metodologia Aplicada na Avaliação do FNE Proinfra

Com base nas abordagens teóricas e metodológicas sobre a avaliação de políticas públicas vistas até aqui, é descrito, a partir de agora, o percurso metodológico adotado na pesquisa empreendida por este trabalho. Levando-se em conta o contexto do sistema de saneamento básico no Brasil e do Nordeste, dos objetivos do Governo Federal em reduzir as desigualdades regionais e dos objetivos pretendidos por este trabalho, pretende-se através do mesmo, avaliar os resultados e impactos finais da execução do FNE Proinfra sobre o sistema de saneamento básico na Reserva do Paiva, pertencente ao Município de Cabo de Santo Agostinho-PE. Uma vez que as obras encontram-se em fase de conclusão, optou-se por uma avaliação de impacto ou de efetividade, procurando-se através dela analisar o grau de transformação socioeconômica das localidades onde foram realizados os investimentos no sistema de saneamento básico, financiados com os recursos do FNE Proinfra.

No que se refere aos seus objetivos, a pesquisa empreendida neste trabalho é de natureza descritivo-explanatória. Pretende-se, por um lado, descrever a situação do sistema de saneamento básico do Brasil e do Nordeste, o FNE Proinfra (marco legal, objetivos, sujeitos de direito, atividades financiáveis e metodologia de avaliação institucional), e o contexto socioeconômico e ambiental das localidades do Município de Cabo de Santo Agostinho beneficiados pela ação do FNE Proinfra. Por outro lado, parte-se do pressuposto de que os financiamentos do FNE Proinfra no setor de saneamento básico na Reserva Ecológica do Paiva tiveram impactos significativos no litoral do Município de Cabo de Santo Agostinho. Daí podem ser formuladas as seguintes proposições envolvendo algumas categorias analíticas que serão privilegiadas neste trabalho: através delas pretende-se, em primeiro lugar, compreender melhor a atuação do Programa e sua relação com o contexto socioeconômico e

ambiental não apenas do Município, mas também no contexto das políticas públicas e, em segundo, oferecer contribuições relevantes a futuros projetos de pesquisa dedicados ao tema. Nesta perspectiva, buscou-se verificar os seguintes aspectos diante da implementação do FNE Proinfra no município estudado:

1 - dinâmica da atividade econômica local com efeitos positivos sobre a renda: criação de empregos diretos, indiretos, expansão do comércio e do turismo;

2 - comportamento dos indicadores de saúde: a eliminação das fontes de proliferação de agentes parasitários e seus vetores reduzirá a exposição da população local à ocorrência de doenças infecto parasitárias;

3 - repercussão nas condições de habitação: eliminação e/ou reestruturação de zonas insalubres e de risco;

4 - recuperação do meio ambiente: impactos mínimos sobre os recursos hídricos e sobre a fauna e flora local, tanto no decorrer das obras como na disposição final do esgotamento sanitário;

Quanto ao método de procedimento a ser utilizado na pesquisa, optou-se pelo modelo ou paradigma qualitativo. Admitindo a complexidade de apreensão da processualidade dinâmica que rege os fatos e fenômenos, a saber, a ação das subjetividades individuais (ou estratos sociais) sobre a realidade concreta, uma avaliação de natureza qualitativa se revela como a mais adequada à compreensão dos resultados apresentado pelas políticas e programas. Em outras palavras, os resultados apresentados pelas políticas e programas estão estritamente vinculados a processos de afirmação ideológica, permeados pelo incessante embate político entre os diferentes sujeitos sociais em defesa de seus interesses. A objetividade fria dos números, preponderante em uma perspectiva quantitativa, não se revela capaz de mensurar essa importante dinâmica institucional, decisiva na construção dos diferentes perfis que as políticas e programas podem assumir ao longo de sua trajetória, considerando os respectivos contextos socioeconômicos.

Para compreender a dinâmica de políticas implementadas em diferentes momentos históricos, concebidos a partir de modelos político-econômico-sociais específicos, faz toda a diferença perceber como são acionados elementos de ordem simbólica – elementos étnicos e identitários: valores morais, cívicos e éticos; idéias [sic] e símbolos articulados a ideologias do progresso e da modernização, dentre outros. (RODRIGUES, 2014, p. 59).

Diante do caráter subjetivo do conjunto de símbolos e representações sociais, a trajetória das políticas e dos programas, enquanto resultado do conflito de interesses,

apresenta múltiplos deslocamentos, perceptíveis apenas segundo um novo prisma analítico capaz de apreender tal dinâmica. Sob ele, a avaliação das políticas e programas ganha novo sentido, qualitativo, em profundidade, procurando captar a avaliação de programas a partir das vivências experimentadas pelos atores sociais envolvidos, expressas pela gama de símbolos e representações.

Quanto aos métodos de levantamento de dados e informações, estes foram coletados por documentação indireta e direta. No primeiro caso coletaram-se dados e informações a fim de se levantarem informações preliminares relativas ao objeto de estudo, bem como aprofundou-se o conhecimento teórico sobre políticas e programas de desenvolvimento regional, infraestrutura de saneamento básico e metodologias de avaliação de programas. Foi realizada, por um lado, pesquisa documental com o objetivo de se levantarem informações a partir de fontes primárias: Decreto nº 6.047 de 22.02.2007, Lei nº 7.827 de 27.09.1989, Lei Federal nº 1.649, de 19.07.1952, Lei nº 11.445 de 05.01.2007, Relatórios de Avaliação do FNE, Institutos de Pesquisa (IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2012) e órgãos governamentais (Ministério das Cidades, Ministério da Saúde e Ministério da Integração Nacional); por outro lado, foi realizada pesquisa bibliográfica com informações de fontes secundárias com base em literatura produzida sobre o assunto, tais como livros, teses, dissertações e artigos.

No segundo caso, os dados foram coletados em campo, sendo eleito, em vista dos objetivos propostos neste trabalho, o estudo de caso como técnica de pesquisa, uma vez que, desde a sua criação em 2003, o FNE Proinfra financiou apenas uma vez, no Município de Cabo de Santo Agostinho, em 2009, um projeto de investimento direcionado a um setor de infraestrutura de natureza social, no caso, o sistema de saneamento básico. Considerando que o Programa fomentou majoritariamente projetos de investimento ligados à infraestrutura econômica como produção e distribuição de energia elétrica e telecomunicações, julgou-se de significativa pertinência avaliá-lo na execução de um sistema de infraestrutura de cunho social.

Neste sentido, cabe empreender uma breve exposição sobre o estudo de caso, estratégia de pesquisa utilizada por este trabalho. De acordo com alguns autores, ele é mais adequado a dar respostas a questões do tipo como e por que, pelo fato de as mesmas estarem associadas a acontecimentos contemporâneos. Na investigação das causas de sua ocorrência não existe a possibilidade de se manipularem os comportamentos relevantes. (YIN, 2005).

Ainda de acordo com Yin (2005), o estudo de caso é uma investigação empírica e tem subjacente uma “lógica de planejamento” a qual define, em primeiro lugar, o seu escopo,

a investigação de um fenômeno contemporâneo levando em conta a realidade concreta em que se insere, mesmo não sendo identificáveis as fronteiras entre ambos. Em outras palavras, o fenômeno a ser investigado e seu contexto no mundo real representam, ambos, um único sistema, complexo e dinâmico, devendo por isso ser abordado holisticamente (o todo é mais do que a soma das partes). Na mesma direção, Holanda (2006, p. 286) afirma que “[...] o estudo de caso implica uma visão holística e busca identificar as inter-relações entre fatores técnicos, organizacionais, humanos e culturais que explicam o funcionamento de um sistema”. A compreensão desse sistema fornece os elementos necessários à avaliação do fenômeno: “[...] você usaria o método de estudo de caso quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais – acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo.” (YIN, 2005, p. 32). Em segundo lugar, a lógica de planejamento de um estudo de caso, em face da ausência de delimitações claras entre a política e o contexto que a produz, exige o emprego de instrumentos e estratégias próprias, tanto para a coleta de dados como para a análise dos mesmos. Diante da complexidade intrínseca das inter-relações entre o fenômeno objeto e o seu contexto, a gama de variáveis será muito maior, exigindo, portanto, uma ampla coleta de dados qualitativos ou quantitativos, baseadas nas proposições teóricas iniciais. (YIN, 2005). Recorre-se, para tanto, a fontes primárias de dados, entrevista formal ou informal e aplicação de questionários; e a fontes secundárias como, livros, jornais, revistas, documentos, relatórios corporativos, apresentações, sites institucionais, etc. É pré-condição, quando se objetiva realizar uma análise e avaliação eficazes do fenômeno estudado, analisar e combinar (triangulação) os dados provenientes dessas múltiplas fontes de dados, uma vez que, mediante esse procedimento, distorções e vieses são evitados, conferindo maior fidedignidade à pesquisa.

Em suma, o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa (ou avaliação) de natureza abrangente, realizada empiricamente. Utiliza múltiplas fontes de informações e uma série de processos de investigação, propondo-se conhecer um fenômeno específico (objetivo) em interação com o contexto (subjetivo) no qual está inserido, com o objetivo de revelar a natureza holística e complexa dessa interação:

O estudo de caso permite uma análise abrangente e em profundidade, ao invés de limitar-se à análise de apenas alguns aspectos muito restritos ou selecionados como ocorre com avaliações quantitativas. O que se pretende é entender o fenômeno da forma mais completa possível. Em geral, o objetivo não é um simples teste de teorias ou hipóteses, mas principalmente a descoberta, a penetração profunda, a exploração de cunhas, canais ou focos iluminadores (“*insights*”), a interpretação contextualizada e a busca de conteúdos e significados. (HOLANDA, 2006, p. 287).

Ao se debruçarem sobre a investigação da inter-relação entre o objeto de estudo e suas conexões com o contexto que o cerca, os estudos de caso se mostram, em primeiro, uma natureza particularista, enfocando um fenômeno em particular. Em segundo lugar, ele se propõe a descrever de forma densa e completa o fenômeno em toda a sua complexidade estrutural e a relação dinâmica entre os elementos ou fatores que lhe dão forma. Por último, os estudos de caso são heurísticos, trazendo em si possibilidades de aprendizado no próprio processo investigativo. Novos significados emergirão nesse processo contribuindo para a expansão do conhecimento sobre o próprio fenômeno. (HOLANDA, 2006).

No âmbito do estudo de caso, os dados e informações foram coletados por meio de entrevistas não estruturadas ou abertas junto aos sujeitos envolvidos com a execução do FNE Proinfra no sistema de saneamento básico a Reserva Ecológica do Paiva, localizada no Município de Cabo de Santo Agostinho-PE, a saber, gestores do Programa, investidores privados, representantes do setor de saúde e meio ambiente e moradores da localidade. O objetivo dessa opção metodológica consiste em deixar os entrevistados narrarem espontaneamente suas vivências particulares, face à ação do FNE Proinfra, de onde se espera que venham à superfície uma gama de significados (opiniões, percepções e representações) que permitam compreender todo o contexto (social, econômico e ambiental) no qual o Programa foi implementado e executado:

[...] a apreensão de significados exige a realização de entrevistas aprofundadas e abertas; ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiem o campo de reflexão, [...] Uma entrevista aberta e aprofundada de qualidade é aquela que resulta em informações e reflexões novas, na maioria das vezes sequer imaginadas pelo pesquisador. (RODRIGUES, 2014, p. 57).

A avaliação do Programa, sob esse prisma, pretende ir além das avaliações institucionais normalmente realizadas em instituições de fomento, focadas no alcance de metas e no cumprimento de objetivos, pois se entende aqui como essencial, investigar a avaliação do programa a partir do ponto de vista dos vários atores envolvidos. Isso significa captar e interpretar os diversos sentidos e significados do FNE Proinfra na transformação das condições de vida desses atores. Considerando a subjetividade inerente às percepções de cada ator sobre a execução do Programa e a posição que cada um ocupa no contexto socioeconômico e político-institucional, uma narrativa individual oferecerá as informações necessárias ao entendimento do funcionamento do programa sob o aspecto dinâmico, revelando a trajetória do programa no decurso de sua execução.

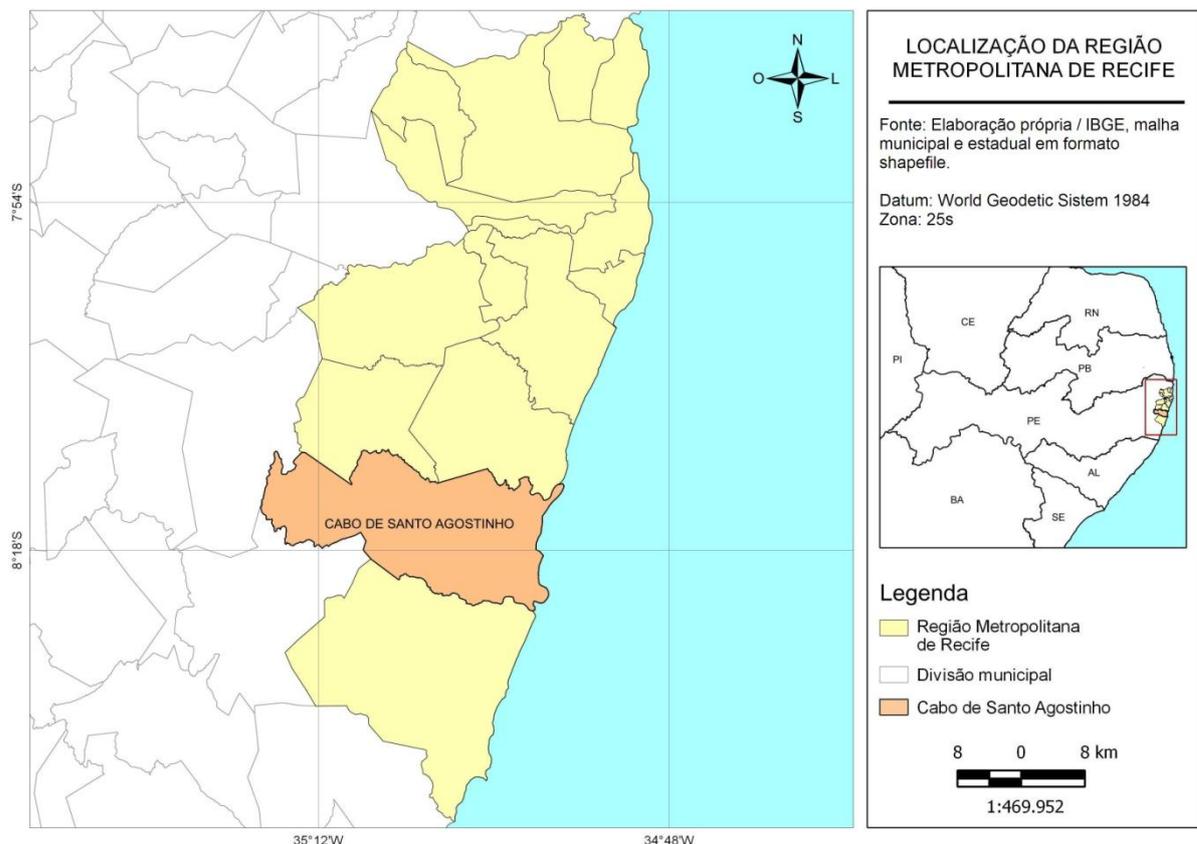
Trata-se, portanto, dos deslocamentos de uma política por espaços políticos, econômicos e sócio-culturais distintos, uma vez que comporta não apenas, do ponto de vista macro-estrutural, o trânsito pelas esferas federal, estadual e municipal, mas a apreensão e efetivação da política em contextos distintos; sujeita, portanto, a uma variada gama de apropriações e interferências – conforme o jogo de interesses, jogos de poder e forças políticas locais - , podendo levar a resultados distintos, bem como revelar inadequações na forma como a mesma foi pensada, formulada e implantada em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional. (RODRIGUES, 2014, p. 60).

5 IMPACTOS E RESULTADOS DO FNE Proinfra NO SISTEMA DE SANEAMENTO BÁSICO DA RESERVA ECOLÓGICA DO PAIVA

Cabo de Santo Agostinho é um dos 14 Municípios que compõem a Região Metropolitana de Recife (RMR) e, juntamente com o Município de Ipojuca, compõe a Microrregião de Suape.

Situado a cerca de 40 Km ao sul da RMR, possui uma extensão territorial de 448,7 Km², o que corresponde a aproximadamente 16% da Região Metropolitana, ficando atrás apenas do Município de Ipojuca (19%). Ao norte, está limitado pelos Municípios de Vitória de Santo Antão, Moreno e Jaboatão dos Guararapes; ao sul, pelos Municípios de Escada e Ipojuca; a leste, com o Oceano Atlântico; a Oeste, com os municípios de Escada e Vitória de Santo Antão. O bioma é predominantemente composto pela mata atlântica.

Figura 1 - Localização do Município de Cabo de Santo Agostinho na RMR



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do /IBGE - Malha municipal 2010.

O Município detém a quinta maior população da Região Metropolitana do Recife, 185.025 habitantes (IBGE, 2014b), ou 5% do total, e uma densidade demográfica relativamente baixa, 412,3 hab/Km², se comparada a Olinda (9.063,6 hab/Km²) e Recife (7.039,6 hab/Km²), sendo que, desse total, cerca de 90% da população é urbana.

Com relação aos aspectos econômicos, Cabo de Santo Agostinho detém o quarto maior Produto Interno Bruto (PIB) da Região Metropolitana do Recife, ou R\$ 5,4 bilhões (IBGE, 2011) (8% do total), sendo que o setor industrial adiciona a maior parcela, R\$ 2,5 bilhões, seguido pelo setor de serviços (R\$ 1,9 bilhões) e agropecuário (R\$ 19 milhões)¹⁶. A prevalência das atividades industriais na economia do Município está vinculada ao complexo industrial portuário de Suape o maior do Nordeste e o segundo maior do país, composto por mais de 60 empresas instaladas ou em vias de instalação (entre elas a refinaria da Petrobras, com uma capacidade projetada de 200 mil barris/dia) e responsável por uma movimentação de 5 milhões de toneladas de carga por ano. (VAINSENCER, 2013).

No que tange aos aspectos sociais, o Município possui o segundo maior PIB *per capita*, em torno de R\$ 29 mil, atrás apenas da cidade de Recife. Entretanto, mais da metade de sua população (57%) encontra-se em condição de pobreza, não obstante apresentar um Índice de Gini (IBGE, 2014a) relativamente baixo (0,41).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) geral do Município, em 2010, foi de 0,686, o sexto entre os municípios da Região Metropolitana, índice esse influenciado principalmente pelo IDH relacionado à longevidade, 0,812. (PNUD, 2013).

A população alfabetizada, com idade acima de 15 anos, no Município de Cabo de Santo Agostinho, de acordo com o Censo realizado em 2010 (IBGE, 2014b; IBGE, 2014c), era de 107.805 pessoas, a quinta maior da Região Metropolitana. Desse total, 7.792 eram analfabetos, ou 7,23% do total, o oitavo maior da região.

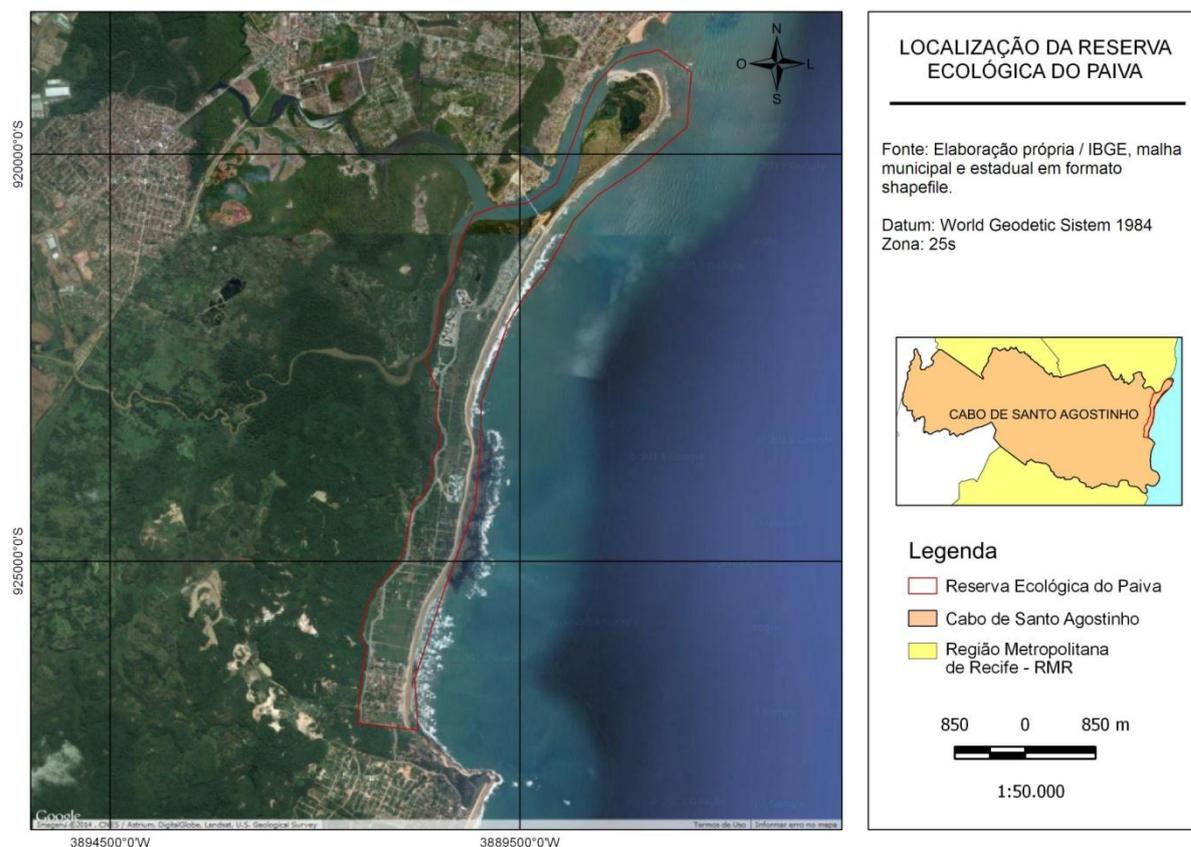
O número de internações ocorridas em decorrência da exposição às doenças relacionadas com a falta de saneamento básico, considerando a população entre 1 e 4 anos, de idade, em 2012, na Região Metropolitana de Recife foi de 1.257 ocorrências. (IBGE, 2014b). O município de Cabo de Santo Agostinho registrou o segundo menor número de internações: 36 casos ou 2,8% do total, ficando atrás apenas do Município de Moreno (0,3%).

A Reserva do Paiva consiste em um grande empreendimento imobiliário privado envolvendo os Grupos Oderbrecht, Ricardo Brennand e Cornélio Brennand. O projeto possui um forte apelo ecoturístico, e está localizada no litoral do Município de Cabo de Santo

¹⁶ Compõe também o PIB, a receita gerada pelos impostos indiretos, deduzidos os subsídios.

Agostinho, em uma área onde deságuam os Rios Pirapama e Jaboatão, a qual também é vizinha das reservas ecológicas de Mata Atlântica e áreas de conservação ambiental da RMR. Antes um loteamento de particulares (família Brennan), o empreendimento, denominado Reserva do Paiva, totaliza uma área de 5,5 Km² ao longo de aproximadamente 8 Km da faixa litorânea. (RABELO, 2012).

Figura 2 – Localização da Reserva do Paiva no Município de Cabo de Santo Agostinho



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE - Malha municipal 2010.

Trata-se de um complexo residencial, turístico e de lazer, cujas obras se iniciaram em 2007. Projetado para ser construído em dez etapas, sua conclusão está prevista para o ano de 2023. Compõe-se por um conjunto residencial de alto padrão (Morada da Península, concluído na primeira etapa), um centro comercial, bares, restaurantes, boates e uma rede hoteleira. A viabilização do projeto se deu por uma dotação inicial de infraestrutura viária que conecta os Municípios de Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho, empreendimento realizado através de PPP entre o Governo de Pernambuco e a Via Parque S/A, composto pela Ponte do Paiva, com uma extensão aproximada de 300 m sobre o Rio Jaboatão, e por uma rodovia tarifada, a Via Parque, com uma extensão de 6,2 Km ao longo do litoral (RABELO, 2012).

Embora a instalação da infraestrutura de saneamento básico para o complexo do Paiva estivesse no escopo do projeto, ela não foi realizada através de uma PPP, mas por conta de uma empresa de economia mista e de capital aberto, sob o controle do Estado de Pernambuco. No projeto de investimento encaminhado por essa empresa à instituição financiadora, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), foi estimado um custo total para a instalação de um sistema de saneamento básico na localidade, de R\$ 53,9 milhões, dos quais R\$ 43,1 milhões foram alocados através do FNE Proinfra e R\$ 10,8 milhões oriundos de recursos da própria empresa. (BANCO DO NORDESTE, 2009). O projeto previa a construção de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, estação de tratamento de esgoto, interligações e ramais, rede coletora, elevatórias, emissários, limpeza de coletoras, aquisição e fornecimento de materiais e serviços de energização e automação. Do investimento total, 66,5% seriam direcionados para a Reserva do Paiva, 5,9% para a Praia de Itapoama e 27,5% para o sistema de esgotamento sanitário (Bacia D) do Município de Cabo de Santo Agostinho¹⁷.

Segundo a proposta de crédito encaminhada pelo proponente à instituição financiadora, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o objetivo consistia em ampliar a oferta de infraestrutura de saneamento básico, voltado para área em expansão urbana na Região Metropolitana de Recife (RMR):

O plano de investimento da Empresa tem como objetivo a construção, operação e manutenção do sistema de saneamento básico do loteamento turístico-residencial Reserva do Paiva (Praia do Paiva) e da localidade de Itapoama, ambos localizados no Município do Cabo de Santo Agostinho, Região Metropolitana de Recife – RMR. O sistema compreende os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário visando ao atendimento de demanda futura prevista para essas localidades. (BANCO DO NORDESTE, 2009, p. 4).

Quanto à sua finalidade, o sistema de saneamento básico deveria oferecer o suporte necessário à expansão do setor de turismo e lazer na RMR, com ênfase no Complexo do Paiva:

¹⁷ As obras previstas para o Município foram canceladas, sendo assim retiradas do contrato com o BNB. A empresa proponente deverá substituir esse investimento por outro, o qual será submetido à análise do BNB. (BANCO DO NORDESTE, 2014b).

Saliente-se que a Reserva do Paiva se constitui na implantação de um destino internacional de turismo e lazer associado a empreendimentos residenciais, de comércio e serviços de alto padrão. Trata-se do primeiro empreendimento de destino de turismo planejado de Pernambuco e que ampliará a oferta de serviços turísticos, de esportes e lazer à população local, formando um importante pólo [...] de desenvolvimento econômico no Litoral Sul da Região Metropolitana de Recife. (BANCO DO NORDESTE, 2009, p. 4).

De acordo com a proposta de investimento elaborado pela empresa proponente, os benefícios socioeconômicos mais expressivos, resultantes dos investimentos no sistema de saneamento básico no empreendimento Reserva do Paiva seriam:

- a) Atração de um fluxo de turismo e lazer, de negócios e residencial de alto padrão para Pernambuco, mediante a oferta de uma infra-estrutura [sic] de padrão internacional;
- b) Geração de aproximadamente 4.400 postos anuais de trabalho na fase de implantação do empreendimento;
- c) Potencial para a criação de 38.000 empregos diretos e indiretos com as atividades econômicas a serem ali desenvolvidas,
- d) Estimativa de arrecadação de impostos (ITBI, IPTU, ISS, ICMS) da ordem de R\$ 358,0 milhões, apenas na fase de construção do destino turístico;
- e) Expressivo impacto social pela educação, treinamento profissional e capacitação de pessoas, contribuindo para o aumento do IDH de toda a região atingida pelo empreendimento;
- f) Preservação e uso sustentável do meio ambiente. (BANCO DO NORDESTE, 2009, p. 24).

Analisando atentamente a lista de benefícios e levando-se em consideração a proporção dos valores investidos em cada localidade, o objetivo geral e da finalidade do projeto, pode-se fazer algumas observações importantes.

Em primeiro lugar, o projeto de desenvolvimento econômico de longo prazo do litoral sul da Região Metropolitana de Recife está claramente centrado no funcionamento do complexo turístico-imobiliário Reserva do Paiva, dada a maior proporção dos recursos em infraestrutura de saneamento básico (66,5%) direcionada a ele em relação às outras localidades contempladas pelo projeto.

Em segundo lugar, a lista de benefícios apresentada pela empresa proponente se refere àqueles decorrentes das atividades imobiliária, turística e empresarial a serem desenvolvidas na Reserva do Paiva, e não propriamente aos benefícios gerados pelo sistema de saneamento básico no litoral sul da Região Metropolitana do Recife. Neste sentido, toda a infraestrutura de saneamento instalada tem um papel coadjuvante, vinculada a um objetivo fortemente econômico: viabilizar o funcionamento de um complexo turístico e de lazer de alto padrão com o qual se espera impulsionar a atividade econômica localizada no litoral sul do Estado de Pernambuco.

Em terceiro lugar, foi projetada a geração anual em torno de 4.400 empregos diretamente envolvidos na construção do complexo imobiliário do Paiva (Item “b”). De acordo com os dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), divulgado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o número de empregos formais direta ou indiretamente relacionados à construção civil e outras atividades de apoio (incluídas aí a infraestrutura de saneamento básico) no Município de Cabo de Santo Agostinho teve, de acordo com a Tabela 6, uma significativa expansão a partir do início das obras da Reserva do Paiva em 2009, passando de 1.453 para 3.285 postos de trabalho, o que representa um acréscimo de 126% em relação ao ano anterior. (BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2014).

Tabela 6 - Número de empregos formais direta ou indiretamente relacionados à construção civil: Município de Cabo de Santo Agostinho - 2006 a 2012

Ano	Nº de postos de trabalho
2006	1.396
2007	1.453
2008	1.946
2009	3.078
2010	3.285
2011	7.210
2012	4.086

Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego (2014).

Embora os dados sejam condizentes com a projeção apresentada, não se pode afirmar com precisão se realmente eles estão associados, na totalidade, às obras realizadas na Reserva do Paiva. Isto porque a Reserva é uma entre várias localidades pertencentes à cidade de Cabo de Santo Agostinho, e as estatísticas da RAIS não possuem níveis de desagregação geográfica mais específicas, a não ser o recorte municipal, significando que os dados podem estar associados à geração de empregos em outras localidades do município ou até mesmo em outros empreendimentos. Contudo, em que pese a dificuldade em se estabelecer uma relação causal entre os investimentos imobiliários da Reserva do Paiva e a expansão do nível de emprego em Cabo de Santo Agostinho, os dados apresentados acabam por se constituir um indicador relevante, considerando a magnitude desse empreendimento no município.

Por último, a ênfase em se alcançarem os benefícios econômicos relativamente aos benefícios sociais dos investimentos em saneamento básico em Cabo de Santo Agostinho é clara, na medida em que no escopo do próprio projeto não foram também elaboradas, por exemplo, projeções dos impactos desses investimentos sobre o setor educacional do município (aumento do número de vagas, particularmente em cursos técnicos de nível médio, redução do analfabetismo etc.), tampouco o IDH estimado em decorrência dessa futura elevação dos níveis de ensino. Uma ausência sentida na lista de benefícios do projeto em questão se refere aos impactos dos investimentos em saneamento básico sobre a saúde pública: não há menção às contribuições que os investimentos em infraestrutura de saneamento básico poderiam proporcionar no que se refere à redução dos índices de morbidade por doenças infecto-contagiosas no Município de Cabo de Santo Agostinho.

Diante das observações apontadas, os investimentos realizados no sistema de saneamento básico em Cabo de Santo Agostinho apenas se encaixam como provedores de um sistema de infraestrutura básico a um grande empreendimento turístico-imobiliário de alto padrão sobre o qual se apoia um projeto de desenvolvimento do governo estadual para o litoral sul do Estado de Pernambuco. Sob esse prisma, ele se insere preponderantemente em uma lógica empresarial do próprio empreendimento, de exploração econômica de uma localidade específica do Município de Cabo de Santo Agostinho, e não em um contexto de universalização dos serviços de saneamento do município. De acordo com declaração de representante da empresa proponente, o qual se reservou ao direito de não ser identificado, o investimento no sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva representa oportunidade de retornos potenciais por estar dirigido a um segmento social de alto poder aquisitivo:

[...] a Praia do Paiva tem um foco diferente do saneamento, é o saneamento como todo, né? É o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, mas é um empreendimento de outro nível, outra classe, atendendo um cliente diferenciado, um cliente realmente de empreendimento de luxo, um alto empreendimento. Provavelmente será um investimento com retorno [...]

O entrevistado reservou-se ao direito de não mencionar o desempenho operacional da empresa. Contudo, ele entende que apesar de a empresa figurar como um agente vinculado às políticas públicas do setor de saneamento básico, a universalização dos serviços é cara ao seu desempenho:

[...] você há de convir que nós temos, enquanto operadores de políticas públicas, obrigação de fornecer água e muito dos nossos investimentos não tem retorno [...] visto a população carente, baixa renda... eu não tenho retorno disso, mas o Paiva é diferenciado [...]

Ou seja, as políticas de universalização dos serviços de saneamento básico, as quais preveem a equidade quantitativa e qualitativa na oferta desses serviços, aparentemente não se encaixam na lógica de valorização do capital, tendo em vista o diferencial de renda entre os estratos sociais de menor e de maior poder aquisitivo. Segundo o entrevistado, a dificuldade específica do setor de saneamento está associada à elevada mobilização de recursos que esse setor exige, aos elevados custos fixos necessários à construção e operação dos sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento das águas servidas, além do fato de os retornos do setor serem de longa maturação:

[...] o problema do saneamento é que ele exige um alto investimento inicial que a gente não pode fazer, a não ser que haja uma fonte externa de baixo custo, como essa do BNB [o FNE Proinfra], né? [...] a gente só vai ter algum retorno lá no longo prazo, quando o financiamento for amortizado [...] até lá temos que operar com altos custos que não variam, qualquer que seja o volume de água tratada, por exemplo [...] você sabe, né, tem a mão de obra, tubulação, instrumentos de medição, insumos, energia elétrica, o desgaste das estruturas [...]

Nesse sentido, as tarifas reduzidas, direcionadas aos consumidores de menor poder aquisitivo, em face dos elevados custos fixos, acabam por alongar o período de maturação dos investimentos iniciais, a despeito de seu importante papel como instrumento de transferência de renda. Portanto, o investimento na Reserva do Paiva representa uma oportunidade em potencial em se obterem taxas de retorno expressivamente superiores àquelas observadas em outros investimentos relacionados à infraestrutura de saneamento básico. Para o entrevistado, a possibilidade de se compatibilizar a universalização dos serviços de saneamento básico com significativos retornos de escala só é possível através de uma Parceria Público-Privada (PPP):

Olha, a dificuldade principal em se investir em saneamento é o tamanho dos recursos a serem mobilizados, que geralmente é muito grande e o retorno desse investimento que só vai se realizar daqui a 10, 20 anos [...] é um risco que o setor privado não quer correr, então sobra para o ente público, mas aí tem a questão da restrição orçamentária, né? O investimento em saneamento só vai oferecer retornos atraentes do ponto de vista do mercado, com a cobrança de taxas maiores, ou seja, quando o projeto for direcionado a uma parcela da população com maior poder aquisitivo [...] então como é que se pode universalizar os serviços de saneamento básico, direcionar a oferta de serviços de saneamento às camadas populares? Através de políticas públicas que estimulem as PPPs! Essa é a saída, na minha opinião. Na Europa já se faz parcerias entre os entes públicos e privados há muito tempo [...] A vantagem das PPPs está na diluição dos riscos de longo prazo por que o Estado, a depender do tipo de contrato, vai ter que remunerar o ente privado, caso as tarifas cobradas por este não cubram o investimento [...]

Além da necessidade em se generalizar o modelo de empreendimento das parcerias público-privadas, o entrevistado observa que uma definição institucional sobre qual

ente federativo recairá a responsabilidade por obras e serviços públicos de saneamento básico eliminaria a insegurança dos investidores privados no setor:

[...] mas também há um problema, aí: apesar de se ter uma Lei voltada para o setor de saneamento, a Lei 11.445, ela mesma não definiu qual esfera do poder público ficará responsável pelos serviços de saneamento [...] desse jeito, com quem a empresa vai firmar um contrato de PPP? Com o Estado ou com o Município?

Embora a entrevista tenha tido que, infelizmente, ser interrompida inesperada e prematuramente por imprevisto interno da empresa, o que limitou sobremaneira as possibilidades de explorar o tema em uma maior profundidade, pode-se extrair algumas percepções importantes a partir das declarações feitas por esse personagem pertencente ao setor empresarial.

Em primeiro lugar, o investimento no sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva é diferenciado, atendendo à demanda de estrato social de alto poder aquisitivo, o que traz oportunidades reais de retorno financeiro. Situação significativamente diversa se comparada àquela na qual os investimentos realizados pela empresa são direcionados às camadas sociais populares.

Em segundo lugar, embora o entrevistado reconheça a necessidade e importância do papel das políticas públicas como instrumento de universalização dos serviços de saneamento e do papel da empresa como executora dessas políticas, ele observa que o caráter social intrínseco a essa universalização, entretanto, não favorece, sob o prisma econômico e empresarial, a possibilidade de retornos financeiros significativos que premiem o capital investido, o que é diferente quando se atende à demanda de consumidores de alta renda.

Em terceiro lugar, a universalização dos serviços de saneamento, em função dos altos custos fixos incorridos na instalação e operação de unidades de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, só é viável se forem disseminadas políticas públicas que facilitem o acesso de capitais privados a fontes de financiamento de baixo custo. Principalmente, aquelas que estimulem parcerias entre os entes públicos e privados em projetos de investimento em infraestrutura de saneamento (PPPs).

Por último, as decisões empresariais não abrem mão da clareza no que se refere às regras do jogo: a indefinição institucional contida no principal marco regulatório do setor de saneamento acerca da titularidade dos serviços públicos de saneamento (Estados ou Municípios) inibe significativamente a atração de investimentos privados para as PPP. Tem-se em vista que possíveis disputas judiciais entre aqueles entes federados irão certamente

comprometer a remuneração que eles concedem ao ente privado nesse regime de investimento.

Outro personagem que contribuiu de forma importante na avaliação do FNE Proinfra sobre o sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva pertence ao setor público, funcionário do BNB, instituição responsável pela execução desse programa de financiamento, e da qual é membro da equipe de gestores do FNE. A entrevista baseou-se, em primeiro lugar, na busca de respostas acerca do papel do FNE Proinfra enquanto instrumento de política pública de crédito de desenvolvimento da região Nordeste através do fomento aos investimentos em infraestrutura econômica; em segundo, na importância para o programa de incentivos à infraestrutura de saneamento básico.

O entrevistado, respondendo à pergunta inicial, assinalou que a atuação do FNE Proinfra segue as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Por isso o programa procura cumprir um papel desconcentrador, no sentido de ativar economicamente áreas estagnadas do Nordeste, baseado em critérios relativos à situação de indicadores sociais e de renda existentes nessas áreas e por meio de incentivos que atraiam os investimentos privados em infraestrutura:

A PNDR procura, digamos, descentralizar. Tem como objetivo desconcentrar as decisões de investimento, estimulando sua migração para as áreas menos desenvolvidas do Brasil. Tanto que ela tem prioridades, e para definir essas prioridades ela se baseia em critérios territoriais associados a indicadores de renda e indicadores sociais. Então, por exemplo, prioridades para o semiárido, que é uma das prioridades da PNDR, prioridade para os municípios segundo a tipologia, os tipos de município, de baixa renda, estagnados, dinâmicos e de alta renda [...]. Então, os de alta renda não são priorizados, os demais são. Então nessa busca de você desconcentrar uma parte do Nordeste, o litoral, por exemplo, que é onde estão as áreas de maior renda e dentro do litoral estão as capitais, então é essa busca.

E observa que a deficiência em dotação de infraestrutura no Nordeste é um incentivo em potencial à vinda desses investimentos, e que o FNE, por meio do FNE Proinfra, tem um papel fundamental na atração de projetos de investimento no setor, em função das condições de financiamento que ele oferece. É importante observar que o entrevistado assinala a coexistência de níveis desiguais de desenvolvimento dentro na própria Região Nordeste, onde os municípios mais dinâmicos, localizados na faixa litorânea, atraem a maior parte dos investimentos, em detrimento dos municípios de menor dinamismo econômico, sediados na porção interiorana e semiárida. É, portanto, prioritário criar incentivos que estimulem o fluxo de investimentos em direção ao semiárido, o que tenderia a impulsionar o desenvolvimento econômico dos seus municípios:

A infraestrutura, com certeza é um dos itens, vamos dizer, deficientes no Nordeste. De maneira geral você tem Estados que têm melhorado muito, também nas capitais, é certo, mas ainda permanecem subdesenvolvidos. Então na hora em que o FNE que é um recurso público, oferece recursos com baixas taxas de juros busca atrair empreendimentos das áreas, das regiões mais dinâmicas para cá [...] dentro da Região Nordeste, tem também esse diferencial. Então se procura, dentro do Nordeste, atrair para áreas mais interioranas: para o semiárido, para fora das capitais.

Neste sentido, a PNDR persegue um modelo de desenvolvimento equilibrado, procurando dirigir os estímulos ao investimento em áreas menos dinâmicas, no caso o semiárido, evitando sua concentração espacial em determinada localidade e, de forma sustentada, no sentido de ser consistente em longo prazo. Nesse modelo o FNE Proinfra consiste em importante instrumento de estímulo aos investimentos em infraestrutura, vitais para a formação das futuras cadeias produtivas:

Então a infraestrutura faz parte disso, e o FNE Proinfra, que é o programa responsável pelo fomento desse setor, é um dos eixos nessa promoção do desenvolvimento, seja por meio dessa desconcentração que a PNDR busca, seja por equilibrar mais os níveis de desenvolvimento e de uma forma sustentada [...] que seja realmente sustentada, que permaneça ao longo do tempo. Então a infraestrutura, o FNE Proinfra, são elementos importantes para isso.

Fazendo uma avaliação pessoal, com foco principalmente no prisma estratégico no que se refere ao papel do BNB enquanto executor da PNDR, o entrevistado manifesta que o modelo mais apropriado de desenvolvimento econômico e social a ser promovido para o Nordeste se baseia na essência e na afirmação do BNB enquanto instituição de crédito orientada para o alcance do desenvolvimento econômico via financiamentos, prioritariamente de longo prazo:

Então eu vou colocar minha visão de gestor que lida com algum desses instrumentos e que tem conhecimento desses instrumentos do banco. Então eu diria assim: primeiro, um desafio grande para o BNB é reconhecer a sua potencialidade e contribuição enquanto banco de desenvolvimento. [...] Mas aonde eu bem entendo, nos últimos anos, principalmente é, assim, é a delimitação real de impor o papel enquanto banco, banco público e que precisa focar sua atuação pelo eixo de atuação pelo crédito. [...] A principal linha de atuação do banco é o crédito: agora, vamos trabalhar então que tipo de crédito? Esse é assim também um campo a ser continuamente aperfeiçoado porque banco por banco, bem ou mal, temos vários que atuam, só que nem todos são bancos públicos e nem todos como o banco público tem o viés mais forte de crédito de longo prazo, o que é o nosso caso, Então nesse panorama global a gente vai assim situando melhor qual o papel que a gente tem a desempenhar e no qual a gente pode realmente contribuir mais. Então eu percebo que o banco tem procurado assim a sua identidade como banco público que tem uma missão e tal, e a sua maior, vamos dizer, especialização, a sua maior qualificação dentro do crédito.

Direcionando a pergunta a um enfoque voltado especificamente aos impactos sociais e ambientais resultantes dos programas de financiamento do BNB, o entrevistado

preferiu respondê-la diversamente, de forma institucional, assinalando que essas variáveis fazem parte do modelo de desenvolvimento executado pelo BNB, sem detalhar quais e em que intensidade ocorreram esses impactos:

Está completamente inserido [o BNB], porque é grande a responsabilidade do Banco quando ele financia milhares de pronafianos¹⁸, por exemplo, o que está causando vários impactos aí. Então talvez..., talvez não, certamente, a característica de ser do banco público implica em uma prioridade para essa questão ambiental, que tanto pode estar o banco público voltado para o bem-estar e tal, como também ter obrigações legais, enquanto que nem todos os bancos privados observam, porque o banco é corresponsável pelos efeitos que seus financiamentos produzem no meio ambiente e na sociedade de maneira geral. Então não é a toa que a gente tem um ambiente que é o de Políticas Territoriais, Ambientais e de Inovações que cuida desta política ambiental voltada para o crédito, em que ela é tratada por equipes diferentes, equipe diferente daquela que trata a responsabilidade socioambiental, porque lá há uma preocupação ambiental e social, mas dentro desse viés.

Com relação à execução do FNE Proinfra, o entrevistado explicou que o monitoramento do programa foi executado em face da programação estabelecida. Todavia, ele não deixou claro como esse monitoramento é realizado em termos de uma avaliação focada na eficiência e na eficácia do programa. Ele se limitou a enfatizar a responsabilidade do BNB como agente de incentivo às demandas de investimento privado em determinados setores de infraestrutura e as delimitações operacionais do FNE Proinfra:

Na verdade o FNE Proinfra nunca financiou uma atividade que não estivesse enquadrada nas suas condições operacionais: se o objetivo é financiar projetos de saneamento básico, o programa vai financiar esses projetos, se são projetos relacionados ao setor de energia elétrica, os recursos serão direcionados ao setor, etc. O que nós temos observado de uns dois anos para cá, é uma maior tendência de financiamento aos projetos dedicados à geração de energia eólica, mas isso foi importante em um determinado momento por que veio de uma necessidade desse setor de estar sendo financiado, e o BNB como financiador de atividades que venham a ser importantes para o desenvolvimento da Região é importantíssimo para dar condições iniciais para que iniciassem várias atividades, vários polos de energia eólica e por aí vai.

Ele, contudo, assinalou que inicialmente havia um limite legal que impunha um teto ao volume de recursos destinados ao FNE Proinfra, limite esse que atualmente é determinado pelo compartilhamento do programa com outros que também fazem parte do FNE. Também não esclareceu se a limitação de disponibilidade de recursos implica alguma limitação operacional ou algum tipo de viés na execução do FNE Proinfra:

Quando o programa surgiu ele tinha uma limitação de 10% [...] de destinação de recursos. Inicialmente o limite foi de 10%, passando para 20% e finalmente não há mais limitação de recursos, o que, por outro lado, o setor de comércio e serviços, por

¹⁸ Termo que se refere às pequenas famílias agricultoras, público-alvo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

exemplo, tem uma limitação, de 20% do total de financiamentos do FNE que são direcionados para essas atividades por ano. Ele [o FNE Proinfra] compartilha os recursos do FNE com os outros setores, [...] Na programação do FNE, fazemos uma programação setorial, mas ele não parte dessa margem de 20%.

Com relação aos critérios adotados para as concessões de crédito pelo FNE Proinfra, foram abordados apenas aspectos de natureza técnica e legal, sem nenhuma referência à atuação de *lobbies* políticos ou setoriais sobre a destinação dos recursos, limitação essa que pode ser compreendida pelo envolvimento e pela postura do entrevistado:

Estamos começando a preparação para programação de 2013: então se olhando o marco legal [FNE 2013 – Programação Regional, 2013] a gente tem critérios de distribuição, por porte [tamanho da empresa], aí entra a infraestrutura que geralmente são grandes empresas, que no máximo esse ano vai ser de 30%, pode ser que no próximo se reduza a 20%, a gente vai ainda ver qual o posicionamento do ministério, mas de cara, 30% dos financiamentos serão direcionados às empresas de grande porte. Aí tem o semiárido, onde são direcionados 50% dos recursos do FNE. Tem a questão da tipologia: alta renda, que no máximo é 30% do FNE, a distribuição por Estado: no mínimo 4,5% e no máximo 30%. A programação por programa só tem essa limitação, de 20%. Ou seja, o bolo tem que ser dividido entre todos os setores. Não se pode programar para o que você quer: tem que combinar (alocar a proporção dos recursos) com todos os outros setores. Então a montagem da programação é um encadeamento entre várias fontes, uma superposição de vários critérios.

Contudo, o entrevistado assinalou três fatores importantes que limitam a abrangência e a capacidade difusora do FNE Proinfra enquanto instrumento de incentivo a projetos estruturantes como a infraestrutura. Primeiro, o programa tem um limite institucional importante, o de financiar somente investimentos de empresas privadas¹⁹. Neste sentido, por mais que se observem déficits importantes em infraestrutura em determinado espaço geográfico e se deseje elaborar uma programação na qual os recursos do FNE Proinfra sejam direcionados a eliminá-los, a falta de decisões privadas de investimento, por um lado, e o fato de serem, estados e municípios, os maiores demandantes em obras de infraestrutura, por outro, impõem um limite significativo à ação do programa:

[...] a infraestrutura governamental o FNE Proinfra não alcança. Então ele é um elemento importante, agora também tem um alcance limitado. Agente não pode pretender que o FNE Proinfra vai resolver todas as necessidades de infraestrutura da Região [...] Os governos dos Estados podem ter a necessidade de construir de uma estrada, [...] e, se for para financiar o próprio governo, então o FNE Proinfra não alcança; o financiamento se destina a empresas privadas. Nós precisamos reconhecer nossos limites como programadores. Às vezes nós podemos reconhecer, pretender ou direcionar um financiamento para determinada atividade, para determinada área, mas isso só vai se concretizar se tiver uma demanda privada [...]

¹⁹ O FNE Proinfra também financia projetos de investimento de empresas estatais que gerem receitas mercantis próprias, não dependendo, portanto, de recursos do tesouro.

O segundo fator citado pelo entrevistado se refere aos contratos de parceria público-privada, que são o instrumento jurídico que viabiliza economicamente as decisões privadas de investimento no setor de infraestrutura. Todavia, de acordo com o entrevistado, existe uma significativa indefinição na regulamentação de marcos legais, no âmbito de estados e municípios, que determinem institucionalmente como essas entidades irão atuar em parceria com o ente privado no que tange à execução de projetos em infraestrutura e sua oferta à sociedade:

O FNE Proinfra opera principalmente por meio PPPs [Parcerias Público-Privadas] [...] E tem outro ponto que é a questão da limitação interna ao programa que é a própria capacidade de os estados e municípios regulamentarem as PPPs, por que elas têm todo um regramento que você precisa ter. [...] Se a gente tivesse isso mais organizado, mais avançado, certamente teríamos mais demanda para infraestrutura pelos governos e pelos municípios.

Por último, o terceiro fator, a própria decisão do executivo federal direcionando ao BNDES o financiamento dos grandes projetos estruturantes:

E também há a importante decisão do Governo em delegar ao BNDES o fomento aos principais projetos de infraestrutura no Nordeste [...] Um exemplo é a geração e transmissão de energia eólica, o qual, pelo fato de representar um parque de imenso potencial aqui na Região, era o setor de infraestrutura que mais demandava recursos do FNE Proinfra.

Com relação à percepção pública da ação do FNE Proinfra, o entrevistado observou que há o reconhecimento consideravelmente difuso, ou até mesmo ausente, por parte dos sujeitos de direito - os destinatários finais das obras e serviços de infraestrutura – no que se refere ao papel do FNE Proinfra e até mesmo do BNB como agente de incentivo ao desenvolvimento do sistema de infraestrutura regional.

Eu diria assim, que há um reconhecimento, mas não muito claramente ao BNB, ao FNE e ao FNE Proinfra. Por exemplo, vamos falar da transmissão da energia elétrica. As pessoas dizem: “Tem energia aqui, mas antes na minha cidade não tinha”; “Nunca mais teve problemas de queda de energia [...]”, coisas desse tipo. Mas eu não sei se há uma percepção clara, porque quando você passa em frente a uma indústria e vê o outdoor mostrando o BNB como agente financiador, está localizada ali a participação do banco. Se não tem ali aquela placa, vão dizer “Não, aqui é o governo quem financiou”. São reconhecidos os benefícios, que houve uma melhora, agora nem sempre é visto o papel do banco.

No que se refere à importância do Nordeste no cenário econômico nacional, o entrevistado, por um lado, expressou otimismo quanto ao reconhecido peso econômico obtido pela região no âmbito da economia brasileira nos últimos anos; aos benefícios econômicos em potencial que ela pode extrair intra e inter-regionalmente. Mas, por outro lado, manifestou relevante reivindicação por uma atitude mais ativa, até mesmo proativa, da própria região

oferecendo maiores e mais atraentes oportunidades de investimento *vis-à-vis* às regiões mais dinâmicas:

Eu acho que o FNE Proinfra tem repercussões importantes para o Nordeste uma vez que é uma Região importante no cenário nacional, uma Região que tem pólos industriais, áreas mais industrializadas [...]. Por outro lado, se a gente percebe que alguns setores poderiam ser mais incentivados ou acompanhados pelo Governo Federal, também pelo lado da própria Região, ela tem um dever de casa a fazer. [...] De uma forma normal, numa visão capitalista em si, os recursos não iriam sozinhos, uma vez que há uma forte tendência em serem alocados em regiões mais desenvolvidas onde há uma maior dinâmica econômica. [...] Se não houver essa procura, ou essa, digamos assim, um maior *lobby* para trazer esses recursos, eles ou uma boa parte, vão ficar por lá (Sul e Sudeste) pela própria dinâmica do sistema [...]

Ou seja, sem a formação de um grupo de pressão que atue em favor da Região, de forma conjunta e coordenada, envolvendo os representantes dos Estados nordestinos nas instâncias do poder (sejam eles representantes do legislativo, do executivo e/ou de instituições públicas de fomento), os grandes projetos estruturantes continuarão sendo direcionados, em sua maior parte, às regiões mais desenvolvidas do Brasil, localizadas no eixo Sul-Sudeste:

Precisaria melhorar, porque há projetos que são importantes para um estado, mas que tem impacto nos demais estados, daí deveria ser uma demanda conjunta. Ou, quais são os projetos para o Nordeste que são fundamentais para a Região? Então, esses governadores dizem logo. Como? Transnordestina. Será que há a percepção da importância dela? Será que os governadores estão indo em bloco pressionar por ela? Temos também o papel da SUDENE, onde foi nomeada uma nova diretoria, um novo superintendente e estivemos até na última reunião do CONDEL, e o superintendente apresentou projetos realmente impactantes e relevantes para o Nordeste. Então é uma visão regional. É importante esse exercício de visão regional para que junto com o Banco [o BNB], junto com a SUDENE, que são órgãos regionais assim como o DENOCS - Departamento Nacional de Obras contra a Seca, etc. É essa força política dos governadores que vai reforçar essas demandas. Então faz parte do jogo político mesmo que esses grupos de interesse façam suas pressões.

E reconhecem a ausência de um *lobby* nordestino, ativo, articulado e comprometido com os interesses econômicos da região, na medida em que nos fóruns de debates sobre os grandes temas regionais não se registra a presença maciça dos governadores nas reuniões do CONDEL, do qual fazem parte:

A última reunião do CONDEL foi, aqui, no dia 13 (de julho). O Cid [Cid Gomes, Governador do Ceará] apresentou o novo Centro de Convenções. Foi uma reunião bem participativa e só não estavam presentes os governadores de Alagoas, Bahia, Minas Gerais e Piauí. Difícilmente se consegue que todos estejam presentes.

No que diz respeito à reduzida participação das concessões de crédito aos projetos de investimento vinculados ao sistema de saneamento básico no volume total de financiamentos concedidos pelo FNE Proinfra ao longo de sua existência (vide Tabela 5), face

aos projetos direcionados aos demais setores de infraestrutura do Nordeste, o entrevistado pondera que apesar do substancial déficit em sistemas de abastecimento de água tratada e, principalmente, de coleta e tratamento de esgotos, vários fatores contribuíram (e contribuem) para não estimular um volume adequado de investimentos privados no setor. Uns estão relacionados à própria lógica de mercado, outros relacionados a indefinições institucionais:

[...] acredito que alguns fatores tiveram muita influência para não dar a devida visibilidade que o setor de saneamento demanda. Eu começaria destacando o grande potencial representado pela geração e distribuição de energia, principalmente a matriz eólica, que atraiu muitos investidores para o setor [...] Outra questão importante que pode ser colocada aqui é que o investimento em saneamento tem um risco considerável, visto que o aporte inicial de recursos é geralmente muito elevado e os retornos só vão ocorrer lá no longo prazo, daqui a dez anos ou mais. O Governo teria a capacidade, se a gente colocar de lado a questão orçamentária, né, de assumir esse risco, mas mesmo assim tem outra dificuldade, que eu já me referi antes, a limitação institucional do FNE Proinfra de não poder financiar o Governo, só a iniciativa privada [...] eu vejo que a melhor opção ainda está nas PPPs [...] nelas, o risco é diluído, vamos dizer assim, entre o Governo e a iniciativa privada. Se forem resolvidas algumas questões institucionais, como por exemplo, a titularidade de qual ente público [Estados e Municípios] sobre a oferta de saneamento, a regulamentação legal desse instrumento já poderia ter avançado, facilitando as decisões do agente privado [...]

O entrevistado também observou que há uma tendência declinante do papel do FNE Proinfra em financiar os investimentos em infraestrutura de saneamento básico (em geral), seja por reorientação do Governo federal, redefinindo os papéis dos bancos de desenvolvimento no âmbito das políticas setoriais de crédito no plano nacional, seja pela atuação de outros programas de crédito patrocinados e executados pelo próprio BNB, atendendo, diferentemente do FNE Proinfra, o setor público dependente (estados e municípios) e, por fim, pelo fato de as companhias de saneamento estaduais terem optado ultimamente por outras fontes de financiamento que não aquelas oferecidas pelo BNB:

Tem o fato do redirecionamento do papel do Banco [BNB], definido pelo Governo Federal, na questão do desenvolvimento regional: o Banco tem como prioridade agora fomentar o investimento na indústria e nas micro e pequenas empresas [MPEs - microempresas e empresas de pequeno porte]. Os grandes projetos estruturantes na Região Nordeste ficaram agora sob responsabilidade do BNDES. Não que o BNB vá deixar de financiar projetos em infraestrutura, mas o foco agora é apoiar a indústria e as micro e pequenas empresas [...] Há também outros programas do Banco que também irão financiar investimentos em infraestrutura, como o Prodepro, o Programa de Desenvolvimento Produtivo, que está em fase de estruturação e irá atender demandas do setor público. Por último, a gente deve também ter em mente que as empresas estaduais de saneamento têm buscado outras fontes de recursos além das oferecidas pelo BNB para investir no saneamento, como as do BNDES e do BID [...]

Com relação ao financiamento realizado pelo FNE Proinfra para implantação de infraestrutura de saneamento na Reserva do Paiva e Itapoama, o entrevistado entende que o

financiamento está perfeitamente enquadrado no bojo da missão do BNB: promover o desenvolvimento regional sustentado do Nordeste através da sua ação enquanto agente executor de políticas de crédito de fomento econômico direcionadas à região.

A ação do FNE Proinfra, financiando a instalação do sistema de saneamento básico lá na Reserva do Paiva [e da Praia de Itapoama], tem por objetivo impulsionar a atividade econômica daquele que eu entendo ser um importante polo de turismo localizado lá no litoral do Estado de Pernambuco... No fim das contas, o programa viabiliza um sistema de infraestrutura específico, sobre o qual tenderá a se desenvolver toda uma cadeia produtiva baseada no turismo e lazer como hotéis, restaurantes, bares, etc., com repercussões econômicas, sociais e ambientais importantes sobre a localidade e até mesmo sobre o Município onde está sediada. Nesse caso, a infraestrutura de saneamento do Paiva tem um sentido econômico, coerente com o próprio objetivo do FNE Proinfra, que é estimular a decisão de investir dos empreendedores, por meio da oferta de infraestrutura econômica. Os benefícios sociais relacionados à ação do FNE Proinfra sobre o sistema de saneamento básico no Paiva tendem a surgir no futuro, como consequência do aquecimento da economia local, gerando mais empregos e renda [...]

A partir do relato acima, enumeram-se algumas percepções importantes captadas a partir das declarações do representante da instituição patrocinadora do programa. A primeira é o reconhecimento da existência de um significativo desequilíbrio intrarregional no próprio Nordeste, o qual tende a comprometer a capacidade da região em alcançar níveis elevados de desenvolvimento no plano inter-regional. Daí a importância do FNE Proinfra como mecanismo de reorientação dos investimentos, direcionando-os do litoral (onde historicamente se concentrou a maioria dos empreendimentos em infraestrutura (vide Tabela 3) para o interior do Nordeste, especialmente o semiárido.

Outro aspecto importante extraído da entrevista foi certa decepção, manifestada pelo entrevistado, no que se refere a uma relativa não percepção pública do papel do BNB enquanto instituição orientada, em última instância, à promoção do desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste. Apesar da função precípua desempenhada pelo BNB, formulador e executor de políticas de crédito voltadas ao fomento da atividade econômica do Nordeste, essa função é pouco assimilada pela população. Normalmente, os benefícios adquiridos são percebidos de forma difusa pelos sujeitos de direito: se reconhece que tal obra foi feita pelo Governo, mas não através de uma instituição pública específica, institucionalmente orientada para estimular, pelo crédito, a execução dessas obras na região. Sob esse prisma fica subentendido que a falta de percepção pública dificulta ou até mesmo impede a criação de uma identidade da população nordestina com o BNB, um vínculo que uma vez estabelecido fortaleceria, no plano político e institucional, o papel do BNB no seio das políticas de desenvolvimento regional.

Também se percebeu discreto sentimento de angústia por parte do entrevistado ao se tocar nos aspectos políticos envolvidos com o fenômeno da desigualdade regional. Apesar do grande impulso econômico experimentado pela economia nordestina nos últimos anos, o eixo Sul-Sudeste é o destinatário dos grandes projetos estruturantes do Brasil. Não somente pelo histórico dinamismo econômico dessas regiões em atrair mais facilmente os grandes investimentos industriais e no setor de infraestrutura, mas também pelo forte poder de pressão exercido por seus representantes localizados nas instâncias de poder (parlamento federal e governos estaduais), ou por instituições no âmbito da sociedade civil, como associações empresariais. A reversão, ou pelo menos o reequilíbrio dessa assimetria regional no fluxo de investimentos passaria por uma maior proeminência política da região Nordeste no cenário econômico nacional, em defesa das suas principais instituições de fomento como a SUDENE, o BNB e o DNOCS.

O mesmo sentimento foi observado com relação à ação do FNE Proinfra e o desenvolvimento da infraestrutura de saneamento básico do Nordeste. Não obstante o reconhecimento, por parte do entrevistado, do grande déficit desse setor de infraestrutura no Nordeste e da perspectiva de que os contratos de PPP exerçam maior poder de atração de capitais privados para o setor, ele observa que o FNE Proinfra tende a não se inserir relevantemente nas oportunidades de financiamento de potenciais investimentos que venham a ocorrer futuramente no setor. Em primeiro lugar, pela diretriz expedida pelo executivo federal, redirecionando os financiamentos aos grandes projetos em infraestrutura do Nordeste para o BNDES, cabendo ao BNB concentrar sua ação no financiamento de projetos de investimento no setor industrial e aqueles relacionados ao segmento de microempresas e empresas de pequeno porte. Em segundo lugar, pela perspectiva de que o FNE Proinfra deva concorrer futuramente, por um lado, com outros programas do BNB cujas linhas de crédito aos investimentos em infraestrutura de saneamento básico atendam, diferentemente do FNE Proinfra, demandas do setor público – estados e municípios e, por outro, com fontes externas de recursos – BNDES e BID – demandadas significativamente por esse mesmo setor público.

Para o entrevistado, a ação do FNE Proinfra sobre a instalação e a expansão do sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva e da Praia de Itapoama cumpre a finalidade própria do programa, a saber, estimular prioritariamente a atividade econômica do Nordeste via fomento aos investimentos privados em infraestrutura. Nesse sentido, as concessões de crédito do FNE Proinfra dirigidas aos projetos de expansão de sistemas de abastecimento de água tratada e esgotamento sanitário da Reserva do Paiva e da Praia de Itapoama guardam um sentido essencialmente econômico, o de viabilizar especificamente o

empreendimento ecoturístico sediado no litoral sul do Estado de Pernambuco. Os benefícios sociais seriam, então, alcançados indiretamente, uma decorrência lógica e provável promovida pela expansão da atividade econômica da Reserva do Paiva e sua extensão, a Praia de Itapoama.

No que se refere à avaliação da ação do FNE Proinfra junto à população da Reserva do Paiva – suas percepções individuais sobre uma ação de política pública dirigida à expansão do sistema de saneamento básico instalado naquela localidade – foram encontradas algumas dificuldades que não permitiram realizar a contento uma avaliação em profundidade que permitisse captar de forma consistente as impressões dos sujeitos de direito a respeito de uma ação governamental sobre um sistema de infraestrutura vital à sua qualidade de vida. Tais dificuldades se relacionaram principalmente com a falta de contato com alguns moradores e com a maior visibilidade do sistema de infraestrutura viário *vis-à-vis* ao sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva.

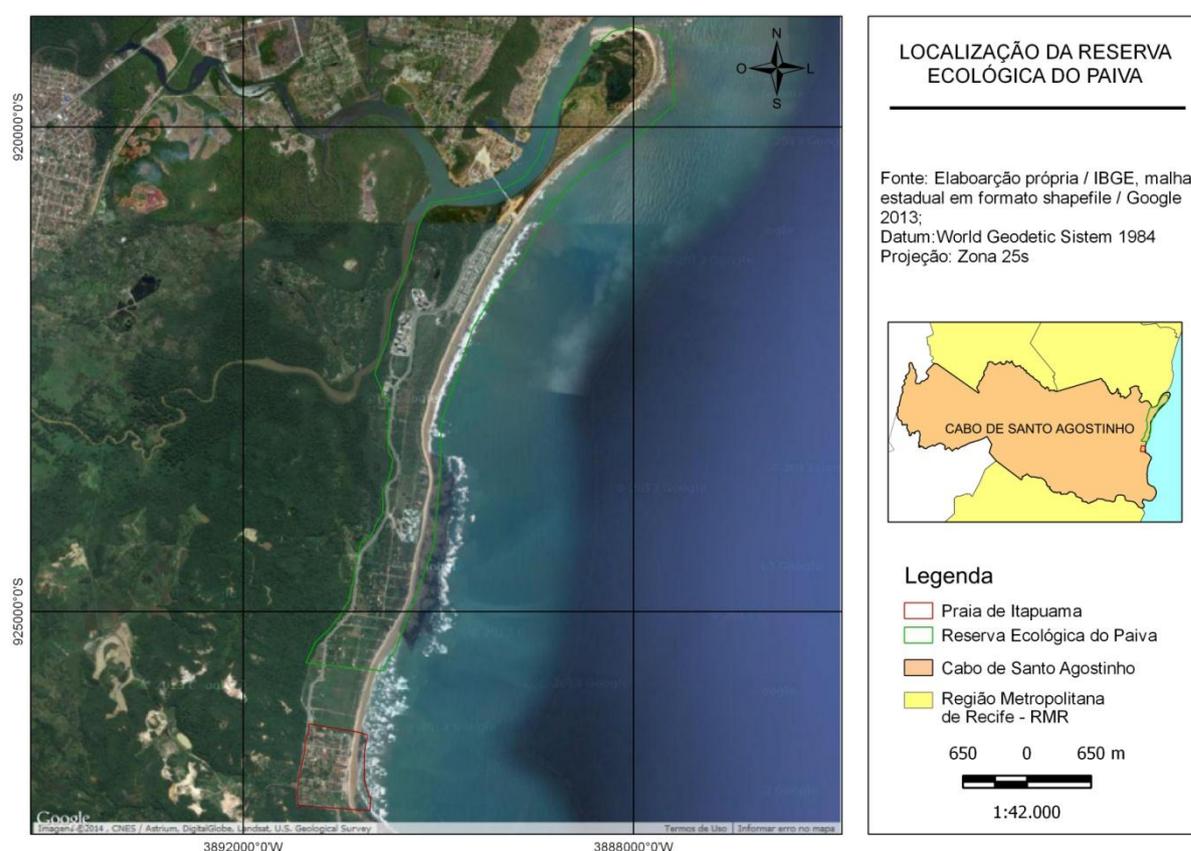
Foram selecionados os moradores de três localidades beneficiadas com a implantação do sistema de saneamento financiado pelo FNE Proinfra para a realização das entrevistas: os residentes no condomínio Morada da Península, os moradores de algumas comunidades nativas localizadas no interior da Reserva do Paiva e os moradores da vizinha Praia de Itapoama.

Como mencionado anteriormente, o condomínio Morada da Península é um complexo residencial de alto padrão, o qual, de certa forma, funciona como um cartão de visita, uma vez que está localizado na entrada da Reserva do Paiva, onde se inicia a Via Parque. Basicamente são residências de veraneio, com visitas ocasionais de seus proprietários (fins de semana principalmente) vindos de Recife. Alguns deles se encontravam em suas residências na ocasião da pesquisa, mas, segundo os empregados das residências, declinaram ao convite de serem entrevistados.

Situação semelhante ocorreu com os moradores de algumas residências localizadas no interior da reserva, os quais, segundo informação de um transeunte, eram empregados dos proprietários dos lotes sediados na reserva. O conjunto de residências humildes é protegido por ampla cerca de arame. Solicitado, um de seus moradores veio até a cerca e, ao saber que se tratava de uma entrevista destinada à produção de trabalho acadêmico, recusou, com leve ironia e hostilidade: “Ah! Mais um daqueles... Já tô ocupado...”, e não concedeu qualquer declaração. Tal postura sugeriu que seriam infrutíferas quaisquer abordagens a outros membros daquela comunidade.

A Praia de Itapoama está localizada ao sul da Reserva do Paiva e se compõe basicamente de dois tipos de habitações: em sua orla predominam habitações de veraneio (pousadas) de pequeno e de médio porte; mais afastadas da faixa de praia, próximas da Rodovia Via Parque, predominam residências do tipo popular, umas mais, outras menos humildes. Além da pesca artesanal, a principal atividade econômica da localidade baseia-se no turismo e no comércio, este último predominantemente informal - padarias, pousadas, bares, restaurantes, barracas de praia, além de vendedores ambulantes.

Figura 3 - Localização da Praia de Itapoama no Município de Cabo de Santo Agostinho



Fonte: Elaboração própria do autor a partir das informações do IBGE - Malha municipal 2010.

A infraestrutura de saneamento básico dessa localidade é rudimentar, constituída de poços para o abastecimento de água e fossas para a coleta das águas servidas e dejetos sanitários. Da infraestrutura de saneamento prevista no projeto de investimento para a praia de Itapoama encontra-se em fase de conclusão apenas o sistema de esgotamento sanitário (rede coletora, emissários, ligações e estações elevatórias), sendo que o sistema de abastecimento de água (subadutoras, linhas de recalque, estações elevatórias, reservatório elevado, rede de distribuição e ligações prediais) encontra-se em fase de mobilização.

Ainda que não tenham sido concluídas as instalações de infraestrutura de saneamento básico na Praia de Itapoama, foi possível captar percepções importantes dos moradores dessa localidade quanto a esse empreendimento financiado por um programa de política pública. O primeiro entrevistado foi um morador residente às margens da rodovia Via Parque, o qual preferiu que não fosse mencionado seu nome. De acordo com seu relato, apesar da inegável importância atribuída pelos moradores à instalação de um sistema de saneamento na Praia de Itapoama, muitos deles se declararam mais satisfeitos com a construção da Ponte do Paiva e da rodovia Via Parque:

Olha, não vou negá pro senhor que água encanada e esgoto [sistema de coleta de esgoto] é bom... a gente vê na televisão que tem muita doença por falta de água tratada e falta de esgoto, né? [...] mas a gente sempre deu um jeito aqui, né, quase todas as casa daqui tem poço e fossa [...] Mas o ruim mesmo era a falta de transporte... Imagine como não era ter que ir pro Recife... Muita gente daqui trabalha lá, né, moço? [...] fora outras coisa que a gente tinha que fazer, ir pra banco, hospital [...] antes tinha que ir pela 101 [BR-101] e o ônibus demorava demais [...] Agora, não [...] com a ponte e a estrada nova a gente demora muito menos pra chegá no Recife [...]

Na visão do entrevistado, porém, o sistema de saneamento básico em instalação na praia de Itapoama é apenas uma extensão de um empreendimento de maior envergadura, o complexo ecoturístico Reserva do Paiva do que propriamente um benefício dirigido exclusivamente aos moradores daquela localidade. Como a beleza natural da praia de Itapoama tende a figurar como um item de consumo nos pacotes turísticos oferecidos pelo complexo ecoturístico da Reserva do Paiva, o futuro aumento do fluxo turístico na reserva tende a expandir a infraestrutura de turismo (pousadas e restaurantes) na vizinha praia de Itapoama. Neste sentido, o setor de infraestrutura seria o principal beneficiado pela substituição de um sistema doméstico e rústico de saneamento básico por outro mais eficiente e público.

[...] o senhor acha que o esgoto e a água que vão instalar aqui é pra gente? A gente vai até se beneficiá, é claro [...] mas isso tudo é para os doutô que vem lá do Recife, de São Paulo... e até do estrangeiro! [...] e para os filho deles também. Fora os turista que vão vir pra cá, os que vão ficá lá no Paiva vão também querê conhecê Itapoama... Quando encher de turista aqui cê acha que esse pessoal vai pra onde? Eles não vão querê ficá em pousada nem em bar que tem ainda água de poço [...] Cê ia, moço?

Quanto à percepção dos moradores de que a instalação do sistema de saneamento básico na Praia do Paiva consiste na execução de um programa de Governo, ela tem um forte componente intuitivo, baseado no imaginário de que grandes obras estruturais só podem ser realizadas pelo Governo por este deter fonte inesgotável de recursos. Contudo, em sua

percepção, o entrevistado lamenta o fato de as demandas das camadas sociais mais elevadas serem mais facilmente atendidas pelo poder público do que as demandas vindas dos estratos populares:

Ah, essa obra aí deve coisa do Governo, né? A obra aqui de Itapoama é bem menor que a do Paiva, da ponte da rodovia... É só vê, né? Mesmo assim é muito dinheiro, moço [...] Só o Governo tem dinheiro para fazê uma obra desse tamanho [...] Imagine o tanto de dinheiro para pagar as empresa [empreiteiras], as máquina, comprá esse horror de cimento [...] É uma pena que pro rico, é tudo rápido, é tudo bonito, tudo funciona [...] Cê acha que a gente não já reclamo da falta de estrada, de água encanada, de esgoto, não? Não é de hoje que a gente reclama [...] Ainda bem que fizeram aquelas mansão lá no Paiva, né, porque senão essas obra de água e esgoto não vinha pra cá, não [...]

Dado o fato de que as obras de saneamento básico acham-se efetivamente concluídas somente no condomínio residencial Morada da Península, estando ainda em andamento nas outras partes do empreendimento Reserva do Paiva e na Praia de Itapoama, não é possível avaliar no presente momento os seus efeitos econômicos, sociais e ambientais sobre essas localidades. Para os moradores da Praia de Itapoama, única fonte disponível de informações sob o prisma dos sujeitos de direito, os impactos socioeconômicos palpáveis no momento são proporcionados unicamente pela infraestrutura viária da reserva, a Ponte do Paiva e a Rodovia Via Parque.

O relato a seguir foi dado por outro morador da Praia de Itapoama, uma moça chamada Viviane, proprietária de uma barraca de sucos e lanches localizada às margens da Rodovia Via Parque, num ponto elevado que proporciona aos turistas vista privilegiada da orla. Ao perguntar sua opinião a respeito das obras de saneamento básico realizadas na Praia de Itapoama ela respondeu que:

Ah, moço, a construção da ponte e da rodovia foi tudo de bom, né? Tem mais turista aqui em Itapoama [...] facilitou a vida dos moradores aqui de Itapoama que trabalham em Recife, pra gente que tem que ir resolver algum problema lá, como ir no banco, resolver problema de saúde [...]

Ao perceber, contudo, que não estava opinando sobre o objeto da entrevista, ela fez uma importante revelação:

Ô moço, desculpe! É que a gente está tão feliz com a construção da ponte e dessa rodovia que a gente acaba esquecendo que tem outras obras importantes sendo feitas aqui [...] O senhor não tem noção o quanto a ponte e a rodovia melhorou a situação da gente [...]

Quanto às obras de implantação do sistema de saneamento básico na Praia de Itapoama, Viviane reconheceu sua importância para a localidade, mas num plano secundário. Em primeiro lugar, da mesma forma que o primeiro morador entrevistado, pela importância e

significado representados pela infraestrutura viária, atendendo a uma forte demanda reprimida da população local. Em segundo lugar, mesmo que precário, já existia um sistema de saneamento na localidade que atendia de alguma forma a sua população. Por último, não obstante o seu importante papel enquanto sistema de controle da disseminação de doenças infecto-contagiosas em interação com a preservação do meio ambiente, a infraestrutura de saneamento básico tem apenas uma representação marginal no imaginário da sociedade *vis-à-vis* aos demais sistemas de infraestrutura justamente pela sua pouca visibilidade estrutural:

[...] ah, mas tem que ter rede de água encanada e de esgoto! Senão a vida da gente só vai ser em hospital, né? Já pensou? Sempre eu vejo no jornal: tal lugar tá infestado pelo mosquito da dengue [...] e isso é falta de rede esgoto, né, água parada. [...] Isso é muito importante mesmo pra gente, então eu fico contente com essas obras que estão fazendo aqui em Itapoama. Mesmo assim moço, isso é uma coisa que a gente, bem ou mal, já tinha aqui [...] a gente ia se virando com poço, com fossa [...] O que tava faltando mesmo aqui pra o povo de Itapoama era transporte [...] Só de pensar que antes a gente só tinha a 101 pra ir pra Recife [...] a gente perdia um tempo danando! [...] A gente daqui de Itapoama tava precisando mesmo era ver uma estrada [...] A gente até sabe que pode ter uma rede de esgoto, de água, mas não dá pra comparar isso com uma estrada, uma ponte [...] porque as pessoas tão vendo o que tão usando, né moco?

Portanto, na percepção da proprietária de um pequeno negócio, os benefícios econômicos se devem exclusivamente à infraestrutura viária do complexo Reserva do Paiva/Praia de Itapoama:

Pra mim a construção da ponte e da rodovia foi tudo de bom. Além de facilitar, como eu já tinha falado antes, né, no transporte dos moradores daqui, facilitou aqui pro meu negócio, né? Tem mais turista aqui em Itapoama [...] Não só eu, mas o pessoal que também vende lá na praia se beneficiou muito com a estrada porque tem mais turista circulando. Antigamente a gente só ganhava algum dinheiro aqui no verão [...] o resto do ano era difícil, por que não vinha turista pra cá [...] chove muito no inverno e como não tinha estrada aqui era difícil chegar aqui com chuva, né? Agora que tem essa rodovia e a ponte tem turista aqui todo o ano, e eles vem de todo canto [...] até de fora também.

Algumas conclusões importantes podem ser apresentadas a partir das narrativas expostas pelos sujeitos de direito quanto às obras de saneamento básico patrocinadas pelo FNE Proinfra, realizadas na Reserva do Paiva e na Praia de Itapoama. Talvez a mais importante, a partir da narrativa dos entrevistados, seja a posição secundária que a infraestrutura de saneamento básico – sistema de abastecimento de água tratada e de coleta e tratamento de esgoto sanitário – ocupa no imaginário dos habitantes da Praia de Itapoama.

O principal fator concorrente é, sem dúvida, a implantação (dentro do escopo do projeto Reserva do Paiva) de uma infraestrutura viária, a Ponte do Paiva e a Rodovia Via Parque, que atendem a uma demanda reprimida por mobilidade urbana dos moradores da

localidade. Também obscurece relativamente a importância da obra a existência prévia de uma infraestrutura de saneamento básico autônoma e rústica na maioria das residências da localidade, a qual, mesmo sem nenhuma conexão com o sistema público e integrado, atende, ainda que de forma precária, as demandas de saneamento locais. Por último, com base nas declarações dos sujeitos entrevistados, nota-se uma visível correlação entre o grau de utilidade e a percepção sensorial de um objeto. Estabelecendo uma comparação entre a infraestrutura viária e a de saneamento básico, há a propensão em os sujeitos de direito atribuírem mais utilidade e, portanto, mais valor à primeira, pela sua maior percepção visual.

Outra percepção importante revelada pelos moradores da Praia de Itapoama foi a de que as obras de implantação do sistema de saneamento básico nessa localidade se constituem, no fundo, o simples apêndice do projeto principal, de maior envergadura, o empreendimento ecoturístico localizado na vizinha Reserva do Paiva. Há uma sensação de que a implantação do sistema público de saneamento básico na Praia de Itapoama não visa a atender prioritariamente as demandas por água tratada e esgotamento sanitário dos seus habitantes, mas, pelo contrário, beneficia os clientes do complexo turístico da Reserva do Paiva na medida em que a paisagem ambiental da Praia de Itapoama tende a ser um item de consumo que atrai maior número de turistas e, também, na medida em que pousadas e restaurantes sediados na Praia de Itapoama possam acomodar as demandas por hospedagem e alimentação que excedam a capacidade do complexo Reserva do Paiva.

Por fim, há uma percepção difusa e opaca dos moradores no que se refere à presença de uma ação pública, um programa de governo que, orientado sob a lógica de desenvolvimento regional, tenha financiado o investimento em obras de instalação de uma infraestrutura de saneamento básico na Praia de Itapoama. No imaginário de seus moradores, somente as grandes obras, como as de infraestrutura, por exemplo, podem ser empreendidas pelo Governo uma vez que se presume que seja ele o ente econômico com capacidade financeira ilimitada e, por isso, o único capaz de mobilizar os volumosos montantes de capital necessários à realização dessas obras.

Ainda no que se refere à percepção dos moradores sobre o papel do Governo na instalação do sistema de saneamento básico na Praia de Itapoama, há um perceptível sentimento de desprestígio social quando esse empreendimento é comparado, pelos moradores de Itapoama, com a magnitude do empreendimento imobiliário na vizinha Reserva do Paiva. O esforço governamental, a partir da interpretação dos moradores de Itapoama, direcionou-se com maior ênfase à construção de todo o sistema de infraestrutura (viária, saneamento e hoteleira) com vistas a atender majoritariamente as demandas de produtos turísticos e de lazer

dos estratos sociais com maior poder aquisitivo sediados na Reserva do Paiva do que as demandas por serviços de saneamento do povoado de Itapoama.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de tecer considerações de natureza mais específica acerca dos temas e das questões centrais que envolveram o desenvolvimento e a elaboração final deste estudo, é oportuno ressaltar inicialmente que a trajetória percorrida para a realização dessa pesquisa foi de grande relevância para a ampliação de conhecimentos e experiências não apenas no campo da formação acadêmica, mas também no campo da atuação profissional. Cabe ressaltar que essa trajetória foi possibilitada, sobretudo, pelo perfil do curso realizado, ou seja, na modalidade de Mestrado Profissional, onde se visa, prioritariamente, o estabelecimento de conexões diretas entre a formação acadêmica e a área de atuação profissional dos mestrandos.

Antes de se apresentar as principais conclusões deste trabalho, é importante, desde já, observar, com base na execução do FNE Proinfra na Reserva Ecológica do Paiva, que as políticas de investimento no Estado direcionadas ao combate das desigualdades regionais no Brasil ainda guardam um caráter fortemente subordinado à lógica de acumulação privada do capital, sem delineamentos claros a respeito dos rebates sociais (e ambientais) advindos da execução dessas políticas no longo prazo.

Em seu conjunto, as políticas e programas de desenvolvimento regional orientam-se por um enfoque economicista, privilegiando o fomento de grandes empreendimentos empresariais privados com base na premissa de que estes tendem a transformar-se em importantes polos de desenvolvimento regional, cujo funcionamento promoverá efeitos irradiadores, tanto na formação de novas cadeias produtivas como na elevação do nível de emprego e renda. Deste ponto de vista, presume-se que a distribuição social dos benefícios econômicos fica condicionada exclusivamente à ação dos mecanismos de mercado.

Tal premissa, entretanto, defronta-se como um constrangimento básico: em sua essência, a lógica de acumulação do capital é excludente, ou seja, ela se realiza, tão somente, pela apropriação privada de um produto socialmente constituído. Em outras palavras, sob a ação dos próprios mecanismos de mercado, o consumo do produto social é excludente e rival dado que o consumo de um indivíduo, necessariamente, impede o consumo de outro.

Diante dessa contradição básica, inerente à própria lógica mercantil, o enfoque economicista presente nas políticas de fomento econômico, tende não apenas a tornar limitados, e até mesmo inócuos, os esforços governamentais em se reduzir o atraso relativo das regiões menos desenvolvidas no plano nacional, mas também a acirrar as disparidades socioeconômicas no próprio âmbito intrarregional, uma vez que os estratos sociais melhor posicionados tenderão a apropriar a maior parte do produto social.

A prevalência do aspecto econômico na formulação das políticas de desenvolvimento regional, nesse sentido, é um sintoma cabal de que elas ainda se prendem a um modelo de desenvolvimento desigual, o qual impulsionou o processo de industrialização no Brasil, tendendo a reproduzir, agora em escala intrarregional, semelhantes níveis de concentração econômica e, portanto, não solucionando, ou até mesmo preservando, as mesmas disparidades socioeconômicas no plano inter-regional.

A sua resolução, portanto, exige um novo paradigma de desenvolvimento, consubstanciada numa reorientação no papéis alocativo e redistributivo do Estado no que concerne à formulação de políticas públicas regionais. Este trabalho não pretende discutir tal redefinição do papel do Estado no âmbito das políticas de desenvolvimento regional, mas apenas observar que essas políticas devem trazer em seu bojo não apenas mecanismos de estímulo ao investimento, mas igualmente, combiná-los com mecanismos de provimento de bens públicos (educação, saúde, infraestrutura), que tragam oportunidades coletivas de inclusão socioeconômica no âmbito dessas próprias políticas.

A despeito do grande desenvolvimento experimentado pela economia brasileira, iniciado com a estruturação de seu parque industrial a partir dos anos de 1930, ela ainda se depara com um importante gargalo, a saber, os elevados déficits do setor de infraestrutura econômica e social. Esses déficits estrangulam significativamente as potenciais chances de formação e expansão de importantes cadeias produtivas e de desenvolvimento sustentado das condições sociais de parcela significativa da população brasileira.

Merece destaque o fato de o intenso processo de industrialização ter ocorrido no Brasil com o apoio de grandes investimentos em infraestrutura econômica, principalmente logística e energética. Todavia, o intenso processo de urbanização decorrente não suscitou, na mesma proporção, investimentos em infraestrutura social, notadamente o setor de saneamento básico, o que, por consequência, concentrou o provimento de serviços e produtos de saneamento para a população melhor localizada no âmbito municipal, em prejuízo à parcela residente nas localidades mais longínquas e insalubres.

Um fator agravante nesse quadro reside no fato de a maior parte do déficit nacional em infraestrutura estar localizada nas regiões menos dinâmicas social e economicamente do Brasil, as regiões Norte e Nordeste. Esse desequilíbrio regional é fruto de um modelo de desenvolvimento concentrador, capitaneado historicamente pelos interesses econômicos e políticos sediados na região Sudeste. Neste sentido reproduziu-se, em nível regional, a mesma ênfase no provimento de infraestruturas de estímulo à formação de cadeias

produtivas industriais, ocupando a infraestrutura de saneamento básico um papel secundário no processo de acumulação do capital, restrito aos estratos sociais mais elevados.

No que se refere às políticas públicas de redução das disparidades regionais, a criação do BNB, em 1952, representou um marco decisivo em direção ao desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste no contexto da economia nacional. O BNB substituiu as ações hidráulicas e paliativas executadas pelo DNOCS por uma nova perspectiva fundamentada no fomento pelo crédito das potencialidades produtivas peculiares à economia nordestina, as quais poderiam, de forma sustentada, alcançar padrões de desenvolvimento socioeconômico similares aos observados nas regiões mais dinâmicas do Brasil. A criação dos fundos constitucionais, em 1988, representou um importante avanço no combate às disparidades regionais. O FNE é o instrumento, no âmbito das políticas de desenvolvimento regional, destinado a promover, através de programas de financiamentos setoriais, o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste, enfatizando o desenvolvimento da sua porção semiárida, que historicamente é a área detentora dos menores indicadores socioeconômicos da região.

Em relação, especificamente, ao setor de infraestrutura, o principal programa de financiamento do Fundo é o FNE Proinfra, direcionado a financiar projetos privados e de empresas estatais não dependentes do orçamento federal, de investimentos voltados à infraestrutura complementar da região Nordeste. A partir das Tabelas de 3 a 5 é possível perceber que o programa adquiriu algumas características particulares ao longo de sua história. Em primeiro lugar, o FNE Proinfra é um programa com um forte atuação na faixa litorânea do Nordeste, pois 65% do número de financiamentos concedidos pelo programa concentraram-se nessa área, entre 2004 e 2013 (Tabela 3), indicando um relativo desincentivo por parte dos capitais privados em investir em infraestrutura no semiárido nordestino, uma área prioritária, segundo os objetivos de desenvolvimento socioeconômico perseguidos pela PNDR.

Em segundo lugar, o FNE Proinfra caracterizou-se como um programa majoritariamente direcionado ao financiamento de grandes projetos estruturantes. Os principais demandantes dos financiamentos do FNE Proinfra são empresas de grande porte, que absorveram, no mesmo período, cerca de 87% do número total de concessões de crédito (Tabela 4).

Em terceiro lugar, os financiamentos do FNE Proinfra atraíram principalmente investimentos nos setores mais dinâmicos e rentáveis de infraestrutura. Se, por um lado, os setores de geração/distribuição de energia e de telecomunicações, entre 2004 e 2013,

absorveram a maioria das concessões de crédito, respectivamente 60% e 16% do total, o setor de saneamento básico participou com apenas 0,01%, o que corresponde a apenas uma operação no período estudado (Tabela 5).

Tendo em vista os resultados operacionais apresentados pelo FNE Proinfra, entre 2004 e 2013, conclui-se que o papel do programa consistiu em contribuir, no processo de desenvolvimento e expansão de cadeias produtivas da região Nordeste, como um instrumento de crédito voltado aos investimentos em infraestrutura preponderantemente econômicos.

Se, por um lado, essa particularidade representa a importância do seu papel como um relevante indutor do crescimento econômico regional, através do estímulo em investimentos em infraestrutura, por outro ele não teve o mesmo alcance quando se analisa a sua execução do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Isto se explica devido ao fato de o perfil de seus beneficiários – empresas privadas e estatais não dependentes – serem orientadas pela racionalidade econômica, a qual não necessariamente se identifica com determinadas demandas sociais expressas, por um lado, pela eterna necessidade em se promover o desenvolvimento da estrutura socioeconômica do semiárido nordestino e, por outro, em reduzir os altos déficits em infraestruturas de cunho social – o saneamento básico – aos quais está exposta parcela significativa da população nordestina. Neste sentido, o FNE Proinfra revelou possuir exíguo alcance social, uma vez que no seu arcabouço institucional não há mecanismos suficientes ou adequados que venham a estimular investimentos estruturantes fora da área mais dinâmica da região Nordeste, a faixa litorânea, e em setores de infraestrutura dotados de maior conotação social, não muito atrativos do ponto de vista de retornos de curto ou médio prazo.

Do ponto de vista institucional, a avaliação a atuação do FNE Proinfra no financiamento à implementação da infraestrutura de saneamento básico – sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Reserva do Paiva e na Praia de Itapoama – através da Matriz de Estrutura Lógica encontra dois obstáculos à sua realização. Por um lado, a instalação da infraestrutura de saneamento das localidades ainda está em andamento, o que impossibilita o uso da matriz, por esta ser um instrumento de avaliação de efetividade que só pode medir e avaliar resultados e impactos do programa em longo prazo, ocasião em que o sistema de saneamento em construção já estiver concluído e operando. Por outro lado, não há como estimar, através da Matriz de Insumo-Produto de Leontief²⁰, os resultados e impactos –

²⁰ A Matriz de Insumo-Produto (MIP) e a Matriz de Estrutura Lógica são um recurso metodológico utilizado pelo BNB no processo de avaliação dos vários programas que compõem o FNE. Elas consistem em um instrumento de projeção e análise dos fluxos comerciais intra e inter-regionais que possibilitam a identificação de

efeitos diretos, indiretos e induzidos – decorrentes do financiamento concedido pelo FNE Proinfra a esse empreendimento na Reserva do Paiva e na Praia de Itapoama ou até mesmo no próprio Município de Cabo de Santo Agostinho, dado que esse recurso metodológico é aplicável somente nos recortes geográficos regional e estadual.

A partir do ponto de vista da avaliação dos atores envolvidos – suas percepções a respeito da execução do FNE Proinfra no sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva e da Praia de Itapoama – objeto de investigação deste trabalho, pode-se chegar a conclusões importantes sobre a atuação do programa no âmbito das políticas de desenvolvimento regional.

Sob a perspectiva empresarial, o financiamento do FNE Proinfra permitiu ao capital privado investir em infraestruturas de saneamento básico sob um novo paradigma, focalizado no atendimento das demandas de saneamento por segmentos sociais de maior poder aquisitivo. No entendimento do investidor privado isso tende a reduzir significativamente os riscos de retorno, uma vez que os capitais se deparam tanto com um elevado investimento inicial como também custos fixos operacionais, o que dificilmente ocorre quando uma empresa atua no âmbito de políticas universalizantes de saneamento, uma vez que, pelo mesmo acesso, os consumidores localizados nas camadas populares pagam tarifas substancialmente menores.

A universalização dos serviços de saneamento básico, nessa perspectiva, só despertaria expectativas otimistas da parte do investidor privado se, mesmo incluída no circuito das políticas públicas, ela pudesse ser explorada economicamente. Para tanto seria fundamental o fomento do Estado, seja pela adoção de políticas públicas de financiamento mais ativas, seja pela maior presença de PPP, além de definição na Lei 11.445, da titularidade estadual ou municipal no provimento de serviços públicos de saneamento básico.

Quanto ao gestor do FNE, inicialmente ele ressaltou a importância do FNE Proinfra no processo de expansão e desenvolvimento de cadeias produtivas da região Nordeste através de sua ação como principal provedor de crédito ao setor de infraestrutura econômica. Contudo, o entrevistado manifestou uma séria e justificada preocupação quanto ao futuro do programa, pois embora ele tenha convicção da importância do papel do FNE Proinfra como instrumento estratégico ao alcance do desenvolvimento econômico do

setores-chave, aqueles que, a partir dos financiamentos concedidos pelo FNE, possuem maior capacidade em gerar efeitos multiplicadores – efeitos indiretos (estímulo da produção e do emprego em outros setores), e induzidos (estímulo da produção e do emprego a partir do acréscimo de renda gerado) – sobre a economia nordestina.

Nordeste, uma vez que há um significativo déficit em infraestrutura na região, esse gestor alerta que há uma tendência em se reduzir substancialmente a importância do programa no âmbito das próprias políticas de desenvolvimento da região. Em primeiro lugar, pelo enfraquecimento político e institucional da imagem do BNB como principal instituição de fomento do Nordeste. Por um lado, a instituição executora do FNE Proinfra, o BNB, tem pouca visibilidade social na própria região de atuação. Existe um significativo desconhecimento popular a respeito de seu papel como instituição de fomento do Nordeste; por outro lado, o gestor observa, no cenário político-econômico nacional, uma postura passiva por parte dos representantes políticos e econômicos nordestinos no que se refere à atração de grandes projetos estruturantes para a região.

Não há um grupo consistente de pressão em prol dos interesses econômicos do Nordeste e, sem ele, não há uma força política capaz de se contrapor aos poderosos grupos de pressão sediados no eixo Sul-Sudeste e, também, de fortalecer institucionalmente o papel indutor das agências de fomento (BNB, SUDENE e DNOCS), o que acaba por inibir a atração dos investimentos estruturantes para o Nordeste. A decisão do executivo federal em retirar do BNB, e conseqüentemente do FNE Proinfra, a atuação sobre os grandes projetos em infraestrutura e direcioná-los ao BNDES, pode, com grande chance de acerto, ser interpretado como um indício da ausência de representatividade político-institucional do BNB.

Em segundo lugar, a presença de outras fontes de financiamento concorre para reduzir o papel do FNE Proinfra como principal instrumento de indução ao investimento em infraestrutura no Nordeste. A primeira, proveniente de programas executados pelo próprio BNB, a exemplo do Prodepro (ainda em fase de estruturação), o qual, diferentemente do FNE Proinfra, deverá financiar o setor público; a segunda, cada vez mais utilizada por governos estaduais e municipais, grandes demandantes de investimentos em infraestrutura, são as linhas de financiamento oferecidas pelo BNDES e pelo BID.

Para o gestor do FNE, o FNE Proinfra está cumprindo sua função precípua, a saber, garantir o desenvolvimento de uma cadeia produtiva ligada à oferta de serviços e produtos turísticos por meio de fomento financeiro à formação de infraestrutura complementar – sistema de saneamento básico – na Reserva do Paiva e, em menor grau, na Praia de Itapoama. É esperado por esse personagem que a partir desse empreendimento turístico-imobiliário se desenvolva um importante polo de desenvolvimento no litoral sul do Estado de Pernambuco, capaz de promover o desenvolvimento socioeconômico com o acréscimo do nível de ocupação e da renda da população local. Nota-se que o gestor do programa avalia a execução do FNE Proinfra sob o prisma majoritariamente econômico,

centrando a análise nos impactos econômicos alcançados pela implantação de um sistema de saneamento básico no complexo Reserva do Paiva, principalmente. Os benefícios sociais – empregabilidade e renda – adquirem um aspecto residual e vago, sem falar de outros impactos importantes associados ao consumo de água tratada e à coleta e tratamento de esgotos sanitários, como, por exemplo, a redução da incidência de doenças infecto-contagiosas e a preservação do meio ambiente.

Finalmente, conclusões importantes podem ser extraídas a partir da percepção dos sujeitos de direito entrevistados neste trabalho sobre a ação do FNE Proinfra na implantação do sistema de saneamento básico da Reserva do Paiva e da Praia de Itapoama. Cabe relembrar que foi possível apenas colher o relato dos moradores dessa última localidade, dada a recusa dos moradores do conjunto residencial Morada da Península.

Em primeiro lugar, a vinda de uma infraestrutura de saneamento básico na Praia de Itapoama obteve uma repercussão em nada comparada àquela obtida pela vinda da infraestrutura viária – Ponte do Paiva e Rodovia Via Parque, uma vez que o principal problema dos seus moradores consistia numa forte restrição à mobilidade urbana. Com a construção da ponte e da rodovia foi atendida fundamentalmente a principal demanda da população local, o rápido acesso à cidade de Recife, principal centro de influência da RMR e, adicionalmente, aqueceu-se a economia da localidade – preponderantemente informal – pela intensificação, mesmo nos meses chuvosos, do fluxo de turistas. Além disso, o fato de que os moradores há muito dispunham de um sistema de saneamento autônomo, o qual, mesmo rudimentar (cisternas e fossas), atendia suas necessidades de saneamento, minimizou a importância relativa do novo sistema em implantação.

Em segundo lugar, os moradores da Praia de Itapoama atribuem a instalação de um sistema de saneamento básico na localidade à mera função de complementar os empreendimentos turísticos realizados pelas empresas instaladas no complexo empresarial sediado na Reserva do Paiva, e não propriamente para atender as necessidades de saneamento da Praia de Itapoama. Neste sentido, a Praia de Itapoama se torna mais um item dos pacotes turísticos direcionados à Reserva do Paiva, o que torna necessário prover com infraestrutura de saneamento básico, além das residências locais, os estabelecimentos destinados a atender o aumento no fluxo de turistas na Praia de Itapoama, tais como pousadas, bares e restaurantes.

Em terceiro lugar, a percepção dos moradores locais para o fato de que a implantação de um sistema de infraestrutura de saneamento básico faz parte da ação de um programa de governo com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico local é praticamente inexistente. A única evidência, para os moradores da Praia de Itapoama, que

sugere a presença governamental na instalação da infraestrutura de saneamento na localidade é a magnitude da obra e das futuras instalações, as quais, no imaginário daqueles moradores, só podem ser empreendidas por uma instituição com uma capacidade ilimitada em alocar recursos, e essa instituição só pode ser o Governo. Foi revelado também, com relação à ação governamental, o sentimento aparentemente generalizado de desprestígio social dos moradores da Praia de Itapoama. Comparando a diferença de magnitude dos investimentos realizados na Reserva do Paiva e aqueles realizados na Praia de Itapoama, os moradores reforçam uma imagem convencionalmente negativa do Governo, uma vez que este, via de regra, direciona a maior parte dos recursos a empreendimentos de infraestrutura direcionados exclusivamente ao consumo dos segmentos sociais mais elevados.

O FNE Proinfra é um programa de crédito do FNE e foi concebido com o objetivo de eliminar, ou pelo menos reduzir, o histórico e significativo déficit no setor de infraestrutura no Nordeste, importante ponto de estrangulamento da expansão da economia da região. No que concerne à infraestrutura de saneamento básico, não obstante os elevados déficits observados na região, especialmente no sistema de esgotamento sanitário (Gráfico 4), a atuação do programa é praticamente nula, dado que desde a sua implementação, em 2004, apenas uma operação de crédito foi direcionada ao setor, e o valor da operação correspondeu a apenas 0,5% do total de recursos concedidos no período de 2004 a 2013, diversamente do resultado apresentado para outros setores de infraestrutura, como o de geração/distribuição de energia elétrica e telecomunicações. Estes, juntos, absorveram em torno de 75% do valor total dos financiamentos concedidos pelo FNE Proinfra no mesmo período (Tabela 4).

Neste sentido, pode-se concluir que a contribuição do FNE Proinfra na redução do déficit em infraestrutura de saneamento básico do Nordeste é praticamente inexistente. De acordo com os resultados da pesquisa, alguns fatores podem explicar a exígua atuação do programa nesse importante setor de infraestrutura: a) a presença de elevados custos fixos associados ao setor, o que reduz fortemente a atratividade econômica da infraestrutura de saneamento *vis-à-vis* a outros setores de infraestrutura; b) o desenho institucional do programa, o qual impede financiar o setor público, detalhe que restringe significativamente o alcance do FNE Proinfra, considerando que estados e municípios são grandes demandantes de infraestrutura de saneamento; c) a indefinição institucional presente na Lei nº 11.445 a respeito da titularidade de ente federativo (estados ou municípios) no que tange à oferta pública de serviços e produtos de saneamento básico, indefinição que freia consideravelmente o uso das PPP, mecanismo que efetivamente tende a reduzir os elevados custos fixos do setor.

Referindo-se à atuação do FNE Proinfra na implantação de um sistema de saneamento básico em Cabo de Santo Agostinho em 2009, especificamente nas localidades Reserva do Paiva e Praia de Itapoama, conclui-se que o seu sentido foi preponderantemente voltado a um objetivo econômico: contribuir para a implantação de um megaempreendimento turístico e imobiliário localizado em estratégica área de Mata Atlântica, denominado Reserva do Paiva.

Na visão empresarial, o apoio do FNE Proinfra permitiu ao investidor privado se inserir em nova abordagem no que se refere à oferta de infraestrutura de saneamento básico. Quando destinada a um público de alta renda é esperada a recuperação do investimento com prazos e taxas de retorno mais favoráveis do que às observadas em oferta de serviços e produtos do sistema de saneamento básico universalizada.

Para os gestores públicos do programa está sendo cumprida a função institucional do FNE Proinfra de dar sustentabilidade econômica ao complexo Reserva do Paiva, empreendimento com o qual se espera impulsionar a economia do litoral sul do Estado de Pernambuco. Entretanto, a avaliação sob esse ponto de vista, institucional, se revela reducionista, pois se privilegia fortemente o aspecto econômico da ação do programa. Os resultados sociais adquirem um aspecto meramente residual nesse tipo de avaliação e sempre são associados ao crescimento do emprego e da renda, não considerando outros aspectos sociais relevantes, tais como redução da exposição humana aos dejetos sanitários e redução da degradação ambiental.

O alcance social do FNE Proinfra, contudo, é significativamente limitado, uma vez que o consumo de serviços de saneamento é majoritariamente dirigido a estratos sociais de elevado poder aquisitivo. A extensão das obras de saneamento, numa escala muito menor, em direção à Praia de Itapoama apresenta-se mais como uma extensão do complexo turístico da Reserva do Paiva do que um benefício social dirigido à população daquela localidade. O principal benefício adquirido, indiretamente, pela população da Praia de Itapoama foi a implantação da infraestrutura viária.

A ação do FNE Proinfra é desconhecida, pelo menos para uma parcela dos sujeitos de direito atingidos pelo programa. Os moradores da Praia de Itapoama atribuíram o empreendimento genericamente ao Governo, desconhecendo o fato de que ele é apoiado por um programa de governo voltado ao combate das desigualdades intra e inter-regionais. Isto revela que houve exígua ou nenhuma participação dos moradores da Praia de Itapoama na decisão governamental de implantar a infraestrutura de saneamento básico na localidade.

O grande desafio que se impõe na atualidade, ao Estado e à sociedade civil, consiste em, a partir desta avaliação, aprofundar o debate concernente à formulação e implementação de políticas públicas orientadas ao fomento do setor de infraestrutura no Brasil. No caso específico da infraestrutura de saneamento básico, o seu elevado déficit nas regiões menos dinâmicas do Brasil é reconhecidamente um obstáculo aos objetivos de desenvolvimento dessas regiões, uma vez que os seus efeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente impossibilitam o alcance de índices adequados de qualidade de vida da sua população. Isso por si só já impõe como prioridade uma maior discussão pública a respeito da eficiência das políticas voltadas ao setor. Em primeiro lugar, para descobrir e superar as causas que colocam a infraestrutura de saneamento básico num plano inferior e de menor visibilidade perante os demais setores de infraestrutura. Em segundo lugar, para buscar alternativas à falta de atratividade de investimentos privados ao setor, bem como estimular as já existentes, como as PPP, a fim de se promover a sua universalização. Em terceiro lugar, o marco regulatório do setor, a Lei nº 11.445, deve definir a titularidade do ente público responsável pela oferta de serviços e produtos de saneamento básico.

Dessa definição depende a celeridade na regulamentação das PPP nos estados ou municípios, tornando assim mais claro o horizonte institucional e, conseqüentemente, mais otimistas as expectativas do investidor privado no setor. Por último, a fim de se eliminarem equitativamente os déficits intra e inter-regionais de cobertura, as políticas nacionais de saneamento devem estar em perfeita sintonia com as políticas de desenvolvimento regional.

Mesmo não apresentando conclusões mais apuradas acerca das questões propostas inicialmente no projeto de pesquisa, as quais conduziram a realização deste estudo, espera-se que o conjunto das análises dos distintos temas abordados no texto como um todo, tenha o mérito de reunir informações e reflexões importantes, que podem se constituir em ponto de partida e/ou referência para o desenvolvimento de outros estudos dedicados à temática em foco.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 51, n. 4, p. 5-57, out./dez. 2000.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 392 p.

ARRETCHE, Maria T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1999. p. 29-49.

BASSO, Larissa de Santis. **A eficácia do regionalismo no desenvolvimento: reflexões para a América Latina**. 188 f. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BANCO DO NORDESTE. **O Banco do Nordeste**. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://www.bnb.com.br/content/aplicacao/O_Banco/Principal/gerados/o_banco.asp>. Acesso em: 3 mar. 2013a.

_____. **Desempenho**: apresentação. [S.l.], 2013. Disponível em: <http://www.bnb.com.br/content/aplicacao/O_Banco/Desempenho/gerados/desemp_apresentacao.asp>. Acesso em: 3 mar. 2013b.

_____. **FNE 2013**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: programação regional. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.bnb.com.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/programas_fne/docs/programacao_fne_2013.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013c.

_____. **FNE 2014**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: programação regional. Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTQvMDIvMTcvMTBfMjhNDFFNTk5X1Byb2dyYW1hY2FvXzIwMTQucGRmIl1d/Programacao%202014.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014a.

_____. **Histórico:** a empresa: a história do Banco se confunde com a história da transformação do Nordeste. [S.l.], 2013. Disponível em:

<http://www.bnb.com.br/content/aplicacao/O_Banco/Historico/gerados/hist_principal.asp>. Acesso em: 3 mar. 2013d.

_____. **Perfil do Banco do Nordeste: forma de atuação:** ações complementares à concessão do crédito. [S.l.], 2013. Disponível em:

<https://www.bnb.gov.br/content/Aplicacao/o_banco/perfil-forma_de_atuacao/gerados/forma_de_atuacao.asp>. Acesso em: 3 mar. 2013e.

_____. **Proposta de crédito com amparo em LRP.** Fortaleza, 2009.

_____. **Relatório de acompanhamento de projetos.** Fortaleza, 2014b.

BENITEZ, Rogério Martin. **A infraestrutura, sua relação com a produtividade total dos fatores e seu reflexo sobre o produto regional.** Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Planejamento e Políticas Públicas, n. 19).

BNDES. **História.** Rio de Janeiro, [20--]. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html>. Acesso em: 18 abr. 2014.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. **Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico:** guia do profissional em treinamento: nível 2. Salvador: RECESA, 2008. 99 p.

BOULMETIS, John; DUTWIN, Phylis. **The ABC evaluation:** timeless techniques for program and project managers. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo n° 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília, DF, 2012. 454 p. (Série textos básicos, n. 67). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1366#>> Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Decreto-lei n° 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e

dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1376.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 03/01/2007 - DOU 04/01/2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sintese.com/norma_integra.asp?id=4398>. Acesso em: 18 abr. 2013

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001. Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10177.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11649.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: FNE: relatório de gestão: exercício de 2011**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=4963220&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 21 mar 2013.

_____. **Regiões Integradas de Desenvolvimento: RIDEs.** Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides>. Acesso em: 18 abr. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PAC 2 - 7º balanço.** Brasília, DF, jan-abr 2013. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/d5ffe3c587aca5ff31cf2d373ba9456c.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Informações de saúde: tabenet: estatísticas vitais.** Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais 2013.** Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/download.asp#generico>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

BRITO, Ana Lúcia. Redes de infra-estrutura na cidade: uma revisão dos conceitos e concepções de saneamento. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 9., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: [s.n.], 2006.

CAMPOS NETO, Carlos A. da Silva; FERREIRA, Iansã Melo. **As interfaces da infraestrutura econômica com o desenvolvimento: aspectos conceituais, metodológicos e apresentação dos capítulos.** Brasília, DF: Ipea, 2010. V. 1. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro. Infraestrutura Econômica, Social e Urbana. Livro, n. 6).

CARVALHO, Carlos Eduardo; TEPASSÊ, Ângela Cristina. Banco público como comercial e múltiplo: elementos para a análise do caso brasileiro. In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 25-47.

CAVINATTO, Vilma Maria. **Saneamento básico: fonte de saúde e bem-estar.** 2. ed. São Paulo: Moderna, 2003. (Coleção desafios).

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 1991.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

CORDEIRO, B. da Silva; BRITTO, Ana Lucia; PEREIRA, T. Dahmer. A política nacional de saneamento: notas sobre avanços e impasses nos governos lula (2003-2010). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 40, n. 2, p. 103-123, abr./jun. 1998.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n. 4, p. 1-13, jul./dez. 2008.

FERREIRA, Clóris M. Marques. Saneamento e mortalidade infantil: o impacto dos investimentos da CAGECE no Ceará. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus (Org.). **Políticas e desenvolvimento regional no Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005. 320 p.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio Pereira. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: NAPOLEÃO, Eli; DELGADO, Nelson G.; MOREIRA, Roberto José (Org.). **Mundo rural: configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

GONÇALVES, Marcos Falcão et al. **Avaliação da execução, resultados e impactos do FNE PROINFRA - Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOHMANN, Ana Carolina C. Regulação e Saneamento na Lei Federal nº 11.445/07. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 3, p. 211-244, 2012.

HOLANDA, Nílson. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex-post” de programas e projetos**. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. [S.l.], 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 19 abr. 2014a.

_____. **Censo demográfico 2010**. [S.l.], 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 19 abr. 2014b.

_____. **Downloads**. Geociências: Malha municipal. 2010. Disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em: 10 de jan. 2014c.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. [S.l.], 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_sintese.shtm>. Acesso em: 27 jul. 2013.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003**. [S.l.], [20--]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002/>>. Acesso em: 20 abr. 2014d.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2011**. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Manual do saneamento básico**: entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-imprensa.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

JUSTO, Manoel C. D. de Mello. Uma análise crítica das políticas de saneamento. In: ASSEMBLEIA NACIONAL DA ASSEMAE: SANEAMENTO AMBIENTAL: A HORA DA SOLUÇÃO, 34., 2004, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, 2004.

LEITE, Pedro Sisnando. **Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais**. 2. ed. rev. Fortaleza: Gráfica LCR, 2012. 1983. 306 p.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo F. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2009. 33 p. (Textos para Discussão, n. 358).

LOPES FILHO, Elias Dias. **Terceira idade**: perfil de uso do cartão de crédito. 2006. 97 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2006.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 4.ed. Petrópolis: Polis, 1987. 288 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2008.

MENEZES, Luiz Carlos. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 55-61, jan./mar. 1984.

MORAES, Luiz Roberto Santos. **Conceitos sobre saneamento e saúde**. Salvador: UFBA, 1994. Não publicado.

OLIVEIRA, Clonilo M. S. de Oliveira; VIANNA, Pedro J. Ramos. **Desenvolvimento regional: 50 anos do BNB**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005. 340 p.

PNUD. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil 2013: índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Brasília, DF, 2013.

RABELO, Josinês Barbosa. Governança e impactos ambientais na instalação de empreendimentos urbanos. In ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE PRÉ-ALAS BRASIL, 15. 2012. **Anais...** Teresina: UFPI, 2012. p. 3-21.

REIS, Artur Faria dos. Investimento público em infra-estrutura e privatizações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2008. p. 1-20.

RIBEIRO, Júlia Werneck; ROOKE, Juliana M. Scoralick. **Saneamento básico e sua relação com o meio ambiente e a saúde pública**. 2010. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Análise Ambiental) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Fortaleza, n. 16, p. 55-73, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/5.%20RODRIGUES,%20LEA%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20EM%20PROFUNDIDADE%20UFC%2055-73.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

SALLES, Maria José. **Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização**. 2009. 185 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da et al. **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SOUZA, Maria Salete de. Meio ambiente urbano e saneamento básico. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, ano 1, n. 1, p. 42-52, 2002.

TUROLLA, Frederico Araújo; OHIRA, Thelma Hamuri. **Saneamento básico: experiência internacional e avaliação de propostas para o Brasil**. Brasília, DF: CNI, 2006. 63 p.

VAINSENCER, Semira Adler. **Suape - Porto e Complexo Industrial**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, [20--]. Disponível em: <<http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>>. Acesso em: 5 set. 2013.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.

WHO. **What does sustainable access to safe drinking water & basic sanitation mean?**. [S.l.], [20--]. Disponível em: <http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/en/>. Acesso em: 21 maio 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

ZAMPAULO, Jamil Rodrigues. Considerações introdutórias sobre o conceito de metodologia em seu significado acadêmico. **Revista Lummi**, Itu, v. 1, n. 1, p. 1-7, 2011.

ZMITROWICZ, Witold; DE ANGELIS NETO, Generoso. **Infra-estrutura urbana**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1997. (Texto Técnico).