



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas

ÁREA TEMÁTICA: Classes, Desigualdades e Políticas Públicas [ST]

DEMOCRACIA, CORPORATIVISMO E BEM-ESTAR SOCIAL: SELETIVIDADE SOCIAL E INSULAMENTO CORPORATIVO NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO BRASIL

ARAÚJO FILHO, Valdemar F. de
Doutor em Ciência Política
Universidade Federal da Bahia
valdemararaujo@uol.com.br

Resumo

O artigo aborda alguns dos condicionantes institucionais que incidem sobre a efetividade social das políticas públicas em democracias que apresentam trajetórias corporativas, tendo como referência contextual a trajetória institucional da política brasileira de saneamento. A discussão teórica do artigo se insere no tema da efetividade da democracia em contextos corporativos, modelo em que as elites políticas e burocráticas dispõem de grande influência e autonomia no processo de definição das políticas públicas. Essas questões orientam o trabalho para desenvolver uma discussão sobre a influência que os desenhos político-institucionais das políticas públicas exercem na estruturação de democracias mais responsivas e socialmente mais justas. Na introdução é realizada uma discussão sobre a crise das democracias contemporâneas no contexto dos Estados de Bem-Estar Social. Na segunda seção é desenvolvida uma discussão sobre democracia, políticas sociais e seletividade corporativa na América Latina e Brasil. A terceira seção é dedicada à análise da trajetória institucional da política de saneamento no Brasil. No último item o artigo retoma a discussão sobre democracia, republicanismo e participação no contexto de políticas insuladas das demandas sociais.

Abstract

The article seeks to highlight some of the institutional factors that affect the effectiveness of social policies in democracies that have corporate trajectories, having as a contextual reference the institutional trajectory of the Brazilian sanitation policy. The theoretical discussion of the article fits into the theme of the effectiveness of democracy in corporate contexts, model in which the political and bureaucratic elites have considerable autonomy in the management of public resources. These questions guide the work to develop a discussion on the influence that the institutional design of public policy play in structuring more responsive and socially equitable democracies. In the introduction, the crisis of contemporary democracies in the context of the Social Welfare States is discussed. In the second section, a discussion on democracy, social policy and corporate selectivity in Latin America and Brazil is developed. The third section is dedicated to examining of the institutional trajectory of sanitation policy in Brazil. Last section of the article takes up the discussion on democracy, republicanism and participation in the context of public policies insular of the social demands.

Palavras-chave: Estado, democracia, corporativismo, políticas públicas

Keywords: state, democracy, corporatism, public policies

1. Crise, Democracia e Redistribuição Social

A recente crise econômica internacional tem gerado crescentes dúvidas sobre a capacidade das democracias garantirem os padrões de proteção social que se consolidaram nos Estados de Bem-Estar Social no pós-guerra. Programas de proteção social não se apresentam como uma exclusividade das modernas democracias. A Rússia, a Prússia e a Áustria entre o final do século XIX e início do século XX (Mann,1993;1986) e os regimes autoritários de Perón na Argentina, Vargas no Brasil e Cárdenas no México, são exemplos de perfis segmentados e corporativos de cidadania (Santos,1979;Stepan,1980). Mas sistemas universais de proteção social integrados por redes de instituições públicas que operam sob uma noção abrangente de cidadania são tipicamente uma característica das democracias ocidentais. As democracias são essencialmente regimes representativos e responsivos, e a existência - implícita ou não - de pactos políticos e sistemas institucionalizados de bem-estar social reforçam essa característica central (De Swaan,1988; Immergut, 1996; Esping-Anderson,1991; Marshall,1967)

O debate sobre a crise dos *Welfare State* tem origem entre o final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, visto que autores como Pierson (1995) Esping-Anderson (1995) e Ronsavallon (1997) vinham problematizado a capacidade de resistência dos sistemas de bem-estar social e das coalizões sociais frente ao processo de difusão dos modelos neoliberais. Esses autores puseram em dúvida a profundidade da crise e ressaltaram o papel político dos constrangimentos internos, representados pelas configurações institucionais nacionais e pelas coalizões de políticos e burocracias como capazes de resistir à imposição de modelos exógenos de desenvolvimento. Os ajustes adaptativos e incrementais endógenos podem influenciar decisivamente os tipos de respostas que os países fornecem às conjunturas críticas. Nesse sentido, as reformas neoliberais ancoradas no discurso da retificação eficiente de desigualdades sociais duráveis vêm perdendo legitimidade política, pois desigualdades sociais e ineficiência estatal não resultam apenas de modelos institucionais previamente definidos, mas também da existência de configurações sociais excludentes ao longo do tempo e dos conflitos de interesse que circundam as instituições (Tilly,1998). Nessa perspectiva, a incorporação dos modelos liberais de reforma deve ser avaliada frente às condições políticas locais e as perspectivas das comunidades profissionais e das burocracias que operam as iniciativas estatais de reformas. As limitações da reforma da previdência social no Brasil é um exemplo do poder das elites burocráticas em reorientar políticas de governo (Hochman,1992). Comunidades profissionais e epistêmicas integrantes de políticas sociais que foram objeto de reformas se apresentaram como uma variável institucional importante para a compreensão dos constrangimentos que incidiram sobre as reformas do setor de saúde e de previdência social na América Latina (Lanzara, 2011; Santana, 2011).

Mas superado o ímpeto reformista orientado para uma utopia de um mercado autorregulável, surgiram questões relativas à capacidade político-administrativa e organizacional das democracias em responderem à crescente demanda por igualdade e inclusão social. Independente da efetiva viabilidade de uma política orientada para um processo de igualdade social ilimitada, visto que essa ideia é contraditória com as limitações estruturais de qualquer sociedade, ela tornou-se a ancoragem política que passou a orientar as ações administrativas em direção a padrões cada vez mais ampliados de proteção social. Mas na medida em que o processo de integração social tende a se ancorar nesses horizontes de redistribuição social ilimitada, as contradições estruturais entre o processo de acumulação e o de legitimação política (Offe,1984;1989) passam a erodir o consenso básico sobre o qual o contrato democrático se estabelece. Nesse sentido, a capacidade da democracia de satisfazer demandas por padrões de redistribuição e inclusão social crescentes, se defronta não apenas com os problemas relativos à dependência cíclica do processo decisório dos ciclos eleitorais, mas também com as limitações das próprias fundações políticas e institucionais do pacto democrático.

2. Democracia, Políticas Sociais e Seletividade Corporativa na América Latina

O processo de industrialização no século XIX impactou profundamente as antigas formas de organização social das sociedades europeias. Mudanças no perfil da pobreza e na organização territorial das cidades geraram processos de anomia social e o surgimento de padrões de sociabilidade que rompiam com tradições culturais seculares. Essas mudanças estruturais geraram um forte processo de politização social, e como o clássico de Marshall (1967) indica, as pressões oriundas da ordem do trabalho deflagraram uma crescente

tendência de ampliação dos sistemas de proteção social nesses países. Esse fenômeno consubstanciava uma mudança incremental secular de transformação do Estado Protetor em Estado-Providência (Rosanvallon,1997), uma mudança profunda na natureza jurídica e política dos estados liberais, que se mostravam inadequados para solucionar os problemas de integração social em contextos sociais crescentemente conflitantes. Essas transformações impulsionaram as democracias do pós-guerra a estabelecerem vários modelos de bem-estar social: o modelo concertacional social-democrata, baseado em um amplo pacto político estabelecido entre o operariado industrial, segmentos médios, camponeses e empresários sob a coordenação estatal, também denominado de macro corporativismo societal; o modelo conservador de corporativo estatal setorial, onde o estado instituiu e reforçou os segmentos organizados atribuindo-lhes o monopólio da representação (Schmitter, 1979; Schmitter e Lembruch, 1982); e o modelo residual liberal, onde os sistemas de proteção social se restringem ao amparo dos segmentos imersos em situação de maior vulnerabilidade social (Esping-Anderson, 1991). Os dois primeiros tipos institucionalizaram amplos sistemas compulsórios de proteção social, estabelecendo um sistema fiscal e regulatório orientado para o processo de redistribuição do fundo público. Foi sobre o primeiro modelo que se estabeleceu a crise consubstanciada no que Rosanvaloon (1997) denominou de “os limites da solidariedade automática”, e onde também a democracia mais se mostrou imersa no dilema acumulação *versus* legitimação política.

Mas a solução corporativa foi assumida como um modelo de estabilidade social e de coordenação do conflito social já ao final do século XIX. Dentre os pensadores do período, Durkheim (1989) foi um dos primeiros a abordar o problema da integração social em sociedades envolvidas em processos de anomia e de fragmentação social. As suas preocupações se inseriam em um contexto de forte crise do liberalismo como modelo econômico e social capaz de integrar amplos setores sociais ao processo produtivo e gerar harmonia social. Nesse contexto, a instauração de uma sociedade funcionalmente estratificada de acordo com a ordem do trabalho seria a solução para resolver problemas de integração social sob moldes mais orgânicos. Mas no modelo corporativo de Durkheim as organizações sociais teriam autonomia frente ao Estado, o que distinguia a sua proposta do estatismo orgânico de caráter autoritário, pois ele percebia os riscos envolvidos nos processos de cooptação, incorporação administrativa e subordinação política contidos neste último modelo. No corporativismo estatal as organizações sociais eram vistas como uma concessão estatal, uma herança do republicanismo jurídico romano, e Durkheim considerava que o controle estatal dos trabalhadores tendia a transformá-los em membros do aparato administrativo do Estado.

Nesse mesmo período, o surgimento da doutrina social da igreja católica veio reforçar o corporativismo não apenas contra as doutrinas socialistas, mas como uma solução alternativa para a incapacidade do liberalismo em construir uma ordem social orgânica e inclusiva sob a tutela de um estado orientado para o bem comum. As três principais encíclicas papais de orientação social - *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) e *Mater e Magistra* (1961), assumiram um estatismo orgânico de fundamentação social, pois se inseriam na tradição representada pela doutrina aristotélica, no tomismo e nas idéias do direito natural. Nessa tradição, os objetivos do Estado deveriam estar vinculados à realização do bem comum em uma ordem social orgânica e justa, onde as partes do corpo social tinham suas funções próprias. Na *Mater e Magistra* João XXIII afirma o princípio da *subsidiariedade* como o delimitador da atuação do Estado, impedindo-o de absorver as funções que deveriam ser exercidas pelos corpos subordinados da sociedade. Mas como salienta Rommen (1967), não necessariamente esse estatismo se apresentava com uma natureza conservadora, pois nem sempre a ordem ideal justa coincidia com a ordem jurídica e social estabelecida. Nesse caso, o Estado poderia intervir em favor da restauração da justiça social para a realização dos fins superiores de justiça social. De acordo com Stepan (1980) esta foi a raiz ideológica do intervencionismo estatal em alguns regimes autoritários da América Latina. Este autor observou esse fenômeno na experiência do regime militar peruano instaurado em 1968, que optou por uma reforma agrária radical em detrimento dos interesses das oligarquias agrárias.

Mas em que pese a influência histórica da Igreja na América Latina, a trajetória política dos países do continente no século XX foi orientada para um corporativismo estatal de corte autoritário. Para Stepan (1980), mais que uma continuidade histórica da tradição católica ibérica, o corporativismo deve ser

considerado como um construto político das elites para responder às crises derivadas da crescente mobilização das massas urbana. Regimes autoritários corporativistas estatais foram implantados em países como México, Argentina, Brasil e Perú sob lideranças populistas e carismáticas como forma de mediar o conflito entre capital e trabalho e fornecer uma estrutura organizacional à sociedade em contextos socialmente assimétricos e excludentes. Os elementos de continuidade histórica estariam mais presentes na lei administrativa das concessões estatais e nos padrões patrimonialistas de gestão pública. Os regimes corporativistas da América Latina instauraram arranjos político-institucionais que estruturaram a sociedade através da participação política controlada, por meio de arenas estatais onde tinham assento o operariado e os empresários. Tratava-se de um sistema representativo organizado assimetricamente pelo Estado, não competitivo, hierárquico, e integrado por um grupo limitado de grupos de interesse (Schmitter, 1979, 1982). Nesse tipo de arranjo político o Estado não era um ente monolítico e incontestável como nos regimes fascistas totalitários. O fascismo pressupunha um alto grau de absorção social e envolvia uma clara ideologia de massa, além de mobilizar apoio paramilitar, características ausentes nos regimes corporativistas latino-americanos, que tendiam para um autoritarismo burocrático ancorado principalmente na burocracia estatal, nos militares, e em lideranças sindicais e empresariais (Linz, 1980; Stepan, 1980).

Tanto na Argentina quanto no Brasil ocorreram debates entre lideranças do governo e intelectuais orgânicos sobre o grau e a forma de inclusão controlada das corporações de trabalhadores e empresários instituídas pelo Estado. Portanto, ao condenar simultaneamente os princípios do individualismo liberal e do coletivismo socialista na sua retórica política, Perón considerava que a origem e a destinação dos bens econômicos era a sociedade, não o Estado (Capelato, 2008; Neiburg, 1997). No Brasil os arranjos institucionais desenvolvidos por Vargas nas décadas de 30 e 40 instituíram arenas coletivas de participação de empresários e trabalhadores com direito a voz sob a coordenação do Estado, embora a assimetria política do sistema possibilitasse ao empresariado uma ampla liberdade de organização autônoma em relação ao Estado, privilégio de fato negado às organizações operárias (Diniz e Boschi, 1991). As divergências entre as propostas de Oliveira Vianna (1938) no Ministério do Trabalho e as lideranças do empresariado paulista orbitavam justamente em torno do modelo de integração social dos trabalhadores nas arenas estatais. A sua referência era o ideal de um arranjo jurídico corporativo que fornecesse um mínimo de equilíbrio ao corpo social, mas que respeitasse a autonomia dos grupos funcionais da sociedade. O veículo capaz de realizar essa incorporação com segurança era o direito corporativo, não o direito liberal: coletividades deveriam dispor de consubstanciação jurídica, não indivíduos. E embora orientado para o reforço do papel do Estado como coordenador de uma sociedade que julgava amorfa (Vianna, 2005), o que o distinguia das preocupações de Durkheim, ele via na legislação corporativa uma condição para a consolidação de uma sociedade cívica hierárquica e bem ordenada pelo Estado.

No México de Cárdenas (1934-1940) o controle estatal sobre os grupos sociais foi semelhante ao estabelecido no Brasil durante o período varguista, embora fosse um governo mais orientado para reformas sociais de base que o de Vargas. O governo, sob a coordenação das burocracias estatais setoriais articuladas ao PRI, modelou organizações de trabalhadores urbanos e camponeses sob a tutela estatal, situando como eixo do processo decisório os vínculos entre os departamentos setoriais governamentais e os sindicatos de camponeses e operários. O processo eleitoral dos sindicatos era coordenado pelas agências estatais, tornando-se difícil saber se os dirigentes sindicais representavam a sua respectiva base social ou o Estado (Stepan, 1980). No Brasil também foi instaurado um modelo de corporativismo setorial semelhante, que fragmentava a organização de trabalhadores e empresários, embora estes pudessem manter suas organizações paralelas das federações reconhecidas pelo Estado, direito negado aos trabalhadores (Diniz e Boschi, 1991). Portanto, um modelo distinto do corporativismo societal vigente na social-democracia europeia. A exclusão dos trabalhadores caracterizou grande parte das experiências da América Latina, naquilo que Stepan (1980) tipificou como corporativismo exclusivo, orientado por políticas e instrumentos que apenas incorporava o empresariado. E é importante salientar que distintamente dos regimes liberais, onde os conflitos entre legitimação política e processo de acumulação permeiam o sistema político e delimitam as alternativas possíveis para o Estado, no corporativismo estatal o processo de acumulação passa a dispor de mecanismos endógenos de legitimação política por meio das arenas estatais de negociação entre empresários e trabalhadores.

2.1 Democracia, Corporativismo e Política no Brasil

A instauração de arranjos corporativos no Brasil ocorreu após a queda da República Velha, em 1930, quando as oligarquias agrárias foram substituídas por grupos políticos modernizadores sob a liderança de Getúlio Vargas (1930-1945). O projeto de modernização econômica do regime de Vargas foi realizado sob a égide da centralização política e dos imperativos da unidade nacional, desmontando o federalismo oligárquico e as lealdades locais e regionais vigente no antigo regime. O processo de industrialização e o surgimento de segmentos médios urbanos modificaram significativamente a dinâmica do Estado, que passou a se orientar por um intervencionismo ampliado e a se expandir de forma acelerada. Nesse contexto, o corporativismo foi o instrumento de controle institucionalizado do conflito social sob a arbitragem do Estado. Mas como construto político, essa alternativa decorreu principalmente das deficiências do liberalismo em organizar os interesses sociais e mediar os conflitos distributivos (Schmitter, 1979; 1982). O Estado passou a ser o ente organizador da Nação e o *locus* de definição do que era o interesse público no contexto de uma ordem do trabalho cooperativa, onde as classes eram colaboradoras do Estado na consolidação de um espaço público de filiação compulsória. Os direitos sociais dos trabalhadores estavam condicionados à existência da carteira de trabalho emitida pelo Ministério do Trabalho como identidade de cidadania, e estes eram obrigados a se filiarem aos sindicatos únicos de suas respectivas categorias profissionais. Eram cidadãos apenas aqueles trabalhadores que dispusessem da carteira de trabalho, configurando aquilo que Santos (1979) denominou de “cidadania regulada”. Os sindicatos únicos foram instituídos como figuras de direito público, com funções de representação dos interesses e de integração social. Como na tradição do antigo direito administrativo romano, as organizações sociais transformaram-se em concessões estatais, e a referência jurídica dos direitos sociais, considerados como prerrogativas do Estado, deixaria de considerar indivíduos para tratar apenas dos entes coletivos (Ribeiro Costa, 1991).

O regime também propôs a substituição dos partidos políticos e das eleições diretas pela representação funcional. A proposta não foi aceita pelas elites, mas o governo de Vargas passou a criar uma miríade de conselhos consultivos com o objetivo de garantir legitimidade política e cooptar setores produtivos para o projeto de modernização econômica. Os conselhos e comissões setoriais corporativos se proliferaram em todas as políticas até o final do Regime Militar (Araújo Filho; 2007; Guimarães, 1979 *et al.*), e juntamente com os departamentos corporativos setoriais convertiam, nos termos de Mann (1986), o poder infra-estrutural do Estado em poder despótico. Mas deve-se reconhecer que essa foi a base institucional que possibilitou ao Estado brasileiro garantir uma autonomia inserida em algumas áreas estratégicas, favorecendo sua posterior capacidade de se adaptar aos períodos de crise (Evans, 1993).

Na medida em que a modernização econômica e a expansão estatal avançavam, crescentemente o ambíguo projeto de Oliveira Vianna de instaurar um corporativismo onde os grupos sociais fossem integrados com um mínimo de autonomia foi sendo transmutado em um corporativismo estatal autoritário tutelado pelo Estado. Esse processo de monopólio corporativo da representação extravasou para todo o sistema político, e posteriormente veio dificultar a estabilização de um sistema partidário forte na fase democrática. Sobre esse processo Souza (1976) demonstrou como a consolidação precoce de um Estado centralizador e de sua burocracia gerou uma situação de competição assimétrica entre o sistema partidário e a burocracia estatal. De forma oposta à trajetória de muitos estados liberais, no Brasil o Estado se consolidou como o *locus* do poder político e como estrutura organizacional condicionante do sistema partidário, e não o oposto. As arenas estatais surgiram e se consolidaram como espaço político-administrativo de redistribuição de recursos públicos antes dos partidos, e a predominância das estruturas corporativas como arenas de redistribuição clientelista erodiu a institucionalização de um sistema partidário representativo. Sob esse formato, o clientelismo foi nacionalizado pela via das políticas estatais, mas reservando recursos residuais para o sistema partidário. Assim, o que antes era uma prática pulverizada e personalista inserida localmente nos redutos de oligarcas locais, tornou-se um sistema nacional institucionalizado de distribuição de recursos públicos coordenado pelas burocracias. Nesse sentido, o clientelismo institucionalizado não era uma sobrevivência do antigo sistema oligárquico, mas um instrumento de distribuição de recursos que se fortalecia na medida da centralização estatal (Souza, 1976; Nunes, 1997).

Com essa herança política, a República democrática instaurada em 1946 não foi capaz de consolidar um sistema partidário responsivo e comprometido com os grandes projetos nacionais da fase desenvolvimentista. De fato, os partidos adquiriram a prerrogativa de inserir emendas pontuais no orçamento federal destinado às políticas sociais, mas eles não se responsabilizavam pela formulação e nem pela execução das políticas, pois eram as burocracias estatais as responsáveis pela formulação e execução da agenda social como forma de resolver os problemas de redistribuição e de representação política. Sob esse modelo os conflitos por redistribuição se anteciparam ao processo de institucionalização da participação, o que geraria problemas posteriores para a estabilidade democrática e a consolidação do sistema representativo (Santos, 1988). E com a política econômica insulada frente ao sistema político representativo, instaurou-se uma divisão de tarefas no sistema político que iria sobreviver ao longo do tempo e reduzir a responsabilidade política da democracia brasileira, caracterizando o que O'Donnel (1991) denominou de “democracia delegativa”. Restou às políticas sociais sobreviverem sob uma dinâmica pulverizada que reduzia significativamente seus impactos sociais.

3. A Organização e a Trajetória Corporativa da Política de Saneamento no Brasil

A trajetória institucional da política de saneamento básico¹ no Brasil expressa com razoável nitidez a natureza dos conflitos políticos que permearam o Estado brasileiro a partir de 1930. Os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário se situam como um bem essencial para a organização e a inserção territorial da sociedade sob condições ambientais aceitáveis. Mas na fase inicial da política o Estado tratou o saneamento a partir de parâmetros administrativos aderentes às mudanças na conjuntura política. Na sua primeira fase a política sofreu a influência das duas principais corporações profissionais que atuavam na gestão do saneamento, os médicos sanitaristas e os engenheiros. Assim, ela oscilava entre ser tratada como um problema de saúde pública ou como uma questão de engenharia urbana. As ações de saneamento nascem inicialmente para resolver o problema da transitividade social das epidemias de cólera nas duas primeiras décadas do século XX (Hochman, 1998). Mas na medida em que a industrialização e o processo de urbanização se aceleravam, o saneamento básico passou crescentemente a ser tratado como um problema de engenharia urbana (Costa, 1994; Rezende e Heller, 2002). Durante o regime autoritário de 1930-1945 a União centralizou e coordenou a maior parte das funções da política, mas após a redemocratização em 1946 o governo federal adotou um modelo municipalista descentralizado. Mas persistiram problemas de assimetria tarifária, pois enquanto em algumas capitais as tarifas eram progressivas em relação ao consumo em outras elas eram decrescentes (Costa, 1994). Além disso, a maior parte dos municípios não possuía as mínimas condições de assumir os serviços, e os sistemas de abastecimento de água cobriam menos de 80% dos municípios brasileiros.

Com essas debilidades e as crescentes demandas do processo de urbanização, nos anos de 1950 começa a delinear-se a solução organizacional que perduraria até os dias de hoje. Nesse período, começa a tomar corpo entre segmentos da burocracia federal e da comunidade profissional do setor propostas orientadas para a institucionalização de um perfil organizacional centralizado e financeiramente sustentável. A unidade de planejamento da Região Nordeste (SUDENE), a região mais pobre do país, propôs, em seu Plano Diretor de 1961, que o requisito de acesso dos municípios aos recursos federais destinados ao saneamento fosse a organização dos serviços municipais em empresas estaduais, forçando os municípios a concederem seus serviços aos estados. Com a instauração do Regime Militar em 1964 consolida-se esse modelo empresarial como solução para as limitações técnicas e administrativas existentes nos municípios. No novo modelo o nexo de articulação institucional da política e da gestão dos fundos federais passou a ser as empresas estaduais. Com isso consolidava-se a visão de que o saneamento não era apenas um serviço social, mas também um negócio que deveria garantir sustentabilidade financeira, perspectiva que os engenheiros e técnicos das empresas passaram a assumir. As elites políticas estaduais que controlavam as empresas nos seus respectivos estados também apoiaram um modelo operacional que garantia recursos para as administrações estaduais e propiciava uma importante moeda de troca política nas negociações com os prefeitos municipais. Em 1971, ano de lançamento oficial do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), a referência jurídica, organizacional e financeira da política na ditadura militar, apenas quatro estados da Federação não dispunham desse tipo de organização empresarial (Costa, 1994; Almeida, 1977). Essa trajetória de ampla e rápida adesão dos estados ao modelo empresarial indica que este já dispunha de enraizamento nas

elites políticas regionais e nas comunidades profissionais favoráveis à gestão empresarial do setor. Com o PLANASA, os municípios que não concedessem seus sistemas às recém criadas Companhias Estaduais de Saneamento Básico não teriam acesso aos recursos federais do Sistema Financeiro de Saneamento. O sistema tinha na autossustentação tarifária o princípio organizador e estruturante da política, e os titulares dos serviços – os municípios - perderam autonomia política e administrativa sobre seus serviços, delegando às companhias estaduais a operação e a gestão dos serviços sob contratos de concessão com até 30 anos de vigência. Cerca de 2/3 dos municípios concederem seus serviços às empresas estaduais, transformando as empresas estaduais nas unidades econômicas do sistema. Mas sendo gerido pelas empresas preferencialmente como um negócio, a lógica da autossustentação tarifária induziu as empresas a aplicarem seus recursos preponderantemente nas localidades e serviços mais rentáveisⁱⁱ. O modelo regionalizado da política propiciou às concessionárias estaduais uma significativa autonomia política e operacional, principalmente por se tratar de um serviço contínuo que situa seus operadores como poderosos pontos de veto no modelo político-organizacional vigente.

3.1 O Padrão da Política de Saneamento Após a Redemocratizaçãoⁱⁱⁱ

Com o processo de redemocratização no pós-1988 o sistema PLANASA passou por um processo de desarticulação institucional, e o *déficit* absoluto dos serviços de saneamento apresentou um incremento crescente a partir do início dos anos de 1990. Durante os governos dos Presidentes Fernando Collor (1990-1993) e Itamar Franco (1993-1995) vários programas foram criados e extintos num curto espaço de tempo, sem que a política demonstrasse uma orientação definida. Com isso, em 1993 o *déficit* absoluto dos serviços de saneamento atingiu 22,5 milhões de unidades domiciliares no serviço de esgotamento sanitário por rede geral e 9,2 milhões de domicílios no serviço de abastecimento de água (Quadro I). A solução adotada pelo governo Cardoso (1995-2002), orientado para a estabilização econômica, foi a de incrementar os investimentos com recursos onerosos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, mantido com a contribuição compulsória dos trabalhadores e vigente desde o Regime Militar. Com esse perfil, quem tinha acesso aos recursos eram principalmente as grandes empresas estaduais de saneamento das regiões mais desenvolvidas, o Sul e o Sudeste, que apresentavam maior capacidade de endividamento. Além disso, os requisitos jurídicos, financeiros e técnicos contemplados nos fundos das fontes onerosas são mais abrangentes e complexos que os vigentes nas fontes do Orçamento Geral da União, o que dificultava o acesso de estados e municípios mais pobres ou tecnicamente despreparados aos recursos federais. Dessa forma, esses requisitos geravam um processo de alocação que era regional e socialmente regressivo, justamente em uma política que demandava fortes investimentos nas áreas mais carentes e entre segmentos sociais mais pobres. Além disso, como a política ficou dependente do perfil operacional das empresas e da vontade política dos governadores, o ritmo de *execução* dos recursos *contratados* tornou-se extremamente lento, em média oito anos (Gráfico I).

Sob esse modelo operacional, os padrões de financiamento vigentes nos governos de Cardoso e de Lula até o ano de 2009 conseguiram reduzir o *déficit* relativo dos serviços de saneamento, mas não o *déficit* absoluto (Quadros I e II). O *déficit* dos serviços de água se manteve em torno de 9 milhões de domicílios, enquanto os serviços de esgotamento sanitário por rede geral apresentou um crescimento contínuo: de 22,5 milhões de domicílios em 1993 para 27 milhões em 2009, praticamente a metade dos domicílios do país. Isso indica que o crescimento domiciliar verificado nos últimos anos e as necessidades de universalização vêm requisitando não apenas maior volume de investimentos, mas também uma capacidade operacional bem acima da atual (Gráfico II). E quando se observa a política sob o prisma de sua equidade social e de seu equilíbrio regional, verifica-se que ambas as dimensões requisitam soluções mais focadas nas disparidades existentes (Gráficos III, IV, V e VI). A explicação para esse perfil que é social e regionalmente regressivo encontra-se no desenho organizacional da política. Dotadas de autonomia política, administrativa e operacional, as grandes concessionárias estaduais optam por investirem nos serviços mais rentáveis e nas áreas urbanas mais adensadas e ocupadas por segmentos sociais que podem assumir os custos de tarifas mais elevadas, justamente as que também apresentam maior visibilidade política. Os serviços de esgotamento sanitário, por serem menos rentáveis que os de abastecimento de água, são entregues a pequenos municípios, ineficientes e sem estrutura administrativa para assumirem esses serviços. A aprovação do novo marco regulatório do setor

- Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007 - abriu a possibilidade de integração de municípios inseridos em uma mesma região socioeconômica ou bacia hidrográfica, mas as grandes empresas continuam controlando a maior parte dos serviços municipais e água e esgotos.

4. Trajetória Institucional, Democracia e Seletividade Corporativa

Os indicadores utilizados nesse texto revelam que não há diferenças substantivas no que se refere ao desempenho operacional e à equidade social da política nacional de saneamento básico nos governos dos Presidentes Cardoso e Lula (1995-2009), apesar das diferenças nas orientações políticas de ambos e do fato deste último ter triplicado os investimentos em saneamento básico. A principal explicação para esse paradoxo encontra-se no perfil político organizacional do setor. A Constituição municipalista de 1988 definiu os municípios como titulares dos serviços de saneamento básico, mas a política continuou sendo operada pelos estados por meio das grandes companhias estaduais de saneamento. Isso demonstra que o modelo institucional da política sobreviveu ao Regime Militar e continuou seu curso, sobrevivendo inclusive à extinção dos contratos municipais de concessão realizados nos anos de 1960 e 1970. Assim, a atual configuração da política deve ser compreendida mais como um exemplo de dependência da trajetória do que como expressão do pacto federativo instituído pela Constituição de 1988^{iv}. Um aspecto relevante nessa trajetória são os elementos culturais corporativos que foram se desenvolvendo. De forma incremental e enraizada, comunidades profissionais e seus modelos operacionais se consolidaram nas redes de grandes companhias estaduais. E apesar da relativa ineficiência operacional dessa forma organizacional frente às necessidades do país, o modelo foi sendo absorvido pelos sucessivos governos após o fim da ditadura militar. O espaço político-administrativo da política se consolidou em torno de uma lógica operacional modelada pelas próprias empresas, e décadas após a sua implantação o modelo organizacional tornou-se ineficiente, mas adaptado aos atores e instituições integrante da política: a comunidade profissional, os sindicatos de engenheiros e técnicos das empresas, construtoras, escritórios de consultorias e elites políticas regionais.

Esses grupos apresentam uma alta coesão em torno de alternativas operacionais já consagradas, e exercem influência sobre as possibilidades de formação de uma agenda social menos regressiva e mais democrática e participativa. Tanto os problemas postos pela sociedade civil organizada quanto as soluções propostas pelos governos são mediadas pelas preferências desses grupos, e isso imprime à trajetória da política uma dinâmica conservadora e incremental. Também explica porque as tentativas pontuais de modernização ocorridas durante os governos de Cardoso e Lula se situaram no âmbito da lógica organizacional preexistente. A própria natureza do saneamento, que oferta serviços públicos que pressupõem continuidade nos fluxos de abastecimento, consolidou alternativas operacionais tradicionais e reforçou o poder de decisão dos agentes internos da política. Com isso, a dinâmica da política passou a depender mais de processos incrementais e marginais vinculados aos grupos de interesse que de macro decisões governamentais, atualizando a clássica perspectiva de Lowi (1972) de que políticas influenciam a política.

Esse conjunto de problemas indica que a democracia brasileira enfrenta sérios obstáculos para implantar políticas orientadas para a melhoria da qualidade de vida da população. O tipo de corporativismo implantado no Brasil assumiu preponderantemente uma face estatal, deixando uma autonomia residual para os grupos sociais. Nesse contexto, a organização das políticas setoriais ocorreu sob a égide dos interesses burocráticos e empresariais privilegiados pelo Estado. O crescente processo de privatização que vem ocorrendo na política de saúde do Brasil nas últimas décadas é um exemplo de como uma ampla coalizão de interesses, integrada por parte da comunidade médica, hospitais privados, casas de misericórdia com fins filantrópicos, coalizões de deputados que representam setores médicos empresariais, planos de saúde e sindicatos médicos, se articularam em torno de uma agenda setorial privatista. Dentre esses grupos, a importância da burocracia também pode ser percebida em uma política que assumiu uma direção oposta: a burocracia da política de previdência social no Brasil foi o principal foco de resistência ao processo de privatização do setor. Lanzara (2011) salienta que as trajetórias recentes de ambas as políticas no Brasil e no Chile apresentam direções postas: no Chile a saúde continuou sendo predominantemente pública e a previdência foi sendo privatizada. Em ambos os casos o fator crucial foi a atuação das burocracias e das comunidades epistêmicas que circundam em torno das políticas (Santana, 2011).

Essas variações demonstram que as políticas sociais apresentam diferentes trajetórias organizacionais e distintos padrões de clivagens com a sociedade civil. Nas políticas sociais dotadas de maior capilaridade social e transparência operacional há maior acessibilidade aos grupos não corporativos da sociedade civil. Mas no exemplo de políticas como a de saneamento, em que a comunidade técnica profissional atua de acordo com os interesses das elites regionais e dos governadores, consolida-se sistemas setoriais altamente impermeáveis às demandas dos movimentos sociais. Um exemplo é o novo marco regulatório do setor, aprovado em 2007. Este prevê a criação dos conselhos participativos de saneamento nos estados e municípios, mas até o presente momento praticamente não há nenhum conselho importante instalado no país.

Essas questões indicam que a democracia brasileira terá que enfrentar a sua própria herança corporativista se quiser criar uma sociedade mais justa e um sistema representativo mais legítimo e responsivo. Originalmente o corporativismo estatal teve a função de organizar, de forma controlada e seletiva, os problemas de participação e de redistribuição social em uma sociedade de baixa densidade política. Mas após décadas de cultura corporativa, esse modelo se desdobrou em formas não republicanas de participação. Atualmente há um amplo processo de cooptação e absorção dos movimentos sociais organizados pelo Estado, fenômeno que se inscreve em uma dinâmica geral de racionalização paraestatal dos movimentos sociais. Movimentos sociais urbanos, organizações não-governamentais, associações filantrópicas, grupos étnicos envolvidos em políticas afirmativas, sindicatos de trabalhadores e movimentos ambientalistas estão passando por uma transmutação na sua natureza jurídica e política. De forma crescente e contínua esses movimentos estão se integrando à periferia administrativa e organizacional do Estado, processo este que tem transformado muitos movimentos sociais e ONGs em escritórios de captação de recursos estatais. E a despeito de que parte dessa tendência possa ser interpretada como a expressão do que Weber identificou como uma tendência secular de racionalização da sociedade, no exemplo dos movimentos sociais brasileiro há uma clara reafirmação política da histórica ancoragem estatal da sociedade. Essa tendência reforça a erosão da já incipiente esfera pública e torna a teia social cada vez mais opaca. Como aponta Habermas (1997) sobre as democracias contemporâneas, a densa teia de organizações administrativas, técnicas, corporativas e empresariais que circunda o núcleo político dos sistemas democráticos, juntamente com a crescente autonomia dos subsistemas sociais (Luhman, 1980), cria mecanismos jurídicos e técnico-institucionais de autolegitimação, e impede que o núcleo do sistema político se conecte com o conjunto da sociedade, o que reduz as possibilidades de construção de um espaço republicano que delibere de forma livre e transparente sobre as grandes questões da sociedade.

Esse é o contexto típico em que opera atualmente a democracia brasileira. As possibilidades de instauração de princípios republicanos tornam-se cada vez mais distantes, na medida em que a afirmação da ancoragem estatal da sociedade passa a ocorrer sob formas corporativas crescentemente fragmentadoras. Portanto, não surpreende que dentre os veículos político-institucionais desse processo de insulamento burocrático das políticas públicas, se incluam conselhos participativos, comissões paritárias, grandes conferências de políticas públicas e centrais sindicais, justamente as organizações que deveriam propiciar maior transparência social e permeabilidade democrática às políticas públicas.

Referências bibliográficas

Araújo Filho, V. F de (2007). *Expansão do Estado e Coordenação Governamental: aspectos políticos da trajetória organizacional do Poder Executivo no Brasil (1930-1989)*. Rio de Janeiro: tese de doutorado, IUPERJ.

Arthur, Brian W. (1994) *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press.

Almeida, W.J.M (1977). *Abastecimento de Água à População Urbana: uma avaliação do PLANASA*. Rio de Janeiro: IPEA.

Costa, André Monteiro (1994). *Análise Histórica do Saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Tese de Mestrado, FIOCRUZ

- Capelato, Maria Helena Rolim (2008). *Multidões em Cena. Propaganda Política no Vargasismo e no Peronismo*. São Paulo: Edusp.
- Diniz, Eli e Bochi, Renato (1991). O Corporativismo na Construção do Espaço Público. In, Boschi, Renato (Org.) *Corporativismo e Desigualdade. A construção do espaço público no Brasil (p.11-30)*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo
- Durkheim, Émile (1989). Algumas Notas Sobre os Agrupamentos Profissionais (Prefácio à Segunda Edição, Vol I). In, *A Divisão do Trabalho Social*, (p.7-42). Lisboa: Editorial Presença.
- de Swaan A. (1988) *In care of the State. Health care, education and welfare in Europe and USA in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, Peter (1993). O Estado como Problema e Solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abril, p.107-157.
- Esping-Andersen, Gota (1995) O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. *Lua Nova*, São Paulo n. 35, p.73-112.
- Esping-Andersen, Gota. (1991) As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo n. 24, p.85-117.
- Goodin, Robert (1996). Institutions and their Design. In, R. Goodin (Ed.) *The Theory of Institutional Design (1-54)*. Cambridge University Press.
- Guimarães, et al. (1979). *Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil*. Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro: SEMOR/IUPERJ
- Habermas, Jürgen. (1997) *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* Vol. II. Rio de Janeiro: Ed BTU
- Hochman, Gilberto (1998). *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo, Hucitec/Anpocs
- _____ (1992). Os cardeais da previdência: gênese e consolidação de uma elite burocrática. *Dados*, Rio de Janeiro, v.35, n.3, 371-401
- Immergut, E. (1996), As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 11, 139-163.
- João XXIII (1961). *Encíclica Mater et Magistra*. Recuperado em 16 de fevereiro, 2014, de: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh_enciclica_mater_magistra.pdf
- Lanzara, Arnaldo Provasi (2011). Estados de Bem-Estar e as Dinâmicas do Desenvolvimento Social. In Bochi, Renato (Org.): *Variiedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina (p.86-120)*. Belo Horizonte: UFMG
- Linz, Juan (1980) Regimes autoritários. In, PINHEIRO, P. S. (Org.). *O estado autoritário e movimentos populares (p.119-188)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LOWI, T.J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, jul-aug 1972, 298-310.
- Luhmann, Niklas (1980). *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Ed UNB.
- Leão XIII (1891). *Carta Encíclica Rerum Novarum*. Recuperado em 03 de fevereiro, 2014, de: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh_enciclica_rerum_novarum.pdf
- Marshall. T.H. (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Mann, Michael (1986). The Autonomous Power of the States: its origins, mechanisms and results. In, (Ed.) John A. Hall, *States in History (109-136)*. Oxford: Basil Blackwel.
- Mann, Michael (1993). *The Sources of social Power(v. II)*. The Rise of Classes na Nation-States , 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press.

- Morais, Maria Piedade (1999). *A Atuação Governamental no Setor de Saneamento Básico no Brasil: principais ações e desafios. Relatório de Pesquisa*. Brasília: IPEA.
- Neiburg, Federico (1997). *Os Intelectuais e a Invenção do Peronismo*. São Paulo: Edusp.
- Nunes, Edson (1997). *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- North, Douglass (1991). *Institutions, Institutional Change e Economic Performances*. Cambridge University Press
- O'Donnell, Guillermo (1991) Democracia Delegativa? In, *Novos Estudos CEBRAP, São Paulo*, n 31, out. p.143-151
- Offe, Claus (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____ (1989) *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Ed Brasiliense
- Pio XI (1931). Carta Encíclica Quadragésimo Anno. Recuperado em 06 de fevereiro de 2014, de: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/edh_enciclica_quadragesimo_anno.pdf
- Pierson, P (1995) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: University Press
- PNAD (1993 a 2009) *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio-1993-2009*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Rommen, Heinrich A. (1967). *O Estado no Pensamento Católico*. São Paulo: Paulinas.
- Ribeiro Costa, Vanda (1991). Origens do Corporativismo Brasileiro. In Boschi, Renato (Org.) *Corporativismo e Desigualdade. A construção do espaço público no Brasil (p.113-146)*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo.
- Rezende, Sonaly Cristina e Heller, Léo (2003). *O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: UFMG
- Rosanvalon, Pierre (1997). *A Crise do Estado-Providência*. Goiânia Ed. UFG/UNB.
- Santana, Carlos Henrique Vieira (2011). Conjuntura Crítica, Legados Institucionais e Comunidades Epistêmicas. In, BOCHI, Renato (Org.): *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina (121-163)*. Belo Horizonte: UFMG
- Santos, Wanderley Guilherme do (1988). Gênese e Apocalipse: Elementos Para uma Teoria da Crise Institucional Latino Americana. In, *Novos Estudos CEBRAP São Paulo*, n. 20, março, p.110-118
- _____ (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus
- Stepan, Alfred (1980). *Estado, Corporativismo e Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Ed Paz e Terra
- Schmitter, Philippe C. (1979), Still the century of corporatism?, In P. C. Schmitter. & G. Lembruch (Eds.), *Trend toward corporatist intermediation*. (7-52) Beverly Hills & London: Sage Publications.
- Schmitter, P. e Lembruch, G. (eds.) (1982). *Patterns of corporatism policy-making*. London, Sage, Publications
- Souza, Maria do Carmo Campello de (1976). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega
- Tilly, C. (1998) *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.
- Vianna, Francisco José de Oliveira (1938). *Problemas de Direito Corporativo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora
- _____ (2005) *Populações meridionais do Brasil*. Brasília, Edições do Senado Federal, Vol 27.

ⁱ O termo saneamento básico no Brasil se refere tanto aos sistemas de abastecimento de água quanto aos de esgotamento sanitário.

ⁱⁱ A maior parte das pequenas cidades e vilas situadas abaixo de 5 mil habitantes continuou sem serviços de saneamento. Em 1996, após mais de 20 anos de PLANASA, enquanto a Região Nordeste, a mais pobre do país, dispunha de 83,5% de cobertura domiciliar em abastecimento de água por rede geral nas áreas urbanas e 20,1% em serviços de esgotamento sanitário por rede, a Região Sudeste apresentava respectivamente uma cobertura de 95,5% e 74,3%. A evolução da cobertura por faixa de renda também demonstra que o *déficit* na faixa de renda com até 3 salários mínimos nas áreas urbanas era de até 38,3% em esgotamento sanitário por rede geral e de 12,8% em sistema de abastecimento de água por rede. Mas quando se considera a cobertura urbana acima de 20 salários nesse mesmo ano, observa-se que esse *déficit* representava apenas 6,0% em esgotamento sanitário e 0,4% em abastecimento de água. Ver Moraes (1999) e Almeida (1977).

ⁱⁱⁱ Esse item contempla parcialmente dados e informações modificadas de um artigo anterior do autor, apresentado no 36º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais em 2012, intitulado “Condicionantes Político-Institucionais da Política de Saneamento Básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos Governos de FHC e de Lula (1995-2009). As informações e dados desse texto foram levantados na pesquisa realizada pelo autor no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Ministério do Planejamento. A fonte dos dados estatísticos utilizados no presente texto foi a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE)

^{iv} Autores institucionalistas têm salientado que padrões ineficientes podem surgir a partir da consolidação de um determinado desenho institucional, e apesar dos custos que esse processo possa apresentar ao longo do tempo, algumas dessas deficiências se tornam funcionais para parte dos agentes envolvidos. Pois desenhos institucionais racionalmente orientados se defrontam com estruturas e práticas sociais enraizadas e com forte aderência social, mesmo que inadequadas às sociedades que as abrigam (North, 1991; Arthur, 1994; Hall e Taylor, 2003). Isso significa que um *design* institucional projetado racionalmente na direção de processos de mudança pode se defrontar com limites que reduzem os resultados esperados (Goodin, 1996).

Anexo de gráficos e tabelas

ANO	TOTAL DE DOMICÍLIOS	Déficit Absoluto de Esgotamento Sanitário por Rede Coletora	%	Déficit Absoluto de Abastecimento de Água por rede geral	%
1993	36.958	22.576	61,09	9.248	25,02
1995	38.970	23.561	60,46	9.274	23,80
1996	39.746	23.718	59,67	8.896	22,38
1997	40.645	24.081	59,25	9.061	22,29
1998	41.890	24.092	57,51	8.856	21,14
1999	42.851	24.172	56,41	8.664	20,22
2001	46.931	25.643	54,64	8.907	18,98
2002	48.047	25.776	53,65	8.698	18,10
2003	49.675	25.921	52,18	8.729	17,57
2004	50.838	26.137	51,41	8.577	16,87
2005	52.078	26.687	51,24	8.727	16,76
2006	53.441	27.276	51,04	8.486	15,88
2007	55.003	26.523	48,22	8.722	15,86
2008	56.768	26.561	46,79	8.636	15,21
2009	57.766	27.005	46,75	8.493	14,70

Quadro I- Evolução do *déficit* absoluto dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário por rede geral (1993-2009). Fonte: PNAD/IBGE 1993-2009.

Características	Domicílios Particulares Permanentes						Tx. média de cresc. anual (2002-2005)	Tx. média de cresc. anual (2002-2009)	Incremento absoluto (2002-2009)	Incremento relativo (2002-2009)
	Brasil									
	2002		2005		2009					
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%				

Total de Domicílios	48.047.058	100,00	52.077.551	100,00	57.765.749	100,00	2,72	3,75	9.718.691	20,23
Abastecimento de água										
<i>Rede geral</i>	39.348.618	81,90	43.350.660	83,24	49.272.463	85,30	3,28	4,60	9.923.845	25,22
Esgotamento Sanitário										
<i>Rede coletora</i>	22.270.864	46,35	25.390.737	48,76	30.760.652	53,25	4,47	6,67	8.489.788	38,12
<i>Fossa séptica</i>	10.402.326	21,65	11.144.936	21,40	11.371.614	19,69	2,33	1,80	969.288	9,32

Quadro II- Evolução dos domicílios particulares permanentes e dos serviços de saneamento-Brasil* (2002- 2009). Fonte: PNAD/IBGE 2002, 2005 e 2009. *A partir de 2004 as áreas rurais da Região Norte foram incorporadas nas pesquisas Da PNAD. Mas os domicílios destas áreas foram retirados dos cálculos referentes aos anos de 2005 e 2009 para possibilitar a Comparação com os dados de 2002.

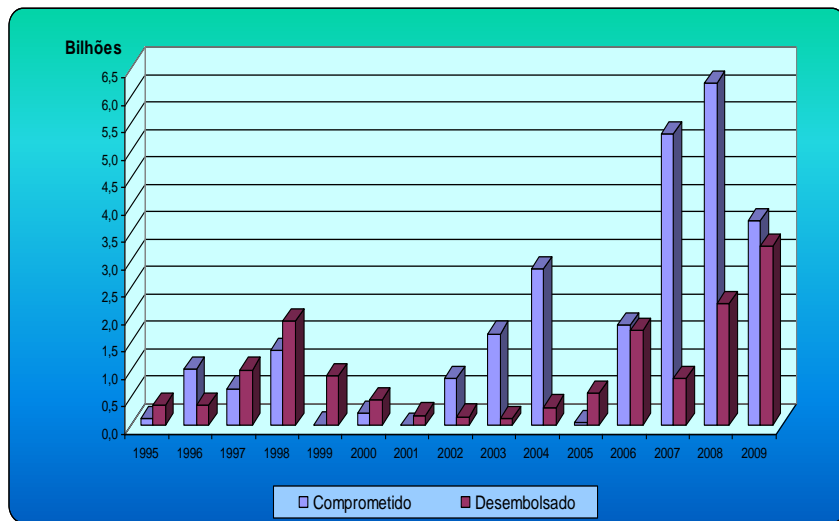


Gráfico I - Recursos Onerosos Comprometidos e Desembolsados, 1995-2009. Fonte: Ministério das Cidades

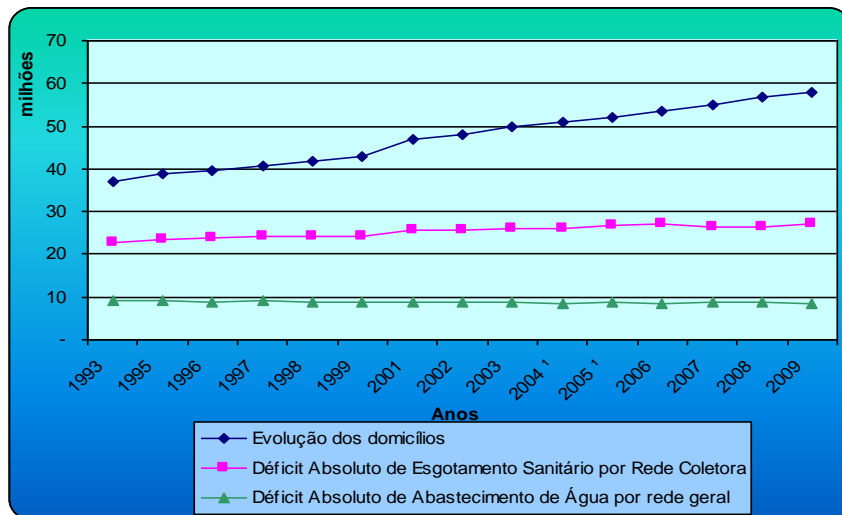


Gráfico II - Evolução domiciliar e do déficit absoluto de água e esgoto por rede geral – Brasil, 1993-2009 (em milhões de unidades). Fonte: PNAD/IBGE 1993-2009.

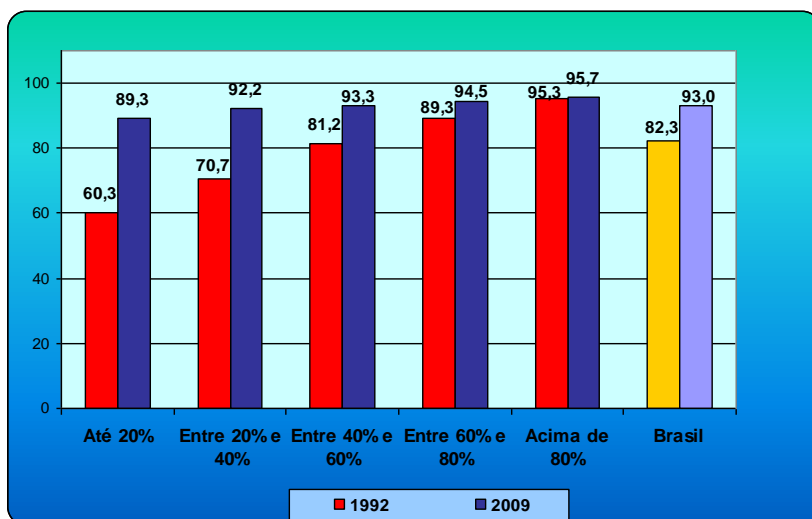


Gráfico III - Percentual de moradores em domicílios particulares permanentes urbanos com acesso à água canalizada por rede geral, por quintis de renda domiciliar – Brasil - 1992 e 2009. Fonte: PNAD/IBGE 1992 e 2009

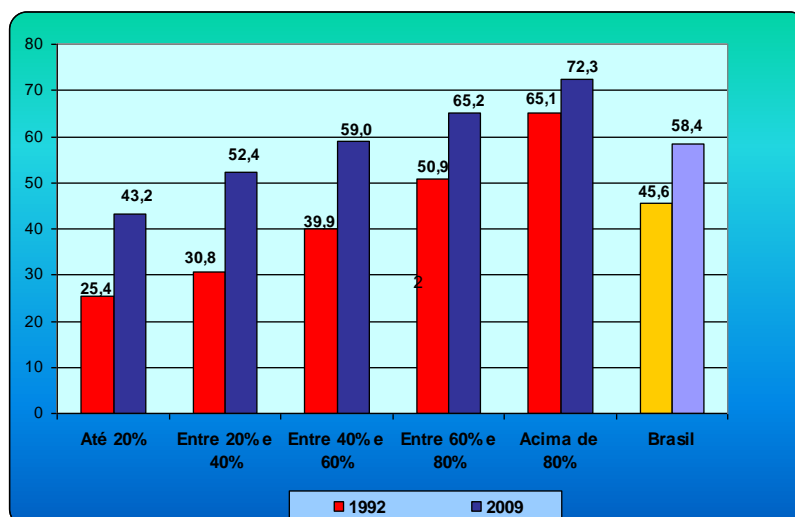


Gráfico IV - Percentual de moradores em domicílios particulares permanentes urbanos com esgotamento sanitário ligado à rede coletora, por quintis de renda domiciliar – Brasil - 1992 e 2009. Fonte: PNAD/IBGE 1992 e 2009.

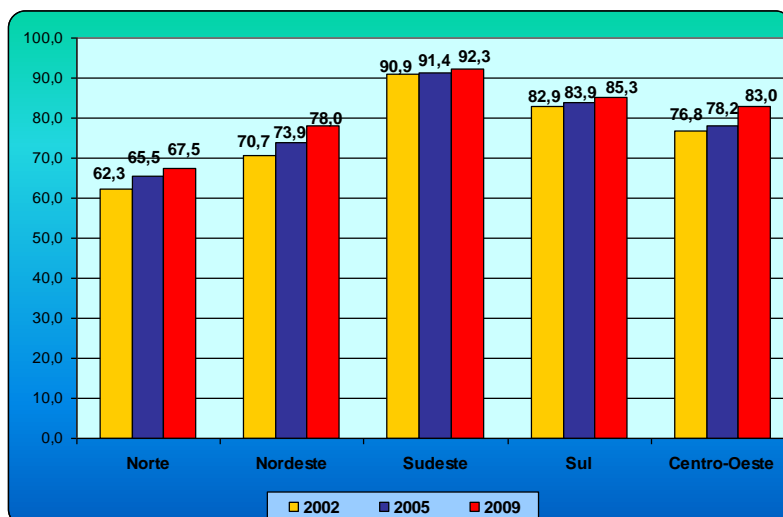


Gráfico V - Evolução da cobertura domiciliar de abastecimento de água por rede geral, rural e urbano, segundo regiões geográficas- 2002, 2005 e 2009. Fonte: PNAD/IBGE 2002, 2005 e 2009.

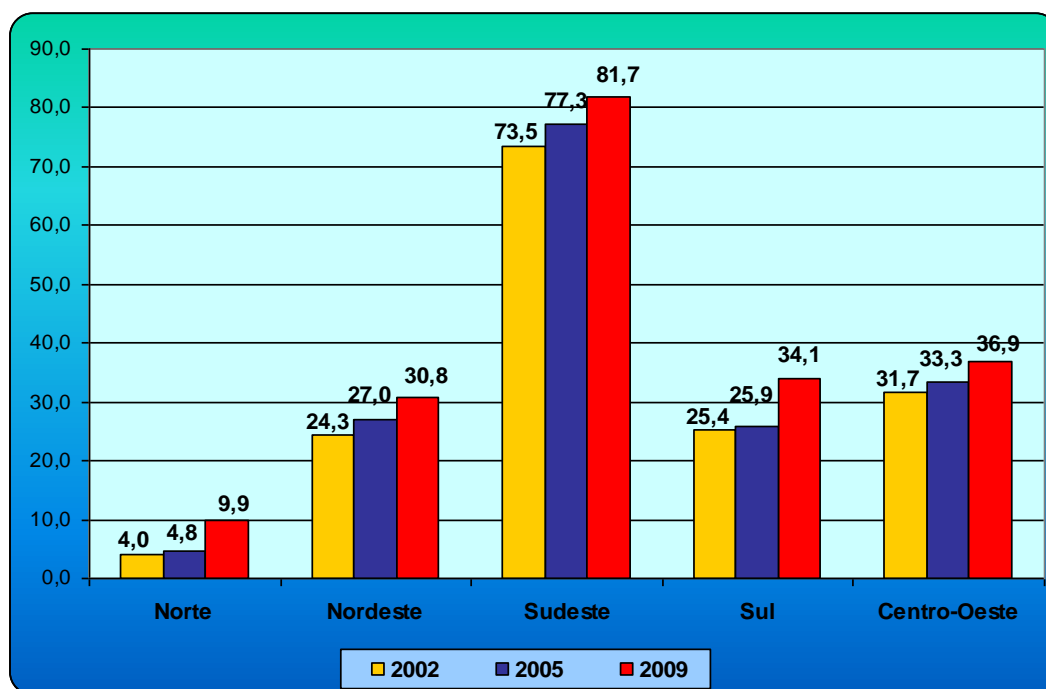


Gráfico VI - Evolução percentual da cobertura do serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, rural e urbano segundo regiões geográficas – 2002, 2005 e 2009. Fonte: PNAD/IBGE 2002, 2005 e 2009.

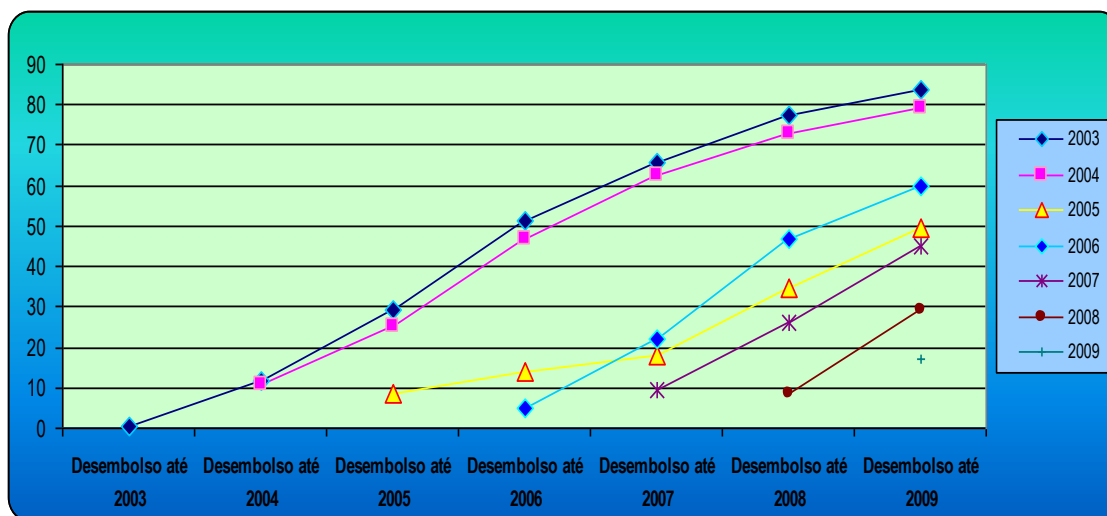


Gráfico VII- Ciclos dos Desembolsos dos Financiamentos por Ano de Contratação (%).Fonte: Ministério das Cidades.