



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

Gabriela Araújo Romão

Análise da Formulação da Política Pública de Saneamento Básico em
Municípios Goianos

Goiânia
2018

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☒ **Dissertação** ☐ **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

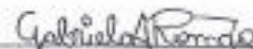
Nome completo do autor: Gabriela Araújo Romão

Título do trabalho: Análise da Formulação da Política Pública de Saneamento Básico em Municípios Goianos

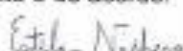
3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ **SIM** ☐ **NÃO¹**

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do(a) autor(a)²

Cliente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 08 / 06 / 2018

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

Gabriela Araújo Romão

Análise da Formulação da Política Pública de Saneamento Básico em
Municípios Goianos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás (PPGADM/UFG) como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Estela Najberg

Goiânia
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Araújo Romão, Gabriela

Análise da Formulação da Política Pública de Saneamento Básico em Municípios Goianos [manuscrito] / Gabriela Araújo Romão. - 2018. CXX, 120 f.

Orientador: Profa. Dra. Estela Najberg.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2018.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Políticas de Saneamento. 2. Políticas Públicas. 3. Saneamento Básico. 4. Análise da Formulação de Políticas. 5. Municípios Goianos. I. Najberg, Estela, orient. II. Título.

CDU 005



ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Aos 18 dias do mês de maio de 2018, no horário de 14:30 horas e 50 minutos às 18:00 horas e 00:00 minutos, foi realizada, em sessão pública, na sala 2110 da FACE a defesa de dissertação *Análise da formulação da política pública de saneamento básico no Estado de Goiás*, de autoria da discente Gabriela Araújo Romão, do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGADM da Universidade Federal de Goiás.

A Comissão Examinadora, constituída pela Professora Estela Najberg, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Interno/Orientadora), pelo Professor Vicente da Rocha Soares Ferreira, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Interno/Examinador), pela Professora Kátia Alcione Kopp, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Externo/Examinadora) e pelo Professor Valdir Machado Valadão Júnior, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) (Membro Externo/Examinador) emitiu o seguinte parecer:

Resultado Final:

☒ Aprovada

☐ Reprovada

Recomendações:

A banca sugere alteração do título para: "Análise da Formulação da Política Pública de Saneamento Básico em Município Goiano"

Eu, Estela Najberg, orientadora da discente, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Estela Najberg
Profa. Dra. Estela Najberg (Orientadora/Presidente/PPGADM/UFG)

Vicente da Rocha S. Ferreira
Prof. Dr. Vicente da Rocha S. Ferreira (Examinador/Membro Interno/PPGADM/UFG)

Kátia Kopp
Profa. Dra. Kátia Alcione Kopp (Examinadora/Membro Externo/UFG)

P. Estela Najberg
Prof. Dr. Valdir Machado Valadão Júnior (Examinador/Membro Externo/UFU)

À memória de minha amada vó Marina.

Agradecimentos

A minha orientadora, Profa. Dra. Estela Najberg, pela orientação, paciência e confiança em mim depositadas para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira e Dra. Kátia Alcione Kopp, membros da minha banca de qualificação, pelas sugestões e comentários que contribuíram para o prosseguimento deste estudo.

À Tekinha, por sempre me receber de braços abertos, por todo o afeto demonstrado em todos estes anos, por participar continuamente do meu desenvolvimento.

Aos meus pais, por me apoiarem nos momentos mais difíceis e por se fazerem presentes em todas as atividades da minha vida acadêmica.

Aos meus amigos do mestrado, pela convivência e por todo o amor compartilhado. Em especial a Ana Flávia, pelos conselhos e sugestões fundamentais para o andamento deste trabalho; ao Gabriel, por todas as risadas e momentos que ficarão guardados nas minhas melhores lembranças e ao Bruno, pelo conhecimento distribuído e por todas as conversas que transcenderam a minha visão de mundo.

Ao meu melhor amigo, Andrew, por sempre acreditar e me apoiar, por todos os momentos vividos nestes dez anos de amizade.

À minha companheira de jornada, Hortência, por todo amor, dedicação e paciência.

À FAPEG, pelo apoio financeiro.

A todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram para que este trabalho fosse realizado.

Agradeço em especial à minha querida vó Marina, que me proporcionou, durante 28 anos, um lugar de refúgio, de amor e esperança. Estarás sempre no meu coração, obrigada por me mostrar que o amor é infinito e está em todos os lugares.

Resumo

Esta pesquisa analisou a formulação da Política Pública de Saneamento Básico em municípios goianos, tendo como base o art. 9º da Lei nº 11.445/2007 e do art. 23º do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, em que são apresentados sete preceitos necessários para o município formular e sancionar a sua Política Municipal de Saneamento. Considerando a importância de responder se a política foi formulada com base na lei federal, foram feitas três análises. A primeira, se os municípios pesquisados elaboraram os respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB's) fundamentados no conteúdo mínimo, que corresponde ao primeiro preceito exigido em lei. O segundo, se os outros seis preceitos também foram considerados e o terceiro, tratou de identificar quais foram os dificultadores na formulação da política, desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento. A estratégia utilizada nesta pesquisa foi o estudo comparativo de casos, tendo como foco de trabalho os municípios de Pontalina, Itapirapuã, Terezópolis de Goiás, Mossâmedes e Uirapuru. Para a coleta de dados, foram utilizados dados secundários e entrevistas semiestruturadas. O tratamento ocorreu mediante análise de conteúdo. Os resultados apontaram que os cinco municípios formularam a sua Política Pública de Saneamento Básico respeitando a maior parte das exigências expostas nos sete preceitos da Lei Federal de Saneamento, isto é, os seus planos foram elaborados, quase que inteiramente, de acordo com o conteúdo mínimo e com os outros seis preceitos considerados. No que diz respeito aos dificultadores, os principais relatados pelos atores governamentais e não governamentais no processo de elaboração do PMSB foram: a) a não participação do município na formulação da Política Federal de Saneamento; b) corpo técnico não capacitado no município para elaborar o PMSB; c) a troca de gestão; entre outros. Em relação aos possíveis dificultadores após a conclusão do PMSB, cada município geriu o saneamento básico de maneira específica, ou seja, em Pontalina o plano foi engavetado, em Itapirapuã se priorizou a construção da Estação de Tratamento de Água (ETA) e Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) e em Mossâmedes e Uirapuru, procurou-se angariar recursos financeiros. E no que diz respeito à sanção da Política Municipal de Saneamento, apenas os municípios de Mossâmedes e Uirapuru a instituíram.

Palavras-chave: Políticas de Saneamento; Políticas Públicas; Saneamento Básico; Análise da Formulação de Políticas; Municípios Goianos.

Abstract

This research aimed to analyse the public policy formulation regarding basic sanitation in municipalities of Goiás, based on the 9th article of Law no. 11,445/2007 and the 23rd article of Regulatory Decree no. 7,217/2010, in which seven principles are considered to be necessary for the city to formulate and sanction its Municipal Sanitation Policy. Considering the importance of answering whether such public policy was formulated based on federal law, three analysis were performed: the first one aimed at answering if the surveyed municipalities elaborated their Municipal Basic Sanitation Plans (MBSPs) considering the minimum content, which corresponds to the first principle required by law; The second one further analysed whether the other six principles were also considered and the third attempted to identify which difficulties were prevalent when formulating such policy, from the drafting process of the MBSP to sanctioning the Municipal Sanitation Law. The undertaken strategy in the present research was the comparative cases study, focusing on the municipalities of Pontalina, Itapirapuã, Terezópolis de Goiás, Mossâmedes and Uirapuru. Secondary data and semi-structured interviews were used to collect data; a content analysis was carried out in order analyse such data. From this, it was concluded that the five surveyed municipalities formulated their Public Policy on Basic Sanitation respecting most of the requirements previously set out in the seven principles stated in the Federal Sanitation Law, which means that their plans were elaborated almost entirely according to the minimum content and the other six considered principles. Regarding difficulties, the main barriers reported by the governmental and non-governmental actors throughout the MBSP elaboration process were: a) the municipality does not participate in the formulation of the Federal Sanitation Policy; b) lack of qualified technical staff to elaborate the MBSP; c) changes in management team; among others. In relation to possible obstacles after the conclusion of the MBSP formulation, each municipality managed the basic sanitation in a specific way. In Pontalina, the plan was shelved; in Itapirapuã, priority was given to the construction of Water Treatment Plant and Sewage Treatment Plant, whereas Mossâmedes and Uirapuru sought to raise financial resources. Additionally, with regards to sanctioning the Municipal Sanitation Policy, only the municipalities of Mossâmedes and Uirapuru have already instituted it.

Keywords: Sanitation Policies; Public Policies; Basic Sanitation; Policies Analysis and Formulation; Goiás State.

Lista de Figuras

Figura 1. Ciclo de política pública.	22
Figura 2. Gestão municipal dos serviços de saneamento e suas atribuições	40
Figura 3. Considerações gerais para a elaboração do PMSB.	45
Figura 4. Pesquisa “cebola”.....	47
Figura 5. Plano de Mobilização Social.....	63

Lista de Tabelas

Tabela 1. Instrumentos políticos seguindo o principal recurso do governo	30
Tabela 2. Evolução histórica da concepção de saúde pública e meio ambiente no setor de saneamento básico no Brasil	33
Tabela 3. Características socioeconômicas dos municípios estudados nesta pesquisa	49
Tabela 4. Subcategorias adotadas para analisar a formulação da política pública de saneamento básico	52
Tabela 5. Atores entrevistados.....	54
Tabela 6. Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Pontalina	64
Tabela 7. Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Itapirapuã	65
Tabela 8. Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Terezópolis de Goiás.....	66
Tabela 9. Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Mossâmedes.....	67
Tabela 10. Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Uirapuru	67
Tabela 11. Resultado final - conteúdo mínimo dos PMSB's	68
Tabela 12. Resultado geral - formulação da Política Pública de Saneamento Básico.....	76

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABDIB	Associação Brasileira da Indústria de Base
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção Ambiente Natural
AGR	Agência Goiana de Regulação
AMAE	Sistema Autônomo de Abastecimento e Esgoto
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBH - Rio Vermelho	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Vermelho
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEF	Caixa Econômica Federal
COBAMP	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte
Concidades	Conselho das Cidades
ETA	Estação Tratamento de Água
ETE	Estação Tratamento de Esgoto
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LAI	Lei de Acesso à Informação
MCidades	Ministério das Cidades
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
ONG	Organização não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PERH-GO	Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Goiás
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLO	Projeto de Lei Ordinária
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico

PNAD	Dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PPA	Plano Plurianual
PRH - Paranaíba	Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba
SANEAGO	Companhia de Saneamento de Goiás S.A.
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SNIS	Sistema Nacional de Informação em Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SWOT	Forças, Fraquezas, Oportunidades, Ameaças
UPGRH - Vermelho	Unidade de Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos do Rio Vermelho

Sumário

1. Introdução.....	15
2. Referencial Teórico	19
2.1 Políticas públicas	19
2.1.1 <i>Formulação de políticas</i>	27
2.2 Saneamento básico.....	32
2.2.1 <i>Política pública de saneamento básico</i>	37
2.2.2 <i>Plano municipal de saneamento básico</i>	43
3 Metodologia de Pesquisa.....	47
3.1 Delineamento da pesquisa.....	47
3.2 Contexto de pesquisa	48
3.3 Métodos e técnicas de coleta de dados	51
3.3.1 <i>Roteiro de avaliação – conteúdo mínimo do PMSB</i>	51
3.3.2 <i>Política pública de saneamento básico</i>	52
3.3.3 <i>Instrumento de coleta de dados</i>	53
3.4 Tratamento dos Dados	55
4. Apresentação e Discussão dos Resultados	58
4.1 Conteúdo mínimo do PMSB.....	58
4.2 Aspectos relativos à formulação da Política Pública de Saneamento Básico	71
4.3 Dificultadores na formulação da política, desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento.....	77
5. Considerações Finais.....	88
6. Referências	92
Apêndice A – Roteiro de Avaliação - Conteúdo Mínimo do PMSB	100
Apêndice B - Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	106
Apêndice C – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Pontalina.....	108
Apêndice D – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Itapirapuã.....	111
Apêndice E – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Terezópolis de Goiás	113
Apêndice F – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Mossâmedes.....	116
Apêndice G – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Uirapuru	119

1. Introdução

O Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial e possui a maior reserva de água doce superficial do planeta, dispondo em torno de 260.000 m³/s de água, o equivalente a 12% do total, o que se considera um imenso privilégio já que a população do país representa menos de 3% da população mundial (Brasil, 2016a). Todavia, diversos rios e mananciais deixam de ser utilizáveis, tanto para abastecimento humano como para fins agrícolas, consequência, por exemplo, do despejo de efluentes sem tratamento adequado, da falta de serviço de coleta de esgoto, da ausência de gestão apropriada dos resíduos sólidos, além de leis que direcionem as responsabilidades sobre os recursos hídricos.

Dessa forma, uma solução a longo prazo é a universalização do saneamento básico, já que além de combater o mau uso da água, contribui para melhorar a qualidade de vida da população, além de impedir efeitos nocivos que possam prejudicar os indivíduos no seu bem-estar físico, mental e social.

Em 2007, foi sancionada a Lei Federal de Saneamento Básico (Lei nº 11.445), que estabelece as diretrizes nacionais, além da política federal, e conceitua o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007b).

Ainda conforme a Lei Federal de Saneamento Básico, a gestão dos seus serviços é repartida em quatro funções: o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação de serviços, sendo todas as atribuições de responsabilidade do município; porém, o planejamento é a única função indelegável.

O planejamento do saneamento básico é constituído por etapas e o seu objetivo é a formulação e, posterior sanção da Política Pública de Saneamento Básico pelo município. A formulação da política municipal deve ocorrer por meio de sete preceitos estabelecidos no art. 9º da Lei nº 11.445/2007 e no art. 23º do seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 (Brasil, 2007b, 2010). O primeiro preceito corresponde à elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que deve abranger o conteúdo mínimo também estabelecido em lei. Após a sua elaboração, ocorrerá a sua aprovação, a aplicação por meio da execução e avaliação dos programas, projetos e ações previstos no plano, além de sua revisão, tendo como base a participação social (Brasil, 2012). De acordo com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), a partir dessas ações, o município deve apresentar o PMSB ao seu legislativo

para a sua aprovação, que sancionará a sua Política Pública de Saneamento Básico. Todas as fases expostas acima representam o fluxo geral de planejamento do setor de saneamento municipal.

Em 2010 foi promulgado o Decreto nº 7.217 que estipulou que todos os municípios deveriam elaborar e validar o PMSB até dezembro de 2013 (Brasil, 2010); outra prorrogação foi estabelecida para 31 de dezembro de 2015 que corresponde ao Decreto nº 8.211/2014 (Brasil, 2014a); porém, com o pouco retorno, foi prorrogado o prazo de entrega para 31 de dezembro de 2017 (Decreto nº 8.629/2015), com o agravante da perda de verbas do saneamento básico pelo município (Brasil, 2015). No dia 29 de dezembro de 2017, foi sancionado o Decreto nº 9.254 que novamente prorroga a conclusão e validação do PMSB para 31 de dezembro de 2019 e com o mesmo complicador do decreto anterior, isto é, o não recebimento de recursos oriundos do governo federal na área de saneamento básico (Brasil, 2017a).

Os PMSB's são instrumentos fundamentais para o planejamento, porém, conforme o Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil, realizado no final de 2016 pelo Ministério das Cidades (MCidades), e que abrangeu 70% do total de municípios do país, apenas 30% declararam possuir o plano (Brasil, 2017c). Este resultado pode ser explicado pela inexperiência concernente ao saneamento, além do fato de as prefeituras, em grande parte, não possuírem recursos humanos e técnicos para trabalhar nesta função. Dessa maneira, os municípios inclinam-se a contratar prestadores de serviços, o que pode desencadear numa situação cômoda à sua atuação, mascarando a sua realidade; ou contratar empresas, o que também acarretará no afastamento da prefeitura e da comunidade no processo de elaboração, e conseqüentemente, de implementação da Política Pública de Saneamento (Pereira, 2012), contradizendo os princípios fundamentais estabelecidos na Lei nº 11.445/2007, como o controle e a participação social.

Em relação aos outros 6 (seis) preceitos relacionados à formulação da Política Pública de Saneamento Básico, no art. 9º da Lei nº 11.445/2007 e no art. 23º do Decreto nº 7.217/2010 caberá ao município: a prestação de serviços relacionadas à fiscalização e regulação ou definir o ente responsável; garantir o atendimento à saúde pública; estabelecer os deveres e direitos dos usuários; criar e desenvolver mecanismos de controle social; fixar sistema de informações sobre os serviços em parceria com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) e intervir e readquirir a operação dos serviços delegados, caso a entidade reguladora assim indicar, e nas situações e condições previstas em lei e nos documentos contratuais (Brasil, 2007b, 2010).

Os índices referentes ao saneamento básico no Brasil, e particularmente na Região Centro-Oeste e no Estado de Goiás são preocupantes, já que em relação ao abastecimento de água, 82,5% dos brasileiros são atendidos; na Região Centro-Oeste este índice aumenta para 99%, diferentemente do Estado de Goiás com uma porcentagem de 86,81%. No que concerne à coleta de esgoto, no Brasil 48,6% da população têm acesso a este serviço; na Região Centro-Oeste há uma queda significativa, com apenas 28%, e em relação ao Estado de Goiás, o índice sobe para 45,38%. No que tange ao tratamento de esgoto, no Brasil, 40% dos esgotos são tratados, na Região Centro-Oeste, 46,37% e no Estado de Goiás, 44,73% (Brasil, 2017b).

Apesar da evolução na prestação desses serviços, Goiás está abaixo de outros Estados do Centro-Oeste e do Brasil de forma geral. Menos da metade da população goiana tem acesso à coleta e tratamento de esgoto, realidade muito distante da universalização de todos os setores que o saneamento básico preconiza.

O Estado de Goiás ocupa uma área de 340.111,780 km², sendo o sétimo do país em extensão territorial. A estimativa populacional de 2010 é de 6.003.788 milhões de habitantes, por conseguinte, é o Estado mais populoso do Centro-Oeste (IBGE, 2010). Goiás é constituído por 246 municípios; com base no Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico desenvolvido pelo Ministério das Cidades, em que foi utilizada uma amostra de 63,82% do total dos municípios do Estado, apenas 32 confirmaram a conclusão da elaboração do plano (Brasil, 2017c).

Diante deste quadro, procura-se neste trabalho, analisar, dentre os municípios goianos que já elaboraram seus respectivos PMSB's, se a formulação da sua Política Pública de Saneamento Básico está condizente com as diretrizes estabelecidas na Lei Federal de Saneamento Básico, condição importante para o sucesso de sua implementação e, conseqüentemente, universalização de acesso a todos os componentes do saneamento até o ano de 2033, prazo máximo estipulado pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (Brasil, 2014b).

Desse modo, foram selecionados 5 (cinco) municípios goianos com base nos seguintes critérios: 1) que já concluíram o seu respectivo Plano Municipal de Saneamento Básico; 2) população inferior a 20 mil habitantes, situação que representa 91% dos municípios do Estado de Goiás.

Diante de tais definições, buscou-se responder a seguinte pergunta: A formulação da Política Pública de Saneamento Básico nos municípios goianos está condizente com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445/2007 e no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010?

Em vista disso, o objetivo geral deste trabalho foi analisar a formulação da Política Pública de Saneamento Básico em municípios goianos.

Como objetivos específicos, pode-se ressaltar:

- Verificar se os PMSB's foram elaborados de acordo com o conteúdo mínimo estabelecido na Lei nº 11.445/2007, na Resolução Recomendada nº 75/2009 do Conselho das Cidades e no Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010;
- Verificar se a Política Pública de Saneamento Básico está sendo formulada com base nos outros seis preceitos estabelecidos na Lei nº 11.445/2007 e no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010;
- Identificar e analisar os possíveis dificultadores na formulação da Política Pública de Saneamento Básico.

Espera-se com esta pesquisa contribuir com novas revisões dos planos e rever a forma em que a formulação da Política Municipal de Saneamento Básico está sendo desenvolvida.

Após esta introdução, apresenta-se a fundamentação teórica sobre as políticas públicas e o saneamento básico. O capítulo seguinte aborda a proposta metodológica. O quarto capítulo se refere a apresentação e discussão dos resultados. O capítulo posterior trata das considerações finais. O sexto capítulo corresponde aos referenciais utilizados nesta pesquisa, e por último, é exposto no apêndice A o roteiro de avaliação sobre o conteúdo mínimo dos PMSB's; no apêndice B o roteiro de entrevista semiestruturada e do apêndice C ao G os resultados da avaliação dos PMSB's dos 5 (cinco) municípios estudados.

2. Referencial Teórico

Esta parte do trabalho está dividida em dois subcapítulos. O primeiro trata da política pública, com destaque para a sua trajetória histórica, conceitos, tipologias e o ciclo de políticas. Cabe salientar, ainda, o tópico referente à formulação de políticas. O segundo subcapítulo discorre sobre o saneamento básico, e também exhibe dois tópicos, a política pública de saneamento e o plano municipal de saneamento básico.

2.1 Políticas públicas

As pesquisas em políticas públicas tiveram seu início no começo dos anos 1950, porém, enquanto na Europa os estudos baseavam-se, principalmente, em teorias explicativas e análises das produções governamentais, nos Estados Unidos, de maneira oposta, partiu-se diretamente para os estudos das ações do governo (Souza, 2006). Ainda segundo a autora, destacam-se quatro autores como fundadores da área de políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, H.

Suas principais contribuições foram: Harold Laswell foi o responsável por introduzir a expressão *policy analysis*, agregar o conhecimento acadêmico e científico, além de unir estudiosos de diversas áreas com objetivos em comum. Em 1951, conceituou como “*policy sciences*” o conjunto de procedimentos relacionados aos processos políticos, tendo como objetivo auxiliar as ações governamentais (Rua & Romanini, 2013).

Herbert A. Simon trabalhou a concepção de racionalidade limitada dos decisores públicos, enfatizando os problemas referentes às políticas públicas por meio de informações incompletas e decisões sustentadas por interesses próprios; todavia com a aplicação de estruturas, como os incentivos e regras, a racionalidade torna-se maximizada, e modelam-se os comportamentos indesejados (Souza, 2006). A autora também cita que Charles E. Lindblom vinculou outras variáveis concernentes à elaboração e análise de políticas públicas, como a importância das eleições, dos partidos e das burocracias, além de argumentar que as relações de poder configuram elemento fundamental para os processos decisórios.

Já David Easton aplica a Teoria dos Sistemas para analisar o processo político, além de definir políticas públicas como o produto (*outputs*) da operação do sistema político no processo de *inputs*. Dessa forma, o autor traz a concepção de ciclo de políticas públicas, com

quatro pontos principais: a assimilação dos *inputs*, a formulação da política, os *outputs* e o *feedback* (Rua & Romanini, 2013).

Existem diversas conceituações para políticas públicas, porém de acordo com Souza (2006) a mais conhecida continua sendo a de Laswell, isto é, as decisões e análises sobre política pública acarretam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. A autora também pontua que as políticas públicas na sua essência estão ligadas ao Estado e este determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos, além de afirmar que não há apenas uma definição de políticas públicas, mas que elas podem ser vistas como “um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006, p. 26).

Souza e Secchi (2015) discorrem que a política pública é uma entidade abstrata, que por meio de programas, obras, campanhas entre outros, transforma-se em instrumentos concretos. Boneti (2012) menciona que o caráter de uma política pública é construído durante o todo da sua trajetória, desde o instante da sua formulação até o momento de sua operacionalização.

No que tange ao objetivo da política pública, ela se dá por meio de diretrizes, procedimentos e regras, que são estabelecidos entre o povo e o poder público, sendo organizados em programas que usualmente são financiados pelo governo, e que buscam reagir às necessidades da sociedade (Teixeira, 2002).

Outro aspecto da política pública é sua tipologia, método utilizado para interpretar as informações e classificá-las conforme determinadas características. Conforme Rua e Romanini (2013) há três autores principais no que tange aos tipos de políticas públicas:

- Theodore Lowi, que utilizou como critério de classificação o impacto desejado e que considerou as políticas como: a) regulatória: aquela que trata de condições de comportamento em relação a determinadas atividades, como exemplo o Código Florestal; b) distributiva: referente à alocação de recursos a pequenas camadas da sociedade, utilizando recursos obtidos de toda uma comunidade, exemplo: o salário-desemprego; c) constitutiva: procedimentos que regem a formulação e implementação de políticas públicas, exemplo: regimento do Congresso Nacional; d) redistributiva: concernente às políticas de distribuição de recursos a segmentos particulares e que utiliza de fundos de grupos distintos, exemplo: política tributária.

- Robert Salisbury utilizou como princípio a tipologia apresentada por Lowi, porém enfatizou o contexto político institucional com as relações entre as modalidades de políticas, culminando em quatro tipos: a) distributiva: aquelas originadas do agrupamento de um tipo de demanda pulverizada e com sistema decisório também fragmentado; b) redistributivas: políticas que possuem demandas e sistema decisório concentrados; c) regulatórias: políticas com demandas pulverizadas, todavia com sistema decisório aglutinado; d) auto regulatórias: demandas concentradas e sistema decisório fragmentado.
- James Q. Wilson, contestador da tipologia de Lowi, utilizou como critério o padrão de distribuição dos benefícios e custos, dando origem a quatro tipos de políticas: a) clientelista: referente às políticas distributivas apresentadas por Lowi, em que se expõe o benefício de um grupo específico com o uso de recurso de uma coletividade; b) grupos de interesse: relaciona-se com a política redistributiva de Lowi, em que os recursos são distribuídos a grupos específicos por meio de recursos distintos; c) empreendedoras: políticas relacionadas, por exemplo, à área ambiental, em que os benefícios são coletivos e os custos ficam aglomerados em certas categorias; d) majoritárias: políticas em que os custos e os benefícios são distribuídos pela coletividade.

Uma maneira de entender o processo de política pública é fragmentá-la em fases interligadas, conjunto conhecido como ciclo de política pública (Howllet, Ramesh, & Perl, 2013). Secchi (2016) as divide em sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

A exposição desse modelo no respectivo trabalho fundamenta-se por abarcar além das cinco etapas expressas no modelo mais tradicional exposto por Howllet et al. (2013), também abranger mais duas fases, sendo elas a identificação do problema, que no modelo tradicional funde-se com a formação da agenda, e a etapa de extinção, que não é exposta no modelo mais conhecido.

Deste modo, é discorrido, neste trabalho, o modelo desenvolvido por Secchi (2016) e exposto a seguir:

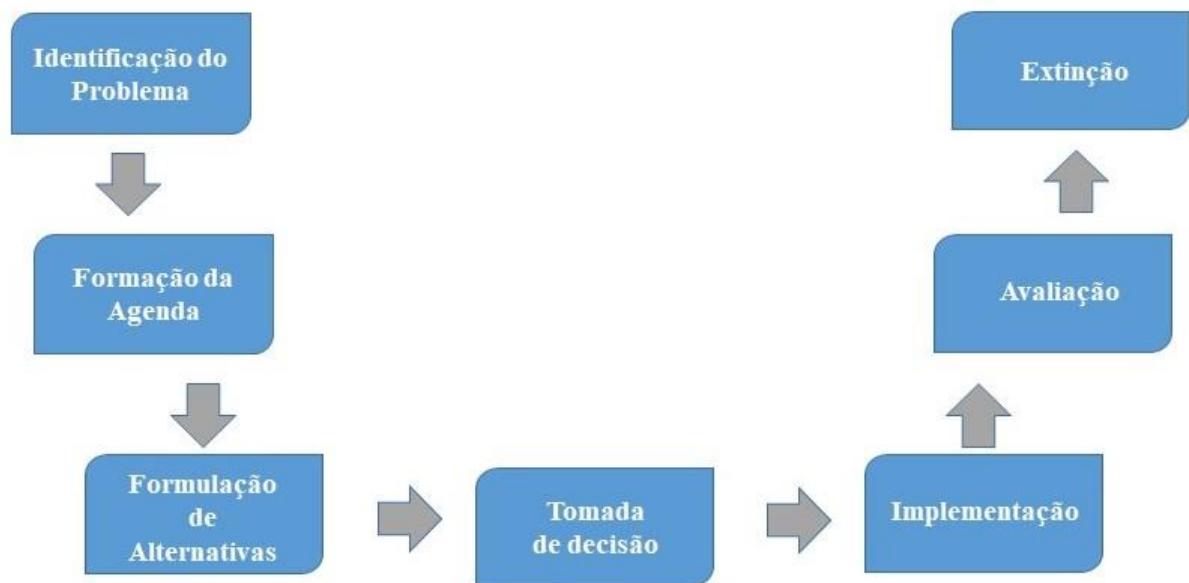


Figura 1. Ciclo de política pública

Fonte: Adaptado de Secchi, L. (2016). Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos (2nd ed.), (p.43). São Paulo: Cengage Learning.

No que tange à primeira fase do ciclo de políticas públicas, o “problema” necessita ser além de socialmente importante, alcançar objetivos; ou seja, relevante o suficiente para entrar na agenda, mesmo não sendo realmente aplicável (Agum, Riscado, & Menezes, 2015). Um problema público pode ser conceituado como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (Secchi, 2016, p. 10).

Para (Sjöblom, 1984) a identificação do problema público envolve três processos:

- A percepção do problema, que trata de um conceito subjetivo e passa a ter importância a partir do momento em que uma situação pública afeta a percepção de muitos atores de relevância.
- A delimitação do problema, quando há a definição dos elementos envolvidos, e são criados norteadores para as elucidações do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações.
- A avaliação de possibilidade de solução; nem sempre as políticas públicas irão resolver o problema em absoluto, porém, há intenção de minimizá-lo.

Um problema público pode ocorrer por meio de duas situações: de forma repentina, como por exemplo, um desastre ambiental; e de forma gradual, como no caso

do aumento de congestionamento em consequência da expansão residencial de determinada região.

Outro ponto relevante é o interesse de um ator político em solucionar determinado problema público, já que é por meio deste que cabe a existência de sua função (Secchi, 2016). O autor também cita que tal problema adentra, assim, a lista de prioridades do ator político, lista intitulada como agenda. Sua formação representa a segunda fase do ciclo de políticas.

A formação da agenda ou *agenda setting* refere-se aos esforços para o aumento da visibilidade do problema e possíveis soluções entre os tomadores de decisões e o público. O objetivo desta fase do ciclo de política pública é enumerar as prioridades de atuação. Nesta etapa se analisa se um tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, além de avaliar preliminarmente sobre os custos e benefícios das opções disponíveis de ação, sendo relevante o envolvimento dos atores políticos (Prittwitz, 1994).

(Kingdon, 1984) discorre sobre a formação da agenda da seguinte forma:

A agenda, como a imagino, é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários.... Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar voltando sua atenção, na realidade prestam séria atenção apenas a alguns, e não a outros. Assim, o processo da montagem da agenda limita esse conjunto de questões concebíveis no conjunto que de fato se torna foco de atenção (Kingdon, 1984, pp. 3-4).

De acordo com Cobb e Elder (1983), existem três condições para que um problema entre na agenda política:

- Atenção: diferentes atores devem entender se é necessária uma intervenção para a situação;
- Resolubilidade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
- Competência: o problema deve referir-se a responsabilidades públicas.

Os autores também citam que a agenda pode ser classificada em dois tipos: a) agenda sistêmica ou política, quando o agrupamento de temas é visto pela comunidade política como digna de intervenção; este tipo de agenda consiste na discussão de problemas de cunho social e individual, como por exemplo, a criminalidade; b) agenda formal ou institucional,

relacionada aos temas que já estão em processo de intervenção do poder público, isto é, quando se decide fazer algo a respeito de um problema.

Secchi (2016) ainda expõe a agenda da mídia, quer dizer, uma lista de problemas considerados pelos diversos meios de comunicação como mais relevantes e que, muitas vezes, se tornam condicionantes para as agendas institucionais, já que a opinião pública, influenciada pelo poder midiático, passa a cobrar uma postura do governo para que sejam tomadas as devidas providências.

A formulação de alternativas surge da agenda, e constitui-se de programas, métodos, ações e estratégias para a resolução do problema. Esta fase será melhor destacada após a exposição de todas as outras fases do ciclo, em um tópico específico.

Na fase de elaboração de programas e de decisão, há ponderações no que tange aos interesses e às intenções dos atores além de evidenciar o problema público (Secchi, 2016). Ainda segundo o autor, há três maneiras alternativas de escolher como será solucionado o problema público:

- As soluções para os problemas ficam a cargo dos tomadores de decisões, que por meio de estudos de alternativas, decidirão pela mais apropriada.
- Por meio de um processo de “comparações sucessivas limitadas”, os tomadores de decisão ajustam os problemas às soluções e vice-versa.
- Por meio da inflamação junto à opinião pública, os tomadores de decisão, que já têm soluções pré-determinadas para os problemas, buscam transformar suas propostas em política pública.

Quanto à quinta fase, Ollaik e Medeiros (2011) afirmam que a implementação perfeita é inatingível. Mesmo que houvesse condição perfeita para a sua realização, o ponto chave continuaria sendo o comportamento humano, tornando-a inalcançável. A etapa de implementação antecede os primeiros esforços de avaliação das políticas públicas, além de constituir o momento em que as regras, processos sociais e rotinas transformam-se em ações (O'Toole, Jr, 2003). Também é nessa fase que as falhas e dificuldades aparecem nas diferentes áreas de políticas públicas, acarretando discussões posteriores (Oliveira, 2006).

Sabatier (1986) cita dois modelos de implementação de políticas públicas que tratam do desempenho da política como dependente das condições políticas, econômicas e sociais das agências implementadoras e da maneira como as atividades são executadas. Agum et al. (2015) a interpretaram da seguinte maneira:

Top-Down: neste modelo os tomadores de decisão são separados dos implementadores; há uma distinção entre esses dois atores, neste caso política e administração. De forma específica, as decisões ocorrem de cima para baixo, dos políticos para a administração.

Bottom-Up: a implementação da política parte de pactuações entre burocratas e outros atores no intuito de uma organização compartilhada. Os implementadores participam das etapas de constituição da política. Contrariamente ao observado no modelo *top-down*, não há uma regra rígida e prescrições a serem seguidas, engessadas como no outro modelo. Os problemas e soluções são permeáveis pela participação dos vários atores envolvidos (Agum et al., 2015, p. 29).

De acordo com Secchi (2016), cada perspectiva dará ao pesquisador maneiras diferentes de agir sobre a implementação, caso seja *top-down* o ponto inicial será formalizar os documentos que detalham a política pública, diferente da perspectiva *bottom-up*, que terá como princípio a observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, para só depois analisar como o processo deverá ser constituído.

A penúltima fase refere-se à avaliação, que é uma análise e uma maneira de mensurar as realizações alcançadas na sociedade a partir da implementação de políticas públicas, além dos resultados esperados e não esperados (Saravia, 2006). Já de acordo com Costa e Castanhar (2003), a avaliação de políticas pode ser conceituada como:

Instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos nele aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para gestão pública mais eficaz (Costa & Castanhar, 2003, p. 2).

Cohen e Franco (2013) expõem que a avaliação gera um processo de retroalimentação que decidirá pelo melhor projeto dependendo de sua eficiência, já que essa fase do ciclo de política faz parte do processo de planejamento de qualquer política pública, além de que ao confrontar resultados, pode reorientar e modificar a política conforme a necessidade.

Há diversas formas de suceder uma avaliação, como a avaliação da implementação, que focaliza a eficácia e eficiência; a avaliação acadêmica que se baseia nos benefícios e impactos das políticas; além da avaliação “gerencialista”, que trabalha com questões fiscais (Ramos & Schabbach, 2012). Todavia, há outros tipos de avaliação tendo como base diferentes critérios.

No que se refere ao momento em que a avaliação de política ocorre, Secchi (2016) as pontua em:

- *Ex ante*: anterior à implementação; o tomador de decisões na fase de formulação da política utiliza recursos como predições e medições para avaliar as possíveis consequências das alternativas para a política;
- *In itinere*: transcorre durante a implementação e tem como objetivo o monitoramento para reparar possíveis falhas;
- *Ex post*: ocorre após a implementação; analisa-se a replicação do programa baseado nos resultados obtidos.

Em relação ao tipo de perguntas que a avaliação intenciona responder, Cunha (2006) cita a avaliação de processos e a avaliação de impacto e de resultados; a primeira trata do dimensionamento da gestão no decorrer do processo de implementação, já a avaliação de impacto e de resultados pontua se o programa obteve êxito ou não. A avaliação de processos tem como objetivo encontrar possíveis entraves para a eficiência do programa, para que dessa maneira as devidas mudanças sejam realizadas ainda no processo de implementação. No que tange à avaliação de resultados, espera-se compreender as consequências geradas, como por exemplo os benefícios sociais para as comunidades utilitárias da política (Ramos & Schabbach, 2012).

A última etapa do ciclo de políticas públicas é a sua extinção, que pode ser explicada como o término ou a cessão de programas, políticas ou organização do governo (DeLeon, 1983). Já Secchi (2016) argumenta que fases relativas a mudanças de mandato, aprovação de orçamentos e reformas ministeriais, por caracterizarem momentos passageiros e que não aparentam eficiência podem ser substituídas ou extintas. Conforme Capano e Giuliani (2002) os motivos da extinção de uma política pública são fundamentalmente três:

- O problema responsável pela elaboração da política é visto como esclarecido;
- Ineficácia nas leis, ações e programas que impulsionavam a política;
- Mesmo sem a resolução do problema, houve diminuição de sua importância o que culminou na saída das agendas formais e políticas.

O próximo tópico traz a formulação de políticas, que corresponde a terceira fase do ciclo e que foi analisado neste trabalho.

2.1.1 Formulação de políticas

A formulação de políticas, também conceituada como formulação de alternativas, pode ser definida como o processo de elaboração de escolhas para solucionar os problemas públicos. Nesta fase do ciclo de políticas ocorre o reconhecimento e a formalização das opções políticas que terão como objetivo resolver os problemas definidos na fase de formação da agenda (Howllet et al., 2013). Os autores também citam que após um problema adentrar a agenda formal, espera-se que os *policy makers* estabeleçam a maneira de solucioná-lo.

A constituição desta fase do ciclo pode ser deliberada como o momento em que os governos democráticos expressarão o que foi exposto no processo eleitoral por meio de ações e programas objetivando as mudanças necessárias para a resolução dos problemas públicos (Agum et al., 2015). No que tange às características da formulação das políticas, Jones (1984) as pontua em seis itens:

- Dois ou mais grupos podem produzir planos complementares;
- Mesmo que não haja definição precisa do problema público, não há necessidade de impedir a continuidade do processo de formulação; da mesma maneira, não há impedimento quando os formuladores nunca interagiram com o grupo afetado.
- Não sucede, necessariamente, vínculo entre formulação e determinadas instituições, mesmo que o processo de formular uma política seja uma atividade, de maneira frequente, oriunda de órgãos oficiais.
- A formulação pode demorar para findar-se, e ainda, não garantir apoio para um outro projeto.
- A formulação oferece pontos para apelação, em todas as instâncias, caso aconteça algum tipo de perda no seu processo.
- No andamento de uma formulação nunca haverá imparcialidade, já que alguém sempre estará suscetível a perder e a ganhar.

A formulação de políticas pode ser fragmentada em fases que demonstram como as diversas possibilidades são consideradas, além de expressar como certas opções são escolhidas em detrimento de outras. Thomas (2001) discorre sobre quatro fases: a apreciação, o diálogo, a formulação e a consolidação.

A apreciação baseia-se em identificar e conceituar as evidências e os dados, que podem ser representados por informações dos *stakeholders*, de consultas públicas sobre o problema e em relatórios de pesquisa. Nesta fase o governo produz e recebe informações. Em relação ao diálogo, podem-se constatar as diferentes formas de participação, desde reuniões abertas em que os atores políticos discutirão sobre as opções políticas, como reuniões com trabalhadores convidados para falar sobre suas opiniões a respeito do processo que está sendo desenvolvido. Já no que tange à formulação, esta abrange o esboço de propostas identificadas como aquelas que avançarão para o estágio de aprovação. Esta fase é representada, por exemplo, por projetos de lei. A quarta e última fase trata da consolidação, momento em que os atores políticos dão um retorno sobre as alternativas recomendadas na fase anterior. Podem ocorrer, nesta última fase, consensos entre os atores que defendiam outras opções para a política.

A formulação de políticas, de acordo com Viana (1996) ainda pode ser fragmentada em três subfases: 1) quando dados diversos tornam-se informações importantes; 2) quando ideologias, ideias e valores se combinam por meio de informações reais e produzem, dessa forma, conhecimento sobre a alternativa propícia; 3) quando a junção de conhecimento normativo e empírico transformam-se em ações públicas.

Há algumas teorias relacionadas à formulação de políticas públicas, uma delas é chamada de pluralista, que se caracteriza pelo jogo de forças entre grupos divergentes que, sendo atuantes no governo, buscam reduzir os custos e maximizar seus benefícios. Este processo aconteceria a partir da reunião de indivíduos com interesses mútuos, mas pertencentes a grupos diferentes, que por meio de força política conquistariam privilégios. A maneira de intermediar tal situação dar-se-ia por meio do processo eleitoral, que traria, assim, o equilíbrio entre esses grupos (Vaitsman, 1989).

Os teóricos pluralistas comparam o equilíbrio de forças contrárias em uma sociedade livre, em relação às políticas públicas, com o funcionamento do mercado financeiro. Isto é, pela ausência de um poder que monopolize um estilo único de vida para a população de seu país (Labra, 1990), dessa maneira, o equilíbrio se daria por meio de uma pluralidade competitiva, que garantiria, assim, possibilidade de todos participarem da vida política.

Outra teoria relacionada à formulação de políticas é a *rent seeking* ou jogo institucional, que contrapõe a ideia de uniformidade e racionalidade no que diz respeito às políticas públicas e a relação entre a sociedade e o desempenho governamental (Buchanan, Tullock, & Tollison, 1983). Os autores criticam os modelos “organizacional” ou “racional” empregados tanto na administração pública, em que as políticas públicas seriam consequência

do processo de decisão governamental, como aqueles que se alicerçam de recursos decisórios resultantes de diferentes unidades de decisão governamental, já que os dois modelos não adotariam o conflito entre os interesses distintos do processo decisório, referente à fase de formulação da política. Nesta teoria “os diversos agentes (burocratas, políticos e grupos de interesse) procuram garantir para si ganhos que lhes permitam aumentar seu poder de decisão dentro do poder público” (Saravia, 2006, p.292).

Outra vertente a se destacar é o neocorporativismo, que teve seu início a partir da crítica ao pluralismo e da análise dos sistemas de relação política empregados pelas democracias do *Welfare State*. Nessas, o Estado foi exposto a conflitos acentuados, gerando enfraquecimento nos governos representativos, além do aumento de custos, já que a relação restrita entre o poder público e privado, consequência da necessidade de intervenção estatal, determinou maior profundidade no atendimento a demandas distintas (Saravia, 2006).

Com o pluralismo liberal falido, o corporativismo procura novas maneiras de ligação entre a sociedade e o Estado. Schmitter (1974) conceitua corporativismo como um processo de mediação entre a sociedade civil e o Estado, constituído por meio de repartições funcionais que não competem entre si e que garantem o monopólio junto a suas respectivas classes, em troca de apoio e controle sobre a escolha de suas lideranças.

Outro ponto a se considerar quando se trata de formulação de políticas são alguns processos que ocorrem quando a sociedade civil é chamada a dela participar e que de acordo com Teixeira (2002) caracterizam-se em: 1) identidade: refere-se ao processo de constituição da identidade coletiva, quando os atores sociais propõem-se a responder possíveis questionamentos; 2) plataformas políticas: consistem em ações desenvolvidas por meio de programas com o propósito de atender as demandas e carências; 3) mediações institucionais: trata da busca de soluções para um grupo social específico ou um conjunto da sociedade, quando estes se defrontam em espaços públicos, tendo interesses e valores diversos; 4) dimensão estratégica: quando as políticas públicas estabelecem referências e bases, por meio de visão estratégica, para a definição de outros programas ou políticas.

Outra condição a respeito desta fase do ciclo se refere aos instrumentos de políticas, isto é, além de considerar o que fazer, deve-se verificar como as opções políticas serão executadas. A formulação não trata apenas de responder se haverá ou não ação diante de um problema público, mas também qual será a melhor maneira de resolvê-lo e de implementar as ações (Howllet et al., 2013).

Foram feitas inúmeras tentativas para identificar e classificar os instrumentos de políticas por ordem de importância. Hood (1983) desenvolveu um modelo conhecido como

“modelo NATO”, baseado na ideia de que todos os instrumentos utilizavam uma de quatro categorias de recursos de governo ou de controle. O autor explica que os problemas públicos são encarados pelos governos por meio de informações que estão ao seu dispor enquanto atores políticos centrais (“nodalidade”), com o emprego de seu dinheiro (“tesouro”), das estruturas oficiais (“organização”) e o uso de poderes legais (“autoridade”). Como exposto a seguir:

Tabela 1.

Instrumentos políticos seguindo o principal recurso do governo

NODALIDADE	AUTORIDADE	TESOURO	ORGANIZAÇÃO
Coleta e liberação de informação	Regulação de comando e controle	Verbas e empréstimos	Provisão direta de bens e serviços e empresas públicas
Assessoria e exortação	Autorregulação	Taxas de uso	Recurso à família, à comunidade e a organizações voluntárias
Publicidade	Fixação de padrão e regulação delegada	Impostos e dispêndio de impostos	Criação de mercado
Comissões e investigações	Comissões consultivas e consultoria	Criação e financiamento de grupos de interesse	Reorganização governamental

Nota. Adaptada de Hood, C. (1983). *The Tools of Government. Public Policy and Politics*. Londres: Palgrave. [https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9](https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9).

A nodalidade ou instrumentos baseados na informação podem ser exemplificados como: as campanhas públicas de informação, em que é divulgado pelo governo as atividades sociais por meio de pesquisas e que informam a população sobre diferentes temáticas, desde turismo até a economia do país (Salmon, 1989). A exortação, ou “persuasão” que se propõe a influenciar, por meio de disseminação de informações, a sociedade na mudança de determinados comportamentos, como por exemplo, os anúncios públicos referentes ao uso consciente de água e energia (Firestone, 1970). O benchmarking e indicadores de desempenho, que se caracteriza por colher informações baseada em processo e que passou a ser usado no setor público com a intenção de produzir *insight* políticos (Johnsen, 2005). E as

comissões e inquéritos, que compreendem órgãos temporários que objetivam colher informações sobre determinada indagação ou, simplesmente, postergar a tomada de decisão com o intuito de diminuir a pressão social enquanto o relatório é confeccionado (Howllet et al., 2013).

Os instrumentos políticos baseados na autoridade podem ser expostos por meio de três ferramentas: 1) a regulação de comando e controle, que é uma determinação governamental, e que o seu não acatamento, resulta em penalidade (Kerwin, 1994); 2) a regulação delegada ou autorregulação ocorre, por exemplo, quando os governos concedem permissão por meio de monopólio para os profissionais de determinada área se autorregular, por exemplo, as associações de médicos, a ordem dos advogados e, assim por diante (Sinclair, 1997; Tuohy & Wolfson, 1978); 3) os comitês consultivos, que são formados por um grupo selecionado pelo governo e que obtêm privilégios singulares no decurso político, e que objetivam orientar os governos em relação a temas específicos (Howllet et al., 2013).

No que tange aos instrumentos políticos baseados no tesouro, podem ser citados três: 1) os subsídios, que podem ser classificados em: verbas, incentivos fiscais e os empréstimos. As verbas são conceituadas como um gasto que objetiva apoiar algum fim e são oferecidas pelo governo para o aumento de uma provisão, que pode ser um serviço ou uma produção de um segmento específico, e que não ocorreria sem ela (Howllet et al., 2013). Já os incentivos fiscais são definidos como “uma remissão de impostos em alguma forma (como, por exemplo, em adiamentos, deduções, créditos, isenções ou taxas preferenciais) que ficam na dependência de alguma lei (ou omissão de lei)” (Mitnick, 1980, p. 365). E os empréstimos, que são disponibilizados pelo governo a uma taxa menor do que aquela praticada pelo mercado (Lund, 1989); 2) desincentivos financeiros: impostos e taxas de uso. O imposto é um pagamento obrigatório que um indivíduo ou organização faz ao governo (Trebilcock & Hartle, 1982), já a taxa de uso tem como princípio desestimular determinado comportamento, normalmente é utilizado para moderar as externalidades negativas (Howllet et al., 2013); 3) o financiamento de advocacia e grupos de interesse. O financiamento de advocacia é primordial para competência organizacional além da criação dos grupos de interesse, que são financiados, em grande parte, por atores do setor privado, como por exemplo, as organizações sem fins lucrativos; porém o governo facilita financiamentos por meio de acordo fiscal favorável, o que pode gerar, conseqüentemente, influência negativa na sua continuidade quando há divergências entre a organização e o governo (Guo, 2007).

Em relação aos instrumentos políticos baseados na organização, Howllet et al. (2013) citam: a provisão direta, que se baseia na concepção de que o governo produz sua própria

política e administração, como as relações diplomáticas, o policiamento entre outros, e as empresas públicas, que pertencem em partes ou totalmente ao Estado. Linder (1999) expõe as parcerias como outro instrumento político baseado na organização e que tangem às relações público-privado, como por exemplo, a ocorrência das privatizações e terceirização de serviços públicos.

No próximo subcapítulo é apresentado o histórico do saneamento básico no Brasil e sua relação com a saúde pública, a importância do movimento ambientalista brasileiro no que concerne à aprovação de leis ambientais e a Lei Federal de Saneamento Básico, que corresponde à base deste trabalho. Também são expostos dois tópicos: a política pública de saneamento básico e o plano municipal de saneamento básico.

2.2 Saneamento básico

Soares, Bernardes, e Netto (2002) citam a importância da relação existente entre saúde pública e saneamento e como a evolução de ambos está diretamente relacionada com a questão ambiental, isto é, a partir da preocupação cada vez maior da sociedade em torno do meio ambiente, o saneamento também passou a adentrar, de forma mais ampla, na agenda política dos governos. No Brasil, isso ocorreu, principalmente, a partir dos anos 90, com a constituinte e o movimento ambientalista brasileiro.

O movimento ambientalista brasileiro exerce papel importante para a formulação e implementação de políticas públicas ambientais, entre elas, a política de saneamento, assim, cabe ressaltar, de forma sucinta, a sua história e relevância.

Alguns fatores importantes foram responsáveis pelo início dos movimentos ambientalistas no Brasil, como as fundações de diversas associações em prol da proteção ambiental, por exemplo, a Associação Gaúcha de Proteção Ambiente Natural (AGAPAN), a Resistência Ecológica e a Associação Paulista de Proteção à Natureza; outro aspecto relevante foi a volta de exilados políticos que adquiriram, principalmente nos países europeus, experiência para a formação mais concisa do movimento ambientalista no país. Neste período a comunidade científica realizou diversos estudos para mostrar e comprovar a importância de ocorrerem modificações nas gestões governamentais e industriais com relação ao meio ambiente, pois a ameaça à vida no planeta tornara-se real (Costa, 2003).

A partir de 1990 o movimento ambientalista passou a participar de maneira mais ampla no processo de criação e desenvolvimento das políticas públicas ambientais, que

tiveram uma vasta assimilação das demandas populares, mesmo porque a sociedade começou a compreender que a degradação do meio ambiente estava diretamente relacionada com as condições de vida da população (Almeida & Gehlen, 2005). Todavia, as políticas públicas ambientais não acompanharam as expansões desenfreadas nos diversos segmentos econômicos, como a agroindústria e o uso cada vez maior de agrotóxicos, o êxodo rural, a industrialização e o consequente crescimento das cidades e do consumo (Costa, 2003).

Dessa forma, de maneira autônoma, grupos de ativistas ambientais se formaram e por meio de estratégias e articulações, foi criada uma rede mais fortificada. Outro aspecto relevante do movimento ambientalista é o terceiro setor representado pelas Organizações não Governamentais (ONGS) e associações, que buscam suprir as falhas e ineficiências governamentais no que tange à preservação ambiental e passaram a ser o elo de ligação entre o privado e o público. Portanto, é notável a influência exercida pelo movimento ambientalista em exigir dos governos soluções mais eficientes e permanentes para os problemas ambientais, e isso se dá, em grande parte, mediante a formulação e posterior implementação de políticas públicas, que têm a seu dispor diversas ferramentas, situação que acarreta desafio constante para os formuladores de políticas, já que encontrar o melhor meio de solucionar problemas ambientais, com todas as limitações geográficas, orçamentárias e sociais não é uma tarefa fácil.

Desde a década de 1950, o investimento em saúde e saneamento básico tornou-se realidade no Brasil, porém as décadas de 1970 e 1980 se destacam, principalmente, com a discussão em torno da Reforma Sanitária, com a ideia central de que as taxas de mortalidade cairiam por meio do avanço na área de esgotamento sanitário e abastecimento de água dos países em desenvolvimento (Soares et al., 2002). Neste período, foi firmado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que trabalhou com o índice de atendimento por sistemas de abastecimento de água, mas que não contribuiu para a diminuição do déficit de coleta e tratamento de esgoto. De maneira mais abrangente, a Tabela 2 mostra o histórico da evolução da saúde e meio ambiente no setor de saneamento no Brasil a partir do início do século XX até o início do século XXI.

Tabela 2.

Evolução histórica da concepção de saúde pública e meio ambiente no setor de saneamento básico no Brasil

Período	Principais características
---------	----------------------------

Início do século XX até a década de 1930	- Intensa agitação política em torno da questão sanitária, com a saúde ocupando lugar central na agenda pública: saúde pública em bases científicas modernas a partir das pesquisas de Oswaldo Cruz; - Incremento do número de cidades com abastecimento de água e da mudança na orientação do uso da tecnologia em sistemas de esgoto, com a opção pelo sistema separador absoluto, em um processo marcado pelo trabalho de Saturnino de Brito, que defendia planos estreitamente relacionados com as exigências sanitárias (visão higienista).
Décadas de 1930 e 1940	- Elaboração do Código de Águas (1934), que representou o primeiro instrumento de controle do uso de recursos hídricos no Brasil, estabelecendo o abastecimento público como prioritário; - Coordenação das ações de saneamento (sem prioridade) e assistência médica (predominante) essencialmente pelo setor de saúde.
Décadas de 1950 e 1960	- Surgimento de iniciativas para estabelecer as primeiras classificações e os primeiros parâmetros físicos, químicos e bacteriológicos definidores da qualidade das águas, por meio de legislações estaduais e em âmbito federal; - Permanência da dificuldade em relacionar os benefícios do saneamento com a saúde, restando dúvidas inclusive quanto à sua existência efetiva.

Década de 1970	- Predomínio da visão de que avanços nas áreas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos países em desenvolvimento resultariam na redução das taxas de mortalidade, embora ausentes dos programas de atenção primária à saúde; - Consolidação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), com ênfase no incremento dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água. - Inserção da preocupação ambiental na agenda política brasileira, com a consolidação dos conceitos de ecologia e meio ambiente e a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973.
Década de 1980	- Formulação mais rigorosa dos mecanismos responsáveis pelo comprometimento das condições de saúde da população, na ausência de condições adequadas de saneamento (água e esgotos); - Instauração de uma série de instrumentos legais de âmbito nacional definidores de políticas e ações do governo brasileiro, como a Política Nacional do Meio Ambiente (1981); - Revisão técnica das legislações pertinentes aos padrões de qualidade das águas.
Década de 190 até o início do século XXI	- Ênfase no conceito de desenvolvimento sustentável e de preservação e conservação do meio ambiente e particularmente dos recursos hídricos, refletindo diretamente no planejamento das ações de saneamento; - Instituição da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97); - Incremento da avaliação dos efeitos e consequências de atividades de saneamento que importem impacto ao meio ambiente.

Nota. Adaptada de Soares, S. R. A., Bernardes, R. S., & Netto, O. M. C. (2002). Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(6), 1713–1724.

A partir de 1999, com a I Conferência Nacional de Saneamento Ambiental, os princípios e as formulações das políticas de saneamento básico passaram a ser abordadas. A partir dos anos 2000, diversas discussões buscaram encontrar a solução para a ambiguidade referente à área específica em que o saneamento básico se insere, como uma política social ou apenas uma política pública, passível de ser submetida à lógica de mercado (Borja & Moraes, 2011).

Em 2005, foi criada uma comissão mista, tendo como objetivo a criação de um projeto de lei para o estabelecimento do marco regulatório e a política pública de saneamento básico. Em julho de 2006 o projeto foi aprovado pela comissão mista, e em dezembro do mesmo ano no Senado Federal (PLS/2019/2006). Enviado à Câmara dos Deputados, foi aprovado (PL nº 7.631/2006), e então, sancionado como Lei nº 11.445/2007 (ABDIB, 2017).

Dessa maneira, em 2007, foram instituídas as diretrizes para o saneamento básico por meio da Lei nº 11.445, também conhecida como Lei Federal do Saneamento Básico (Brasil, 2007b) e no dia 3 de dezembro de 2008 foi aprovado pelo Conselho das Cidades (ConCidades) o Pacto pelo Saneamento Básico, que determinou o início da elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) que objetiva a universalização do saneamento no Brasil até 2033 (Brasil, 2014b).

No art. 3º, da Lei nº 11.445/2007 o saneamento básico é definido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007b). A função de gerir os serviços públicos concernentes ao saneamento, isto é, oferecer garantia de atendimento fundamental à saúde, faz parte do conceito de política de saneamento (Lelis, 2011).

De acordo com Heller e Castro (2007) o saneamento básico se relaciona com um campo de trabalho governamental, que precisa ser formulado, avaliado e institucionalmente organizado, além de contar com a participação popular.

Os serviços de saneamento são primordiais para a melhora da saúde pública, no que tange ao impacto na qualidade de vida, no trabalho, na educação e na saúde; a insuficiência ou má qualidade da água são fatores cruciais e determinantes para a disseminação de doenças e precariedade nas condições de vida da população (Leoneti, Prado, & Oliveira, 2011). Os habitantes dos países subdesenvolvidos estão expostos, diretamente, aos riscos ambientais eminentes de precárias condições sanitárias (Ezzati, Utzinger, Caircross, Cohen, & Singer, 2005). A realidade brasileira apresenta problemas sérios em relação aos serviços de saneamento, fato caracterizado por um modelo econômico baseado em concentração de renda

e infraestrutura, afetando diretamente os municípios menos expressivos e as populações mais pobres, expondo-as a doenças infecto-parasitárias e baixo nível de condições sanitárias e ambientais (Lisboa, Heller, & Silveira, 2013). Além disso, o principal Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que foi criado em 2007 com o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de obras nas áreas urbanas, logística e de infraestrutura social, para contribuir, de maneira sustentável, no desenvolvimento do país, sofreu neste último ano, queda potencial de investimento na área de saneamento, isto é, de R\$1,4 bilhão em 2017 para R\$16,5 milhões em 2018, situação que praticamente extinguiu o programa (Brasil, 2018).

Em relação às responsabilidades sobre o saneamento, a Constituição Federal estabelece que as diretrizes gerais e a coordenação dos diversos ministérios, além do repasse de verbas por meio dos agentes financeiros e principais operadores de recursos de empréstimos como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a universalização do saneamento, cabem ao Governo Federal. Quanto aos governos estaduais, sua principal atribuição é a prestação dos serviços por meio de suas companhias estaduais. Aos municípios e Distrito Federal, cabe a organização dos serviços de saneamento, mediante a elaboração do PMSB que irá se materializar na política pública de saneamento básico. Há outros atores envolvidos na atuação do saneamento, como o ministério público, os órgãos e entidades reguladoras e a sociedade de forma geral, por meio da criação de Conselhos Municipais e Estaduais (Brasil, 2011).

Outro aspecto relevante é a repartição de competências no que concerne ao repasse de verbas para o saneamento. É de responsabilidade do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), o atendimento a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou que integrem as Regiões Integradas de Desenvolvimento ou localizam-se em Regiões Metropolitanas. Aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, a responsabilidade do repasse de recursos cabe ao Ministério da Saúde (MS), por meio da FUNASA (Brasil, 2011).

2.2.1 Política pública de saneamento básico

A política pública de saneamento está diretamente relacionada com o repasse de responsabilidades das políticas sociais do ente federativo para o ente municipal; dessa forma, segue um breve histórico de como isto ocorreu.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os governos subnacionais – Estados e Municípios – passaram a ser, com efeito, politicamente autônomos (Arretche, 1998), isto é, com o fim do regime militar, o Brasil buscou a transformação democrática institucional, além da descentralização do poder, já que a sociedade brasileira pós-ditadura criticava a centralidade das políticas sociais em âmbito federal e cobrava maior gestão participativa em nível local (Barbosa, 2010). Dessa forma, os estados e municípios tiveram abertura para planejar e ampliar a gestão de serviços, gerando novas perspectivas e, desse modo, contribuindo para o seu próprio desenvolvimento sustentável (Lima Neto & Santos, 2012).

A descentralização do poder significou a participação social como fundamental para formular, executar e gerir ações; ou seja, o cidadão passou a ter mais força a partir do momento em que a esfera local obteve maior autonomia para desenvolver políticas públicas necessárias para os problemas específicos de sua localidade (Barbosa, 2010).

Carvalho (2006) destaca a importância da descentralização no âmbito municipal:

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade, integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local (Carvalho, 2006, p. 127).

Com a descentralização, a União teve significativa perda de verbas para os estados e municípios; como consequência, as políticas públicas formuladas e implementadas pela esfera federal passaram a ser incorporadas como responsabilidade do âmbito governamental subnacional, principalmente em relação às políticas sociais, como: saúde, saneamento, educação, habitação e transporte público (Silva, 2000). Porém, cabe citar que tal descentralização não necessariamente garantiu eficiência na implementação das políticas, já que a autonomia dos governos locais necessita de administração eficiente e comprometida com as necessidades dos cidadãos (Arretche, 2003). Outro fator relevante no que diz respeito a eficiência ou não na implementação de políticas é a descontinuidade política, que de acordo com Nogueira (2006) pode ser conceituada como:

Interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições (Nogueira, 2006, p. 13).

Uma forma de tentar manter a continuidade política é garantir a participação popular no processo de mudança de gestão, já que a definição de prioridades nos investimentos dos recursos públicos mediante participação da população poderia ter como consequência continuidade de trabalhos, evitando, ainda, desperdício de recursos já investidos (Limana, 1999).

A fragmentação institucional é outro aspecto importante a ser considerado quando se busca entender as dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação de políticas públicas. Esta fragmentação se deve à maneira desordenada pela qual ocorreu o crescimento estatal: novas agências sendo criadas com funções sobrepostas às de agências já existentes, situação que interferiu no processo de coordenação das políticas públicas (Farah, 2001).

A sanção da Lei nº 11.445 em 2007 trouxe alento a uma área social que apesar de avanços significativos a partir da década 1980, ainda está distante do esperado, além de ditar as responsabilidades municipais quanto ao PMSB, e apresentar outros pontos relevantes, como: validar os contratos de prestação de serviços, alocar de forma competente os recursos recebidos pelo Governo Federal e atuar como fiscalizadora e reguladora (Galvão Júnior, Sobrinho, & Silva, 2012).

De acordo com o plano de saneamento básico, a sua gestão é repartida em quatro funções: o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação de serviços (Brasil, 2007b). O fluxograma da Figura 2 demonstra a responsabilidade do município no que tange à gestão dos serviços de saneamento e suas atribuições.

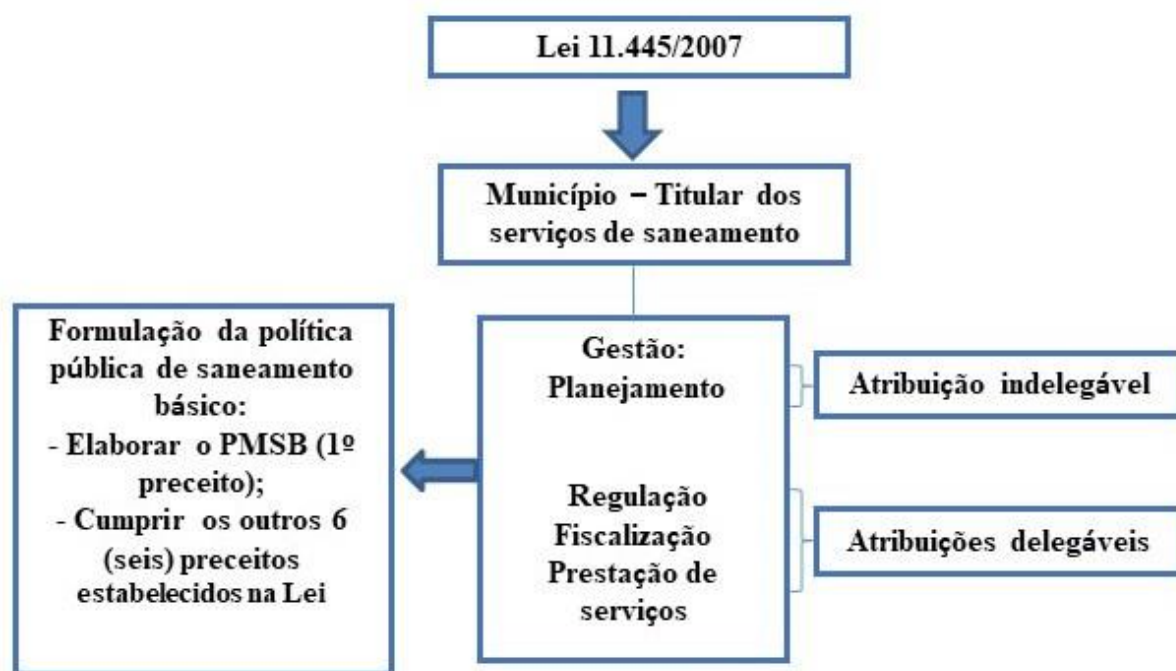


Figura 2. Gestão municipal dos serviços de saneamento e suas atribuições

Fonte: Adaptado de Lelis, M. de P. N. (2011). Plano de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades. Retrieved from:

https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/pmat/9ap1_PlanoSaneamento_junho2011_RJ.pdf

Por meio da Figura 2, nota-se que a função planejamento é de responsabilidade do titular dos serviços de saneamento, ou seja, do município, e que tal atribuição é indelegável. Conforme o art. 9º da Lei nº 11.445/2007, o titular dos serviços de saneamento formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo para tanto:

- I – Elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;
- II - Prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;
- IV - Fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- V - Estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;
- VI - Estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
- VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais (Brasil, 2007b, pp. 3-4).

De acordo com (Brasil, 2012) o processo de planejamento é desenvolvido em várias fases e de maneira contínua. As etapas podem ser divididas em cinco passos: 1) elaboração do PMSB; 2) aprovação do PMSB; 3) execução dos programas, projetos e ações previstos no PMSB; 4) avaliação da execução dos programas, projetos e ações previstos no PMSB e 5) revisão do PMSB. Todas as etapas devem ter como fundamento a participação social. Após o cumprimento das cinco fases, o município precisa apresentar o PMSB ao legislativo municipal para a sua aprovação, que definirá a política pública de saneamento do município.

A Lei do Saneamento também determina, já no art. 2º, que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em princípios fundamentais, entre eles:

- Universalização do acesso – conforme o art. 3º, inciso III, é a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” (Brasil, 2007b, p. 1). A universalidade também pode ser explicitada como o alcance de serviço ou ação de que se necessita sem a ocorrência de empecilhos de cunho legal, econômico, cultural ou físico (Paim, 2011). Segundo Brasil (2014b) tal princípio teve maior aceitação pela sociedade a partir da Constituição Federal de 1988 e no que tange ao saneamento com a Lei nº 11.445/2007, que a profere como primeiro princípio fundamental dos serviços de saneamento básico. Além disso, a universalização do acesso expõe a necessidade de integração entre os componentes dos serviços que norteiam o saneamento básico, isto é, o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Outro ponto importante é a articulação entre o princípio da universalidade com as noções de integralidade e equidade. Borja e Silva (2011) discorrem sobre o princípio da universalidade como um pressuposto para a elaboração do PMSB, e também citam que todos os cidadãos têm direito aos serviços de saneamento, já que é dever do Estado garantir saúde pública de qualidade e proteção ambiental.

- Equidade – apesar de este princípio não estar definido de maneira direta na Lei nº 11.445/2007, verifica-se a sua conceituação ao longo dela, como por exemplo, no art. 29º e 31º, em que é exposta a necessidade de subsídio para usuários e localidades de baixa renda, além da ampliação dos serviços de saneamento nesses locais (Brasil, 2007b). Paim (2011) cita a importância de analisar as justaposições sociais advindas de desigualdades de todos os tipos na formulação das políticas públicas de diversos setores, como também destaca a necessidade de compreender as consequências oriundas das condições das localidades urbanas em relação

ao acesso aos serviços de saneamento, para que dessa forma, os grupos homogêneos que vivem em condições insalubres possam vivenciar o princípio de equidade.

- **Integralidade** – de acordo com Brasil (2014b) conceituar este princípio não é tarefa fácil, desse modo a sua definição pode ser abordada por meio de quatro eixos: 1) o das necessidades, que concerne ao amparo às necessidades dos cidadãos; 2) o eixo das finalidades, que diz respeito aos níveis e maneiras de integração entre as ações; 3) o das articulações, referente às formas em que as equipes de diversas profissões se compõem, além das ações e estratégias no desenvolvimento intersetorial; 4) e o eixo das interações, relacionado às práticas intersubjetivas do cotidiano e sua qualidade. Na Lei Federal de Saneamento, a integridade vem definida no art. 2º como o “conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso à conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados” (Brasil, 2007b, p. 1). A Integridade auxilia na efetivação das ações, visto que quando a população não tem acesso a todos os serviços de saneamento, fica sujeita a riscos à saúde, além de não ter assegurada a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente (Heller, 2010; Moraes, 2009).

- **Intersetorialidade** – conforme a Lei nº 11.445/2007 art. 2º, inciso VI, esse princípio é definido como:

Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, e promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante (Brasil, 2007b, p. 1).

Matus (2007) menciona que o governo deve enfrentar as dificuldades que são em grande parte de natureza transversal, além de formar profissionais com visão ampla sobre todas as áreas da cidade, para que ocorram articulações entre as políticas públicas. A intersetorialidade pode ser vista como a integração dos programas, políticas e ações voltadas ao saneamento básico com os setores correlacionados, como o desenvolvimento urbano, a saúde e os recursos hídricos (Moraes, 2009).

- **Tecnologia Apropriada** – em conformidade com a Lei do Saneamento, este princípio tem por objetivo a verificação das características locais, para que de forma progressiva as soluções sejam empregadas de acordo com a capacidade de pagamento dos usuários (Brasil, 2007b). Para que haja a aplicação da tecnologia apropriada, Borja e Silva (2011) discorrem

sobre a relevância da participação cidadã na gestão pública, além de profissionais que enxerguem as dimensões culturais, sociais, institucionais, ambientais e políticas de forma integrada. De acordo com Brasil (2014b) a matriz tecnológica tem como objetivo orientar a política setorial e o seu planejamento. Além disso, é importante as políticas públicas de saneamento visualizarem os rumos tecnológicos a longo prazo, para que se compreendam as tendências e, dessa forma, se possa moldar o planejamento por meio de novos conceitos.

- Controle Social - segundo Brasil (2014b) este princípio é complexo pela própria natureza do tema, já que adentra o campo técnico e político, cada um com suas contradições internas e dimensões múltiplas. Na Lei nº 11.445/2007, o controle social é definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento” (Brasil, 2007b, p. 2). Conforme o Decreto de Regulamentação da Lei do Saneamento, há ferramentas que podem ser consideradas instâncias deste princípio, como os “ I - debates e audiências públicas; II - consultas públicas; III - conferências das cidades; ou IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação” (Brasil, 2010, p. 13).

A participação popular está fundamentada de maneira genérica no art.1º da Constituição Federal, que instituiu que o Brasil é regido por uma democracia indireta e de maneira específica no art. 225, caput, da nossa Lei Maior, que cita o dever de toda a coletividade e do Poder Público atuar na defesa e proteção ao meio ambiente, tendo como base de complementariedade a educação e informação ambiental (Vasconcelos, 2002).

A educação ambiental pode ser conceituada como educação política, já que incorpora as relações econômicas, sociais, culturais e políticas entre a humanidade e o meio ambiente, tendo como objetivo o aumento da cidadania, da autonomia e da intervenção dos cidadãos na busca de soluções para o bem comum (Reigota, 2017).

2.2.2 Plano municipal de saneamento básico

A elaboração do PMSB possibilita a discussão entre poder público e população para que haja consenso na solução dos problemas advindos do saneamento, como também o estabelecimento de metas e maneiras para se alcançar a universalização dos seus serviços. O PMSB é formulado por meio da junção entre o poder público e todos que trabalham no

segmento de saneamento, tendo como princípio a gestão participativa, com ampla divulgação das propostas estabelecidas para o plano, além de consultas públicas e audiências. Além disso, o plano de saneamento deve estar compatível com os planos das bacias hidrográficas e o plano diretor do município (Brasil, 2011).

No art.19, da Lei nº 11.445/2007, é citado que os planos serão revistos periodicamente em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual, e deve-se assegurar ampla divulgação das propostas e dos estudos que o fundamentam, podendo ser elaborado mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (Brasil, 2007b). Além disso, o Decreto nº 9.254/2017 determinou que, a partir de 2020, o município que não tiver elaborado o plano municipal de saneamento básico não terá mais acesso a recursos da União destinados aos serviços de saneamento (Brasil, 2017a).

Em relação à elaboração do PMSB, foi elaborado um Termo de Referência com o objetivo de estabelecer normas, procedimentos e critérios que deverão constar nos planos (Brasil, 2012). Ele foi desenvolvido tendo como base a aplicabilidade do art. 19º da Lei nº 11.445/2007, do art. 4º da Resolução Recomendada nº 75 do Conselho das Cidades e do art. 25º do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 (Brasil, 2007b, 2009, 2010). Na Figura 3, resumem-se os direcionamentos obrigatórios para a elaboração do PMSB:



Figura 3. Considerações gerais para a elaboração do PMSB

Fonte: Adaptado de Brasil. (2012). Termo de Referência para a Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Retrieved from http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf

O conteúdo mínimo obrigatório que o PMSB deve contemplar, conforme o art. 9º da Lei nº 11.445/2007 e no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, é o seguinte:

- I - Diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - Objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - Programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - Ações para emergências e contingências;
- V - Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (Brasil, 2007b, pp. 3-4).

No que tange à Resolução Recomendada nº 75/2009 do Conselho das Cidades, em seu art. 4º, inc. I, II, III e IV é citado ainda o diagnóstico da situação local dos 4 (quatro) componentes do saneamento, a definição de objetivos e metas municipais de curto, médio e longo prazos para a universalização do acesso aos serviços de saneamento, o estabelecimento de mecanismos de gestão adequados, além das ações para emergências e desastres.

Há diversos dificultadores para que as elaborações dos Planos Municipais de Saneamento Básico ocorram conforme estabelecido em lei, como a sua incompatibilidade com a capacidade técnica e gerencial do município; as dificuldades na nomeação de membros que formarão os comitês; a escassez de quadros qualificados para a sua elaboração; a tendência em considerar o PMSB como mais um documento de gaveta, entre outros (Queiroz, 2014). Dessa forma, tanto a elaboração como a execução dos PMSB's nortearão complexos desafios, situação que deverá ser enfrentada e superada pelos municípios.

No trabalho publicado por (Lisboa et al., 2013), são apresentadas, na percepção de gestores municipais representando 15 municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais, as principais dificuldades que os municípios enfrentam em relação ao planejamento do saneamento básico, tendo como foco a elaboração do plano municipal de saneamento básico, e corroborando com a apresentação de (Queiroz, 2014), os resultados foram: a

indisponibilidade de recursos financeiros e a limitação quanto à qualificação profissional e capacidade técnica municipal.

Já Alves Filho (2016), apresenta o panorama situacional dos planos municipais de saneamento básico nos municípios do Rio Grande do Norte, e analisa, por meio de uma categoria específica, quais foram as principais dificuldades dos municípios no que diz respeito ao processo de elaboração do PMSB. Os resultados são compatíveis com o apresentado por (Lisboa et al., 2013; Queiroz, 2014), isto é, falta de recursos financeiros e equipe técnica qualificada. O autor também cita que a vontade política também se enquadra como dificultador no processo de elaboração do PMSB, apesar de não ser claramente percebido pelos municípios.

No próximo capítulo são expostas a metodologia de pesquisa por meio de 4 (quatro) tópicos, como apresentado a seguir: 3.1) o delineamento de pesquisa; 3.2) contexto da pesquisa; 3.3) os métodos e técnicas de coleta e análise de dados, que foram expostos por meio de 3 (três) subtópicos: 3.3.1) o roteiro de avaliação relacionado ao conteúdo mínimo do PMSB; 3.3.2) a Política Pública de Saneamento Básico; e 3.3.3) os instrumentos de coleta de dados; 3.4) tratamento dos dados.

3 Metodologia de Pesquisa

Neste capítulo é apresentada a metodologia de pesquisa organizada em 4 (quatro) tópicos: 3.1) o delineamento de pesquisa; 3.2) contexto da pesquisa; 3.3) os métodos e técnicas de coleta e análise de dados; 3.4) tratamento dos dados.

3.1 Delineamento da pesquisa

De acordo com Ghauri e Grønhaug (2005) pesquisar é muito mais do que fundamentar-se em crenças, é construir relações lógicas. De maneira complementar, Saunders, Lewis, e Thornhill (2009) definem o ato de pesquisar como uma situação sobre a qual o indivíduo age para encontrar o que procura de maneira sistemática, o que contribui para o conhecimento. Os autores também descrevem as características de um estudo por meio da pesquisa “cebola”, como exposto na Figura 4.

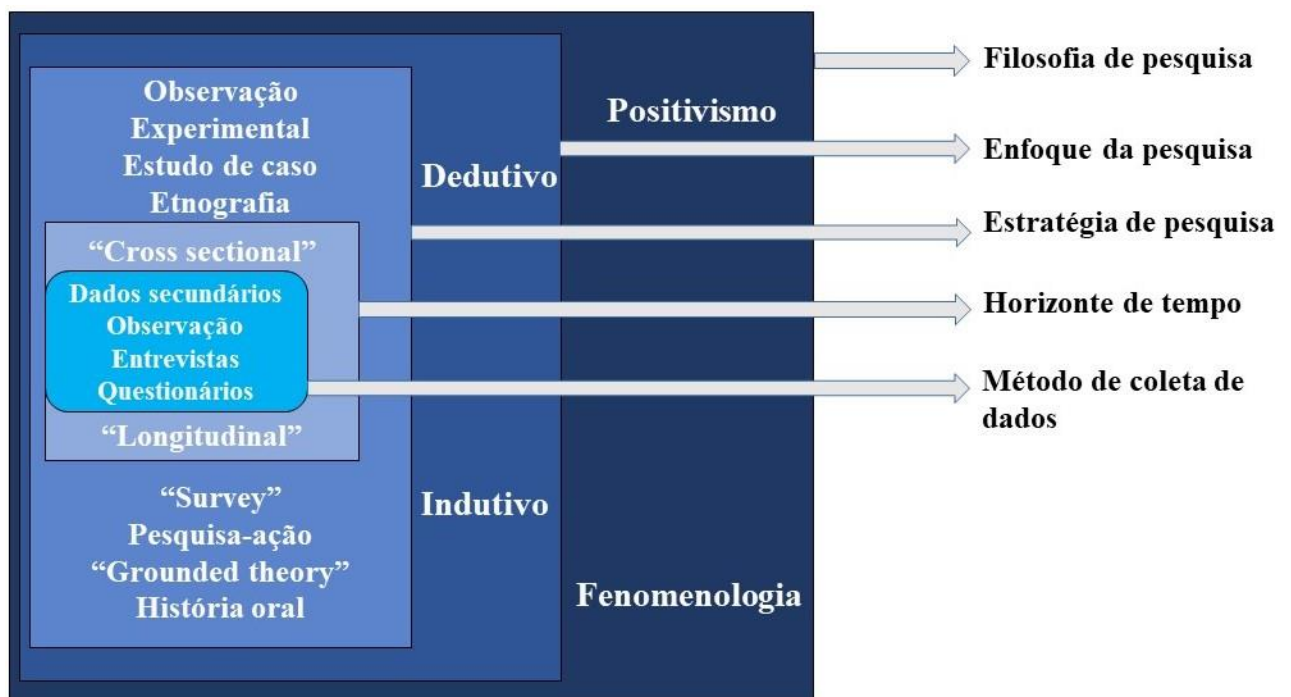


Figura 4. Pesquisa “cebola”

Fonte: Adaptado de Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. Business (5th ed., Vol. 5th). Harlow: Financial Time Prentice Hall.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Tendo como base a natureza dos objetivos, as estratégias utilizadas para elaborar o PMSB, o papel dos atores envolvidos e o local no qual as decisões foram tomadas, este estudo é descritivo, já que é exposto o comportamento dos fenômenos. A pesquisa descritiva examina um problema de maneira mais profunda que a pesquisa exploratória, já que descreve e avalia as características dos fenômenos relevantes (Collis & Hussey, 2005).

O enfoque deste estudo é dedutivo, isto é, parte de uma situação genérica para estudar uma situação particular (Cooper & Schindler, 2016).

A estratégia adotada é o estudo comparativo de casos, que permite, mediante exploração das diferenças e semelhanças, constatar os princípios de mudança de padrões e fenômenos em um grau maior de concepção (Tilly, 1989).

O horizonte de tempo da pesquisa é “cross sectional”, definido como aquele em que o fator e o efeito são analisados em um mesmo momento (Rouquayrol & Almeida Filho, 1999).

O método de pesquisa é o qualitativo, pois envolve a percepção, por meio de exame e reflexão, para lograr um entendimento das atividades humanas e sociais (Collis & Hussey, 2005). Além disso, o método qualitativo propicia dispersão, profundidade aos dados, contextualização do ambiente, detalhes e experiências únicas (Sampieri, Callado, & Lucio, 2013).

3.2 Contexto de pesquisa

A fim de mapear os municípios que já elaboraram seus respectivos PMSB's, foi feita uma pesquisa prévia por meio de sítios eletrônicos de prefeituras municipais, ministérios e secretarias responsáveis pelo setor de saneamento básico no Brasil, e mediante tais informações, foram escolhidos os 5 (cinco) municípios pertencentes ao Estado de Goiás que tiveram seus PMSB's e suas respectivas formulações das Políticas Públicas de Saneamento Básico analisados. Cabe ressaltar que os requisitos para a escolha dos municípios se deu por meio de dois fatores:

- 1) Ter concluído a elaboração do PMSB e;
- 2) População inferior a 20.000 habitantes.

O primeiro requisito se explica pelo fato de que a formulação da política pública só ocorrerá após a conclusão da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, por

consequente tal exigência se torna imprescindível para o cumprimento do objetivo deste trabalho. O segundo requisito justifica-se pelo Estado de Goiás ser constituído de municípios que apresentam, em sua maioria, baixa densidade demográfica, isto é, dos 246 municípios pertencentes ao Estado, 191 possuem população inferior a 20 mil habitantes (IBGE, 2010). Estes municípios, não raro, possuem vastas extensões territoriais face ao número reduzido de habitantes, o que dificulta a sustentabilidade do município já que os recursos arrecadados não conseguem suprir as suas necessidades; deficiência em infraestruturas, desde falta de hospitais, até estrada para acesso em zonas mais afastadas; ausência de corpo técnico qualificado; ineficiência administrativa; falta de emprego para os jovens entre outros (Soares, 2008).

Dessa forma, os municípios estudados neste trabalho, além de suas respectivas características socioeconômicas estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3.

Características socioeconômicas dos municípios estudados nesta pesquisa

Características socioeconômicas	Municípios				
	Pontalina	Itapirapuã	Terezópolis de Goiás	Mossâmedes	Uirapuru
Número de habitantes	17.121	7.835	6.561	5.007	2.933
Mesorregião	Sul	Noroeste	Centro	Centro	Noroeste
Extensão territorial em km²	1.436,954	2.043,715	106,913	684,452	1.158,475
Densidade demográfica em hab/km²	11,91	3,83	61,37	7,32	2,54
Salário médio mensal em salário mínimo	1,8	1,5	1,9	1,5	1,9
Pessoas ativas em relação a população total em %	13,8	13,8	16,9	14	8,4
Economia	Indústria de confecção, pecuária e agricultura	Agropecuária	Varejista, indústria, agropecuária e agricultura	Agricultura	Agricultura e pecuária
PIB per capita em R\$	23.326,07	19.947,88	23.900,01	15.529,4	13.860,59
IDH	0,687	0,677	0,685	0,706	0,670

IDH-M Educação Longevidade Renda	0,547 0,835 0,710	0,568 0,816 0,670	0,615 0,799 0,655	0,623 0,811 0,696	0,579 0,822 0,632
Taxa de alfabetização em %	86,99	85,02	88,39	86,49	83,96
Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos	13,1	14,6	16,1	15,1	14,2

Nota. Elaborada pela autora, a partir de IBGE. (2010). Brasil/Goiás - Panorama. Retrieved January 20, 2018, from <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>

A partir dos dados apresentados na Tabela 3, verifica-se que Pontalina representa o município com o maior número de habitantes, em contrapartida, Uirapuru exibe a menor população, isto é, 2.933 residentes. Nota-se também que o município de Itapirapuã possui a maior extensão territorial em comparação aos outros municípios estudados, porém, em densidade demográfica, fica apenas em penúltimo lugar, possuindo apenas 3,83 hab/km². Terezópolis de Goiás apresenta densidade demográfica expressiva, com 61,37 h/km², mesmo exibindo a menor extensão territorial com somente 106,913 km².

No que concerne ao salário médio mensal, Itapirapuã e Mossâmedes apresentam os piores resultados, ou seja, 1,5 salários mínimos respectivamente. Em contrapartida, Terezópolis de Goiás e Uirapuru apresentam as melhores médias, com 1,9. No que concerne a população economicamente ativa, Uirapuru apresenta o pior resultado, com 8,4%, já o município de Terezópolis de Goiás apresenta a melhor média, com 16,9%. Em relação a economia, Pontalina apresenta 4 (quatro) fontes relevantes de renda, a indústria, o varejo, a agropecuária e a agricultura; diferentemente de Mossâmedes que possui na agricultura a principal fonte de renda do município.

No que tange ao PIB per capita, Terezópolis de Goiás apresenta a maior renda, de R\$23.900,01, seguida de Pontalina, com R\$23.326,07; em compensação Uirapuru exibe o pior resultado, com R\$13.860,59. No que diz respeito ao IDH, Pontalina expressa a melhor média, com 0,687; Uirapuru apresenta o pior resultado, com 0,670. No que concerne o IDH-M, Mossâmedes apresenta o melhor resultado no quesito educação, com índice de 0,623; já no item longevidade e renda o município de Pontalina apresenta os melhores resultados, isto é, 0,835 e 0,710 respectivamente. A maior taxa de alfabetização corresponde a Terezópolis de Goiás, com 88,39% e Uirapuru exibe o menor valor de 83,96%. Em relação a taxa de mortalidade infantil, Terezópolis de Goiás apresenta o pior índice, ou seja, 16,1 mortes a cada

mil nascidos vivos; já Pontalina exibe a melhor média, de 13,1 óbitos a cada mil nascimentos.

3.3 Métodos e técnicas de coleta de dados

A princípio foi feita a revisão documental por meio da pesquisa no banco de dados dos seguintes órgãos: (i)- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades (MCidades), (ii)- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), (iii)- Sistema Nacional de Informação sobre o Saneamento (SNIS), (iv)- Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), além da Lei nº 11.445/2007, do seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, da Resolução Recomendada nº 75 do Conselho das Cidades, e por fim os sítios eletrônicos dos sites das prefeituras. Em seguida, foram analisados se os PMSB's dos municípios goianos selecionados contemplam o conteúdo mínimo exigido em lei, e posteriormente, os outros 6 (seis) preceitos para a formulação da Política Pública de Saneamento Básico. Por último foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um responsável técnico (ator não governamental) pela elaboração do PMSB e um servidor público e/ou participante direto (ator governamental) pela formulação da política pública de saneamento de cada um dos 5 (cinco) municípios estudados, o que gerou, consequentemente, melhor compreensão sobre as dificuldades enfrentadas na formulação da política.

As técnicas de coleta dos dados são expostas por meio de três fases, que correspondem aos objetivos específicos: (1) mediante roteiro de avaliação, com o propósito de analisar se os PMSB's dos municípios escolhidos neste trabalho atendem os requisitos estabelecidos na Lei nº 11.445/2007, no seu Decreto de Regulação nº 7.217/2010 e na Resolução Recomendada nº 75 do Conselho das Cidades no que concerne ao conteúdo mínimo; (2) lista de verificação (*check list*) com o propósito de analisar os outros 6 (seis) preceitos estabelecidos na Lei Federal de Saneamento e no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 em relação ao processo de formulação da Política Pública de Saneamento Básico e (3) roteiro semiestruturado, com o objetivo de identificar e analisar os dificultadores na formulação da política, desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento.

3.3.1 Roteiro de avaliação – conteúdo mínimo do PMSB

Com o propósito de analisar se os PMSB's atendem o conteúdo mínimo estabelecido na Lei nº 11.445/2007, no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 e na Resolução

Recomendada nº 75/2009 do Conselho das Cidades, foi utilizado o roteiro de avaliação exposto no apêndice A, adaptado de (Brasil, 2016b). Para proceder à avaliação, foi feita uma análise de conteúdo, que pode ser conceituada como “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (Bardin, 2016, p. 15), mediante busca de palavras-chave que estão apresentadas no roteiro de avaliação; após a localização destas palavras, foi verificada a maneira como apareceram, e dessa forma, como deveriam ser consideradas; isto é, foi avaliado o contexto ao qual as palavras-chave estão associadas e inseridas no PMSB. A análise de conteúdo foi feita por meio do software Nvivo. Tanto as palavras-chave e, conseqüentemente, a utilização do método de análise de conteúdo, como as notas estabelecidas no roteiro de avaliação para a análise dos resultados dos PMSB’s foram desenvolvidas por (Brasil, 2016b), as adaptações feitas pela autora corresponderam à retirada de informações que ultrapassavam os objetivos deste trabalho.

3.3.2 *Política pública de saneamento básico*

Para avaliar os outros seis preceitos para a formulação da Política Pública de Saneamento Básico foi utilizado o *check list* adaptado de (Pereira, 2012) e exibido na Tabela 4, explicitando que a primeira subcategoria referente ao conteúdo mínimo do plano foi avaliada separadamente, por meio do roteiro de avaliação apresentado no apêndice A. A adaptação feita pela autora em relação ao check list desenvolvido por (Pereira, 2012) se deu na retirada de duas subcategorias que correspondem a preceitos que não configuram no art. 9º da Lei nº 11.445/2007 e nem no art. 23º do seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010.

Tabela 4.

Subcategorias adotadas para analisar a formulação da política pública de saneamento básico

Categoria: Política pública de saneamento básico	
Subcategoria	Descrição
Conteúdo mínimo do plano	Observar se o plano atendeu ao conteúdo mínimo da Lei do Saneamento e de seu Decreto de Regulamentação. Para isso será avaliado por meio de roteiro adaptado de (Brasil, 2016b) apresentado no apêndice A

Prestação de serviços	Avaliar se o município apresentou no plano os responsáveis pela prestação de cada um dos serviços públicos de saneamento básico
Regulação e fiscalização	Verificar se o município apresentou no plano o ente responsável pela regulação dos serviços concedidos e os procedimentos para a sua atuação, ou se o plano fez recomendações para qual ente o município deve delegar
Garantia do atendimento essencial à saúde pública e volume mínimo per capita	O município deve adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita. Verificar se o município definiu, dentre outros, condições para a manutenção de um volume mínimo per capita a ser sempre disponibilizado
Direitos e deveres dos usuários	Os direitos e deveres devem ser definidos pelo titular, para que os usuários possam exercê-los frente aos prestadores
Controle social	O titular deve definir por meio de quais mecanismos e instrumentos se darão a participação e o controle social nas funções da gestão: planejamento, prestação, regulação e fiscalização. Se mediante conselhos, conferências, reuniões comunitárias, dentre outros
Sistema de informações	O titular deve desenvolver um sistema de informações sobre os serviços articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNIS). Verificar a sua instituição pelos municípios.
Intervenção e retomada	O titular deve definir em lei os casos e condições para a intervenção e retomada dos serviços. Verificar a existência de tal item em lei municipal ou em minuta

Nota. Adaptada de Pereira, T. S. T. (2012). *Conteúdo e metodologia dos planos municipais de saneamento básico: um olhar para 18 casos no Brasil*. Fundação Oswaldo Cruz, Brasília.

3.3.3 Instrumento de coleta de dados

Por intermédio de uma entrevista semiestruturada, foi possível identificar as dificuldades enfrentadas pelos municípios em formular a sua Política Pública de Saneamento

Básico, desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento. Na Tabela 5 são expostos os atores entrevistados, o órgão em que trabalham e o cargo que ocupam. Cabe ressaltar que a escolha dos participantes ocorreu após análise de sua relação com a elaboração do PMSB do respectivo município em que atuam, isto é, participaram das audiências públicas na elaboração dos produtos do plano e, posteriormente, do processo de formulação da política de saneamento.

Tabela 5.
Atores entrevistados

Município	Atores não governamentais			Atores governamentais		
	Órgão	Cargo	Relação com a elaboração do PMSB	Órgão	Cargo	Relação com a elaboração do PMSB
Pontalina	Empresa de Consultoria 1	Diretora	Coordenadora	Secretaria do Meio Ambiente	Secretária do Meio Ambiente	Coordenadora Municipal
Itapirapuã	Empresa de Consultoria 1	Diretora	Coordenadora	Departamento de Controle Interno	Diretor de Controle Interno	Executor Municipal
Terezópolis de Goiás	Empresa de Consultoria 1	Diretora	Coordenadora			
Mossâmedes	Empresa de Consultoria 2	Engenheira ambiental	Coordenadora	Secretaria do Meio Ambiente	Secretária do Meio Ambiente	Executora Municipal
Uirapuru	Empresa de Consultoria 2	Engenheira Ambiental	Coordenadora	Gabinete do prefeito	Assessor do Prefeito	Executor Municipal

Nota. Elaborada pela autora.

Não foram consideradas as informações do ator governamental do município de Terezópolis de Goiás, pois houve recusa em informar dados fundamentais para esta pesquisa.

O instrumento de coleta de dados encontra-se no Apêndice B. A entrevista foi estruturada após a análise dos PMSB's e os outros seis preceitos estabelecidos na Lei Federal de Saneamento Básico.

Conforme apresentado no apêndice B, antes da realização das entrevistas foi realizada uma breve apresentação do trabalho de pesquisa aos atores entrevistados, mostrados os seus

objetivos e como ocorreria o tratamento dos dados. Também foi solicitada a autorização para a gravação das entrevistas, e após sua transcrição, caso desejassem, a sua verificação.

3.4 Tratamento dos Dados

O tratamento dos dados ocorreu em três etapas, também de acordo com os três objetivos específicos do trabalho. A primeira corresponde à análise dos resultados obtidos nas avaliações feitas nos PMSB's no que diz respeito ao cumprimento do conteúdo mínimo. A segunda etapa trata da avaliação das subcategorias referentes aos preceitos da formulação da Política Pública de Saneamento Básico. A terceira etapa se refere à identificação das dificuldades enfrentadas pelos municípios na formulação da Política Pública de Saneamento Básico, desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento.

Para analisar os resultados obtidos mediante roteiro de avaliação referente ao conteúdo mínimo, foi utilizado o método de análise apresentado em (Brasil, 2016b), em que para cada item do roteiro foram concedidas as notas “0, 2, 4, 6, 8 ou 10”, devendo-se considerar 2 (dois) como pouco satisfatório e 10 (dez) como muito satisfatório. A menção 0 (zero) corresponde a item não identificado.

O resultado final da análise dos PMSB's se deu por meio de média aritmética simples das menções atribuídas a cada item (Brasil, 2016b).

- 1) Média menor ou igual a 10 e maior que 7, sucede em plano verde;
- 2) Média menor ou igual a 7 e maior que 4, sucede em plano amarelo; e
- 3) Média menor ou igual a 4, resulta em plano vermelho.

O plano verde caracteriza-se por apresentar conteúdo vasto, tendo como base a citação da maior parte da meta necessária, sendo que o conteúdo não exposto no plano tende a não influenciar o alcance de bons resultados na sua fase de implementação.

O plano amarelo caracteriza-se por contemplar de maneira moderada o conteúdo necessário, porém para não afetar a sua implementação, considera-se uma possível revisão, incluindo, desta forma, o material faltante.

O plano vermelho caracteriza-se por abranger parte pequena do conteúdo necessário, tendendo, dessa maneira, a não atingir bons resultados na sua implementação. Presume-se revisão mais abrangente do plano, alterando-o substancialmente.

Após a análise e avaliação do conteúdo mínimo dos 5 (cinco) PMSB's, foi feita a verificação, por intermédio do *check list*, dos outros 6 (seis) preceitos que contemplam a formulação da Política Pública de Saneamento Básico, já acrescido o resultado do primeiro preceito que trata justamente do conteúdo mínimo do plano. Essa avaliação ocorreu da seguinte maneira:

- 1) Subcategoria conteúdo mínimo do plano: plano verde = sim; plano amarelo = parcial; plano vermelho = não.
- 2) Outras 6 (seis) subcategorias: sim, não ou parcial.

No que tange às entrevistas, após a conclusão, foram feitas as suas respectivas transcrições e identificadas as dificuldades expostas pelos atores governamentais e não governamentais.

A análise dos resultados das três etapas expostas acima ocorreu com a utilização do software Nvivo mediante análise de conteúdo.

De acordo com (Bardin, 2016), a organização da análise de conteúdo ocorre em torno de três fases:

- 1) A pré-análise: corresponde às ideias iniciais, isto é, a escolha dos documentos que serão analisados, a formulação dos objetivos e das hipóteses e a elaboração que fundamentará a interpretação final da pesquisa por meio de indicadores. No presente trabalho, esta fase se caracterizou pelas escolhas dos documentos que foram utilizados e avaliados, como: os Planos Municipais de Saneamento Básico; o check list referente à análise dos outros preceitos da formulação da Política de Saneamento e o desenvolvimento do roteiro de entrevista aplicado aos atores governamentais e não governamentais.
- 2) A exploração do material: trata de administrar sistematicamente as decisões tomadas na fase anterior, ou seja, equivale às operações como as transcrições, as enumerações entre outras. Em relação a este trabalho, esta fase correspondeu a analisar os Planos Municipais de Saneamento Básico, responder as subcategorias correspondentes aos preceitos para a formulação da Política Pública de Saneamento, além das transcrições das entrevistas realizadas com os atores governamentais e não governamentais.
- 3) O tratamento dos resultados obtidos e interpretação: basicamente as operações estatísticas, com a sua respectiva prova de validação; a síntese e seleção dos resultados, as inferências, as interpretações e, por fim, verificar como os resultados serão divulgados, como

orientações para novas análises e/ou utilização para fins pragmáticos ou teóricos. Neste trabalho, esta fase se referiu à análise dos resultados com a utilização do software Nvivo.

No próximo capítulo são apresentados e discutidos os resultados de acordo com as três categorias de análise citadas, incluindo as comparações dos resultados encontrados nos 5 (cinco) municípios estudados.

4. Apresentação e Discussão dos Resultados

Os resultados são apresentados e discutidos mediante três tópicos 4.1) conteúdo mínimo do PMSB; 4.2) aspectos relativos à formulação da Política Pública de Saneamento Básico; 4.3) dificultadores para a formulação da Política Pública de Saneamento Básico desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento; tópicos estes que correspondem às categorias de análise do presente trabalho.

4.1 Conteúdo mínimo do PMSB

Esta categoria está dividida em 8 (oito) seções e é composta por subseções que correspondem a 42 (quarenta e dois) itens de análise (Apêndice A), tendo como premissa responder se o PMSB contém o conteúdo mínimo exigido na Lei nº 11.445/2007 no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 e na Resolução Recomendada nº 75/2009 do Conselho das Cidades. A apresentação e discussão dos resultados ocorreram, primeiramente, por meio de exposição das seções. As definições para as atribuições das notas estão apresentadas no Apêndice A. Em seguida, foram apresentados os resultados dos 5 (cinco) municípios que tiveram seus PMSB's avaliados por intermédio dos apêndices C, D, E, F e G com a nota atribuída. Após essa análise foram exibidas as notas finais de cada PMSB, isto é, se o plano é verde, amarelo ou vermelho. Por último, foram feitas comparações dos resultados atribuídos a cada um dos 5 (cinco) municípios.

I. Coordenação do processo

Essa seção tenciona responder se o PMSB foi elaborado e editado pelo titular, exigências expostas no art. 19º, § 1º, Lei; art. 24º, inc. I, Decreto (Brasil, 2007b, 2010). De acordo com Brasil (2012) essa fase da elaboração do plano é composta pela formação do comitê de coordenação e do comitê executivo:

O Comitê de Coordenação será a instância consultiva e deliberativa, formalmente institucionalizada, responsável pela condução da elaboração do PMSB para discutir, avaliar e aprovar o trabalho produzido pelo Comitê Executivo, promovendo a integração das ações de saneamento básico, inclusive do ponto de vista de viabilidade técnica, operacional, financeira e ambiental. Este comitê deverá ser formado por

representantes (autoridades ou técnicos) das instituições do poder público municipal, estadual e federal relacionadas com o saneamento básico (prestadores de serviços de saneamento, secretarias de saúde, obras, infraestrutura e outras), bem como por representantes de organizações da sociedade civil (entidades profissionais, empresariais, movimentos sociais, Ongs e outros) (Brasil, 2012, p. 14).

No Termo de Referência para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico é sugerida também a implantação do comitê executivo para a operacionalização técnica da execução do plano, quer dizer, para executar todas as atividades, e em seguida, submetê-las à avaliação do comitê de coordenação observando os prazos previstos na sua execução.

Este comitê deve ser formado por equipe multidisciplinar e incluir técnicos dos órgãos e entidades municipais da área de saneamento básico, das Secretarias de Serviços Públicos, Obras e Urbanismo, de Saúde, de Planejamento, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e de Educação da Prefeitura Municipal. Também é desejável a participação ou o acompanhamento do comitê por representantes dos Conselhos, dos prestadores de serviços e das organizações da Sociedade Civil (Brasil, 2012, p. 15).

Outro ponto relevante é o plano ter sido editado pelo titular, isto é, o município. No entanto pode ocorrer a contratação de consultoria para auxiliar na sua elaboração, já que muitos municípios brasileiros não possuem profissionais qualificados para elaborar e projetar os estudos necessários à sua realização (Brasil, 2014c), porém esse procedimento desencadeia numa situação cômoda à sua atuação, mascarando a sua realidade; também pode acarretar no afastamento da prefeitura e da comunidade no processo de elaboração, o que invalida o processo de participação social (Pereira, 2012).

II. Diagnóstico urbano e rural

Essa seção se relaciona com o art. 19º, inc. I, Lei; art. 25º, inc. I, Decreto; art. 4º, inc. I, Res, Concidades (Brasil, 2007b, 2009, 2010), isto é, visa a compreender qual é a situação dos serviços e sistemas dos componentes do saneamento básico, além da utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos. Brasil (2012) cita que as principais atividades desta seção se referem à elaboração do diagnóstico completo do setor de saneamento no enfoque técnico, paralelamente ao diagnóstico participativo com levantamento das percepções sociais sobre o setor de saneamento; essa etapa deverá atender dois fatores: a percepção da sociedade mediante participação nas audiências públicas e percepção dos técnicos no levantamento de dados primários e secundários.

O entendimento da sociedade é representado pelos temas que devem ser tratados nas audiências públicas, como: 1) a atuação e estruturação dos órgãos, que objetivam identificar quais são as responsabilidades de cada instituição em relação ao saneamento básico, quantificar a disponibilidade de corpo técnico para o desenvolvimento das atividades e identificar a legislação voltada ao tema; 2) o orçamento e recursos financeiros, que tratam de identificar a alocação e fontes de recursos direcionados às ações específicas do saneamento básico; 3) os projetos e normas, que visam a identificar as normas técnicas e os procedimentos utilizados pelos órgãos responsáveis pela prestação de serviços públicos de saneamento, além de identificar, nas diretrizes escolares, temas específicos da área; 4) a crítica à atuação do órgão, que se refere a identificar as atividades executadas pelas instituições e as que não são executadas, mas deveriam sê-lo e localizar as demandas e carências dos serviços prestados nas regiões do município; 5) crítica e sugestões do setor, que objetivam ouvir sugestões dos responsáveis pela prestação de serviços públicos com o intuito de melhorar a organização operacional, funcional e institucional da área; e 6) as informações básicas, que tratam de identificar as informações da área de saneamento do município; identificar os programas existentes e sua relação com a área de saneamento e identificar se o município fornece as informações para o SNIS em seus diversos segmentos (Brasil, 2014c).

III. Objetivos e metas – Urbano e rural

Essa seção diz respeito ao art. 19º, § 3º e inc. II, Lei; art. 19º e 25º, § 11 e inc. II, Decreto; art. 4º, inc. I e art. 5º, Res. Concidades (Brasil, 2007b, 2009, 2010), ou seja, identificar no plano os objetivos e as metas de curto, médio e longo prazos para os componentes do saneamento básico e também a compatibilidade do plano com os planos de bacias hidrográficas nas quais o município está inserido.

No Termo de Referência para a Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico desenvolvido por (Brasil, 2012), é apontada a relevância da utilização do método que aponta as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças (SWOT), que tem por finalidade identificar a existência de oportunidades e riscos que podem interferir na capacidade de atingir metas (Certo, Peter, Marcondes, & Cesar, 2005), dessa maneira, a análise SWOT é utilizada como ferramenta para identificar e refletir sobre a situação do setor de saneamento no município. Também é solicitada no Termo de Referência a apresentação de um modelo estruturado para demonstrar os objetivos com a projeção temporal dentro do horizonte de

planejamento de 20 anos, além da definição dos critérios com as priorizações de objetivos, embasados em critérios técnicos, econômicos e sociais.

IV. Soluções técnicas para os sistemas – Urbano e rural

Essa seção é relativa ao art. 19º, inc. II, Lei; art. 25º, §6º e inc. II, art. 54º, inc. VII, Decreto; art. 4º, inc. II e III, Res. Concidades (Brasil, 2007b, 2009, 2010), quer dizer, verificar no plano as soluções técnicas de engenharia para todos os componentes do saneamento básico; o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais e a identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços. No Termo de Referência para a Elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, são expostas as alternativas técnicas para análise, como por exemplo: a) a evolução gradativa; b) a viabilidade técnica; c) a viabilidade econômica; d) a sustentabilidade; e) a política de acesso integralizado e f) as soluções de continuidade (Brasil, 2012).

V. Medidas estruturantes e de gestão

Essa seção corresponde ao art. 4º, inc. III e IV, Res. Concidades (Brasil, 2009), ou seja, trata da promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico; da visão integrada e articulação dos componentes do saneamento básico nos aspectos técnico, institucional, legal e econômico; da interface, cooperação e integração com os programas de outras áreas; da educação ambiental e mobilização social em saneamento; da articulação com o Plano de Segurança da Água; da avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio; das diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária; além das regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas.

As medidas estruturantes podem ser conceituadas como aquelas que fornecem sustentação gerencial e política para o desenvolvimento sustentável da prestação dos serviços. Fazem parte tanto da melhoria contínua da infraestrutura física como do melhoramento da gestão (Brasil, 2014b).

Conforme o Termo de Referência para a Elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, as alternativas de gestão podem ser analisadas de acordo com: 1)

alternativas institucionais; 2) planejamento; 3) prestação de serviços; 4) regulação; 5) fiscalização; 6) controle social; 7) cooperação regional (Brasil, 2012).

VI. Programas, projetos e ações – Urbano e rural

Essa seção diz respeito ao art. 19º, inc. III e IV, Lei; art. 25º, inc. III e IV, Decreto; art. 4º, inc. I, III e IV, Res. Concidades (Brasil, 2007b, 2009, 2010), isto é, definir os programas, projetos e ações e associá-los com os objetivos e metas; compatibilizar o plano com o PPA e outros planos/programas governamentais; citar possíveis fontes de financiamento; discorrer sobre ações para emergências e contingências e expor o cálculo da necessidade de investimentos.

Nesta fase serão definidos o desempenho da gestão do prestador de serviços e as obrigações do poder público em relação aos componentes do saneamento básico; também serão elaborados os programas governamentais municipais específicos que abranjam soluções para o alcance dos objetivos, tendo como princípio o crescimento sustentável ambiental, econômico e social (Brasil, 2012).

Outro aspecto a se considerar nesta etapa do PMSB é o plano de execução, que deve contemplar a diretriz a ser adotada para a aplicação dos programas, projetos e ações, que deverão ser desenvolvidas fundamentando-se em horizontes temporais: a) imediatos ou emergenciais – até 3 anos; b) curto prazo – entre 4 e 8 anos; c) médio prazo – entre 9 a 12 anos; d) longo prazo – entre 13 e 20 anos. Também devem ser considerados os indicadores de desempenho do PMSB, ou seja, os dados que transpareçam o desenvolvimento das condições de vida da população (Brasil, 2014c).

VII. Divulgação e participação social

Essa seção corresponde ao art. 3º - inc. IV, 9º - inc. V, 19 - § 5º, art. 47º, Lei; art. 26º, inc. I e II e § 1º, art. 34º, inc. IV, Decreto; art. 3º, inc. I, II, III e IV, art. 4º, inc. VI, Res. Concidades (Brasil, 2007b, 2009, 2010), ou seja, citar no plano os mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas; os procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet e a utilização de órgão colegiado no controle social.

A participação social é fundamental como instrumento de tomada de decisões, apesar da dificuldade por parte do governo e da sociedade civil em desenvolver processos que

resultem em considerar, de forma plena, os problemas vivenciados pela população (Pereira, 2012). Outro aspecto relevante da participação social são os conselhos, que são espaços que possibilitam a discussão acerca de um determinado setor, e que são constituídos por atores de diversos segmentos sociais; dessa forma, é imprescindível a participação de representantes da área de saúde, recursos hídricos, meio ambiente, segurança alimentar, dentre outros, nas audiências públicas pautadas nas discussões sobre o saneamento básico do município (Heller, 2010).

Em conformidade com o Termo de Referência para a Elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (Brasil, 2012), a participação social deve acontecer, primeiramente, por intermédio de um plano de mobilização social, que ocorre na fase inicial do processo, na qual serão planejados todas as estratégias, procedimentos e métodos que deverão ser executados ao longo da elaboração do PMSB. A Figura 5 expõe as questões que devem ser respondidas no Plano de Mobilização Social:



Figura 5. Plano de Mobilização Social

Fonte: Adaptado de Brasil. (2012). Termo de Referência para a Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Retrieved from http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf

Os principais objetivos da participação social são: 1) apresentar caráter participativo e democrático; 2) sensibilizar a sociedade para a relevância de investimentos em saneamento, as

vantagens e os benefícios, além dos gestores técnicos municipais no que tange ao fomento das ações de educação ambiental e mobilização social; 3) conscientizar a sociedade para a responsabilidade coletiva e na preservação e conservação do meio ambiente; 4) envolver a população em discussões sobre os problemas e as potencialidades acerca do saneamento básico, da salubridade ambiental e suas implicações (Brasil, 2012).

Nos eventos de participação social, devem ser feitos registros mediante fotografias, relatórios, materiais de divulgação e atas, além de um relatório mensal simplificado (Brasil, 2014c).

VIII. Avaliação sistemática

Essa seção se refere ao art. 19º, inc. IV e V, art. 19º, § 4º, Lei; art. 25º, § 4º e inc. V, Decreto; art. 2º - inc. VII, art. 4º - inc. VI, Res. Concidades (Brasil, 2007b, 2009, 2010), quer dizer, o plano deve contemplar os mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática; os indicadores para avaliar a eficiência e eficácia; e citar a necessidade das revisões previstas a cada 4 anos, anteriormente à elaboração do PPA.

Em seguida, serão apresentadas as situações particulares de cada um dos municípios. Os resultados detalhados das avaliações constam nos respectivos apêndices.

a) Município de Pontalina

No apêndice C, foram apresentados os resultados da avaliação do PMSB do município de Pontalina. De acordo com os resultados obtidos, foi feito o cálculo da média aritmética simples, dividindo-se o número de subseções pertencentes a cada seção pela nota imputada a cada item; em seguida, foi executado o cálculo da média aritmética simples total dividindo-se o número de seções, resultando, dessa forma, no valor final, como explicitado abaixo:

Tabela 6.

Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Pontalina

SEÇÕES	MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES
I. Coordenação do processo	6

II. Diagnóstico – urbano e rural	10
III. Objetivos e metas – urbano e rural	9,22
IV. Soluções técnicas para os sistemas – urbano e rural	7,66
V. Medidas estruturantes e de gestão	10
VI. Programas, projetos e ações – urbano e rural	10
VII. Divulgação e participação social	6,33
VIII. Avaliação sistemática	10
Média aritmética simples total	69,21
Média aritmética simples total ÷ nº seções	8,65

Nota. Elaborada pela autora.

Este resultado indica que o PMSB de Pontalina atingiu a média necessária para caracterizar-se como plano verde, ou seja, apresenta conteúdo vasto, abrange a maior parte da meta necessária, e caso seja aplicado de maneira plena pelo município, tende a alcançar o sucesso em sua implementação, isto é, a universalização do saneamento básico até 2033.

b) Município de Itapirapuã

No apêndice D, foram apresentados os resultados da avaliação do PMSB do município de Itapirapuã. Na Tabela 7, são expostos os cálculos para a obtenção do resultado final da avaliação do seu respectivo plano.

Tabela 7.

Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Itapirapuã

SEÇÕES	MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES
I. Coordenação do processo	6
II. Diagnóstico – urbano e rural	10
III. Objetivos e metas – urbano e rural	9
IV. Soluções técnicas para os sistemas – urbano e rural	7
V. Medidas estruturantes e de gestão	10
VI. Programas, projetos e ações – urbano e rural	10
VII. Divulgação e participação social	10

VIII. Avaliação sistemática	10
Média aritmética simples total	72
Média aritmética simples total ÷ nº seções	9,0

Nota. Elaborada pela autora.

Este resultado indica que o PMSB de Itapirapuã atingiu a média necessária para caracterizar-se como plano verde.

c) Município de Terezópolis de Goiás

No apêndice E, foram apresentados os resultados da avaliação do PMSB do município de Terezópolis. Na Tabela 8, é exibido o valor final de sua respectiva avaliação.

Tabela 8.

Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Terezópolis de Goiás

SEÇÕES	MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES
I. Coordenação do processo	6
II. Diagnóstico – urbano e rural	10
III. Objetivos e metas – urbano e rural	9
IV. Soluções técnicas para os sistemas – urbano e rural	7,66
V. Medidas estruturantes e de gestão	10
VI. Programas, projetos e ações – urbano e rural	10
VII. Divulgação e participação social	6,33
VIII. Avaliação sistemática	10
Média aritmética simples total	68,99
Média aritmética simples total ÷ nº seções	8,62

Nota. Elaborada pela autora.

Este resultado indica que o PMSB de Terezópolis de Goiás também atingiu a média necessária para caracterizar-se como plano verde.

d) Município de Mossâmedes

No apêndice F, foram apresentados os resultados da avaliação do PMSB do município de Mossâmedes. Na Tabela 9, o resultado final da análise.

Tabela 9.

Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Mossâmedes

SEÇÕES	MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES
I. Coordenação do processo	6
II. Diagnóstico – urbano e rural	10
III. Objetivos e metas – urbano e rural	10
IV. Soluções técnicas para os sistemas – urbano e rural	9,33
V. Medidas estruturantes e de gestão	8,75
VI. Programas, projetos e ações – urbano e rural	10
VII. Divulgação e participação social	10
VIII. Avaliação sistemática	10
Média aritmética simples total	74,08
Média aritmética simples total ÷ n° seções	9,26

Nota. Elaborada pela autora.

Este resultado indica que o PMSB de Mossâmedes igualmente atingiu a média necessária para caracterizar-se como plano verde.

e) Município de Uirapuru

No apêndice G, foram apresentados os resultados da avaliação do PMSB do município de Uirapuru. Na Tabela 10, é exibido o resultado final da respectiva avaliação do plano.

Tabela 10.

Resultado da média aritmética das seções – PMSB de Uirapuru

SEÇÕES	MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES
I. Coordenação do processo	6
II. Diagnóstico – urbano e rural	10

III. Objetivos e metas – urbano e rural	10
IV. Soluções técnicas para os sistemas – urbano e rural	9,33
V. Medidas estruturantes e de gestão	8,75
VI. Programas, projetos e ações – urbano e rural	10
VII. Divulgação e participação social	10
VIII. Avaliação sistemática	10
Média aritmética simples total	74,08
Média aritmética simples total ÷ nº seções	9,26

Nota. Elaborada pela autora.

Este resultado indica mais uma vez que também o PMSB de Uirapuru atingiu a média necessária para caracterizar-se como plano verde.

Os PMSB's dos 5 (cinco) municípios analisados atingiram a nota suficiente para serem caracterizados como planos verdes, ou seja, abrangeram a maior parte do conteúdo mínimo exigido na Lei nº 11.445/2007, no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 e na Resolução Recomendada nº 75/2009 do Concidades. A Tabela a seguir expõe o resultado final dos municípios analisados:

Tabela 11.

Resultado final - conteúdo mínimo dos PMSB's

MUNICÍPIO	NOTA FINAL
Pontalina	8,65
Itapirapuã	9,00
Terezópolis de Goiás	8,62
Mossâmedes	9,26
Uirapuru	9,26

Nota. Elaborada pela autora.

A partir dos resultados apresentados, foram feitas análises comparativas entre os PMSB's, que apontaram apenas 2 (dois) itens, dos 42 (quarenta e dois) avaliados, com deficiências comuns a todos eles. O primeiro se refere ao “plano elaborado e editado pelo titular”, isto é, todos os planos foram editados por consultorias, o que demonstra que os 5

(cinco) municípios necessitaram de ajuda externa para o desenvolvimento do seu respectivo PMSB, o que corrobora com os dados expostos por Queiroz (2014, p. 12) que cita, que “a elaboração dos planos são incompatíveis com a capacidade técnico-gerencial dos municípios”.

O segundo diz respeito à “identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços”, já que mesmo os planos melhor avaliados – Mossâmedes e Uirapuru - não identificaram em lista quantitativa a localização da população de baixa renda, apenas citaram, de maneira indireta, que uma grande parte da população rural necessita de apoio social. Situação esta que expõe a fragilidade dos PMSB's no aprofundamento de temática tão relevante, que de acordo com Paim (2011) necessita de estudos cada vez mais amplos para compreender as condições insalubres que tal população vivencia e maneiras de melhorar o acesso aos serviços de saneamento, para atingir, desse modo, o princípio de equidade exigido na Lei Federal de Saneamento Básico.

A seguir foram apresentados os outros itens que tiveram resultados com deficiências comuns aos municípios de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás:

- Compatibilidade do Plano de Saneamento com os Planos de Bacias Hidrográficas nas quais o município está inserido: os PMSB's dos três municípios apresentaram a mesma deficiência, quer dizer, não foram encontradas menções concernentes aos planos das bacias hidrográficas nas quais estão inseridos; apenas o PMSB de Pontalina citou o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), razão pela qual obteve melhor resultado em comparação aos outros dois planos.

- Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de esgotamento sanitário: os resultados dos PMSB's dos três municípios apontaram a mesma deficiência, isto é, não apresentaram croquis ou desenho esquemático para explicar as soluções técnicas deste componente do saneamento básico, critério obrigatório para a obtenção de nota.

- Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas: da mesma maneira que o item anterior, os PMSB's dos três municípios não apresentaram croquis ou desenho esquemático para explicar as soluções técnicas referentes a este componente do saneamento básico, critério obrigatório para a obtenção de nota.

- Atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais: os PMSB's dos três

municípios não apresentaram em mapa as soluções propostas para os componentes do saneamento básico no que tange à população rural.

Abaixo foram apresentados os resultados com deficiências compatíveis aos municípios de Pontalina e Terezópolis de Goiás:

- Mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas: nos dois planos não foram apresentadas fotos referentes às audiências públicas com a comunidade, tanto urbana como rural, fator relevante para comprovar a efetiva participação popular nas reuniões.
- Procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet: nos dois planos, não foram apresentadas imagens concernentes às ações que comprovem a ampla divulgação a respeito do plano e de seu monitoramento.
- Utilização de órgão colegiado no controle social: não foram encontradas, nos dois planos, as assinaturas concernentes às aprovações do Conselho Local em relação às audiências públicas ocorridas para a elaboração dos produtos do plano, o que inviabiliza a confirmação de sua realização.

A seguir foram apresentados os resultados com deficiências dos municípios de Mossâmedes e Uirapuru:

- Avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio: nos dois planos, não foram definidos mecanismos para a tarifa social e tampouco para a sua avaliação.
- Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporárias: não foram encontradas nos dois planos as diretrizes para o racionamento e nem para o atendimento a aumentos de demandas temporárias.

No que diz respeito aos resultados finais alcançados após avaliação dos PMSB's, destacam-se os valores idênticos dos municípios de Mossâmedes e Uirapuru, isto é, ambos tiveram como resultado final a nota 9,26, situação que pode ser justificada pelo fato de os planos terem sido editados pela mesma consultoria - a Empresa de Consultoria 2; no processo de análise dos planos, foi evidenciado que possuíam a mesma estrutura, apenas sendo

modificados os dados específicos de cada um dos municípios. Em relação aos PMSB's dos outros três municípios, Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás, ocorreu condição semelhante, porém, de acordo com a Diretora da Empresa de Consultoria 1 houve diferenciações baseadas no convênio com a FUNASA, como exposto abaixo:

“Todos os municípios que começam o Plano de Saneamento sem a parceria da FUNASA, eles assumem todas as correções e acatam, na maioria dos casos, a elaboração do nosso plano. E esse processo de não ter a FUNASA como intermediador acelera o processo, porque a gente não precisa mandar para a prefeitura para a prefeitura analisar, a prefeitura analisa passa para a gente e aí que a gente manda para a FUNASA, a FUNASA analisa e se tiver correção a gente faz correção, manda para a prefeitura de novo, e depois para voltar para a FUNASA, então o trâmite entre a FUNASA é muito maior”.

No caso dos três municípios que tiveram os seus planos editados pela Empresa de Consultoria 1, apenas Itapirapuã manteve convênio com a FUNASA o que pode explicar o fato de este município ter tido um resultado um pouco melhor.

No tópico 4.3 - referente aos dificultadores para a formulação da Política Pública de Saneamento Básico - serão relatadas, de maneira mais específica, as dificuldades enfrentadas tanto pelas consultorias como pelos municípios em relação à elaboração do PMSB's,

4.2 Aspectos relativos à formulação da Política Pública de Saneamento Básico

Está categoria está dividida em 8 (oito) subcategorias e tem como propósito responder se os outros 6 (seis) preceitos estabelecidos na Lei nº 11.445/2007 e no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 em relação à formulação da Política Pública de Saneamento Básico foram respondidas adequadamente pelos 5 (cinco) municípios pesquisados. A apresentação e discussão dos resultados ocorreram, primeiramente, mediante exposição das subcategorias, em seguida, foram apresentados os resultados dos 5 (cinco) municípios que tiveram os preceitos para a formulação da Política Pública de Saneamento Básico analisados por intermédio do *check list* adaptado de (Pereira, 2012). Após a exposição dos resultados, foram feitas as devidas discussões e comparações dos resultados atribuídos a cada um dos municípios.

I. Subcategoria: Conteúdo mínimo do plano

Essa subcategoria trata do art. 9º, Inc. I, da lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. I, do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, ou seja, elaborar os PMSB's nos termos tratados tanto na Lei Federal de Saneamento Básico como no seu Decreto de Regulamentação, que condiz com o conteúdo mínimo que os planos devem contemplar e que já foram percorridos neste trabalho no tópico 4.1.

II. Subcategoria: Prestação de serviços

Essa subcategoria se refere ao art. 9º, Inc. II, da lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. II, do seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, ou seja, se foram apresentados nos planos dos 5 (cinco) municípios os responsáveis pela prestação de cada um dos serviços públicos de saneamento básico.

Os prestadores de serviços são fundamentais para a melhoria da sustentabilidade, da modernização de sistemas, da eficiência na gestão, na qualificação dos trabalhadores entre outros; essas práticas estão diretamente relacionadas à eficiência da administração, que abrange, por exemplo, o gerenciamento das perdas de água.

Cabe citar que o art. 38º, Inc. I, do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 afirma que o titular presta serviços de saneamento básico “por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração direta” (Brasil, 2010, p. 15).

No Estado de Goiás, a principal prestadora de serviços é a Companhia de Saneamento de Goiás S.A. (SANEAGO), que opera em 225 municípios e atende 96% do abastecimento de água e 51,9% do esgoto (SANEAGO, 2018). No que tange às perdas na distribuição, a SANEAGO ocupa a penúltima posição, ou seja, é considerada a segunda melhor companhia neste quesito, com índice de 29,8% (Brasil, 2017b).

III. Subcategoria: Regulação e fiscalização

Essa subcategoria diz respeito ao art. 9º, Inc. II, da lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. III, do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, isto é, foram verificados se os municípios apresentaram nos planos os entes responsáveis pela regulação dos serviços concedidos e os procedimentos para a sua atuação, ou se os planos fizeram recomendações para quais entes os municípios devem delegar.

A regulação deve promover a possibilidade de acesso ao saneamento básico para todos os cidadãos, já que os serviços de saneamento são de natureza pública, o que garante à população usufruí-los independentemente da capacidade de pagamento (Galvão Júnior & Paganini, 2009). Dessa forma, a atuação do Estado no que diz respeito à regulação, transcorre enquanto coordenador do planejamento e titular dos serviços. No caso da Política Pública de Saneamento Básico, cabe ao município suscitar ações de implementação e proteção à população mais carente, além de determinar as metas e as diretrizes que conduzirão à regulação. Esses princípios devem independer de os serviços serem regulados por meio de prestação direta ou indireta mediante delegação para outros entes federados ou até mesmo prestadores privados (Marques Neto, 2005).

De acordo com o Decreto nº 6.017/2007, a fiscalização pode ser conceituada como: “atividade de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público”(Brasil, 2007a, p. 2). Já na Lei Federal de Saneamento Básico é discorrido que “as entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços” (Brasil, 2007b, p. 8). Cabe citar que a fiscalização pode ser delegada a entidade ou ente federado da mesma maneira que a regulação.

IV. Subcategoria: Garantia do atendimento essencial à saúde pública e volume mínimo per capita

Essa subcategoria trata do art. 9º, Inc. III, da Lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. IV, do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, isto é, foi verificado se os municípios definiram, dentre outros, condições para a manutenção de um volume per capita a ser sempre disponibilizado.

A cota per capita faz parte do Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos, já que é constituída por meio da divisão entre o volume total distribuído por dia pelo prestador de serviço de saneamento básico e a população abastecida (Tsutiya, 2005). O autor também discorre sobre o padrão de consumo doméstico de água no país, que é explicado por diversos motivos, tais como: a proximidade da água do domicílio, a existência ou não de sistema de abastecimento público, os hábitos da população entre outros.

Porém, conforme os Dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD), o acesso à água caracteriza-se pela precariedade do atendimento, principalmente nos

municípios de pequeno porte e pouco desenvolvidos, realidade proveniente da desigualdade social que assola o país (IBGE, 2015). Deste modo, cabe ao titular dos serviços de saneamento básico definir condições para a manutenção de um volume per capita, levando em consideração as necessidades da população de forma geral.

V. Subcategoria: Direitos e deveres dos usuários

Esta subcategoria se refere ao art. 9º, inc. IV, da Lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. V, do seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, ou seja, os direitos e deveres devem ser definidos pelo titular, para que os usuários possam exercê-los frente aos prestadores de serviços.

No art. 36º e art. 37º do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010 da Lei Federal de Saneamento Básico, é exposta a garantia dos usuários de serviços públicos de saneamento em conhecer os seus direitos e deveres, o acesso a informação sobre a qualidade e os serviços prestados mediante manual de atendimento ao usuário; além do dever de o prestador apontar nos documentos de cobrança os itens e custos dos serviços e a qualidade da água (Brasil, 2010).

Também de acordo com Brasil (2009), os direitos e deveres dos usuários devem ter como fundamento o Código de Defesa do Consumidor (CDC), instituído na Lei nº 8.070/1990 e no seu Decreto nº 5.440/2005 (Brasil, 1990, 2005). Assim sendo, o titular dos serviços de saneamento básico deve formular os direitos e deveres dos consumidores tendo como princípios, no mínimo, os incisos expostos no art. 36º e 37º do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, além do CDC, garantindo, dessa maneira, proteção aos usuários no que concerne a sua relação com os prestadores de serviços.

VI. Subcategoria: Controle social

Essa subcategoria trata do art. 9º, Inc. V, da Lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. VI, do seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, isto é, o titular deve definir por meio de quais mecanismos e instrumentos se darão a participação e o controle social nas funções da gestão: planejamento, prestação, regulação e fiscalização; se mediante conselhos, conferências, reuniões comunitárias e etc.

O controle social é um princípio fundamental da Lei Federal de Saneamento Básico, além de condição para a validação dos contratos de prestação de serviços (Brasil, 2007b).

Cabe citar que o controle social pode ocorrer por meio de audiências que devem ser efetivadas de maneira a possibilitar o acesso da população, podendo acontecer de forma regionalizada; assim também devem ocorrer as consultas, tendo a participação de toda a comunidade facilitada, para que dessa maneira, suas críticas e sugestões sejam apresentadas; além dos órgãos colegiados, que devem ser formados por representantes de órgãos governamentais da área de saneamento básico, das entidades técnicas, dos prestadores de serviços, da sociedade civil e de defesa do consumidor (Brasil, 2010).

VII. Subcategoria: Sistema de informações

Essa subcategoria diz respeito ao art. 9º, Inc. VI, da Lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. VII, do seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, ou seja, o titular deve desenvolver um sistema de informações sobre os serviços articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SNIS). Foi verificado se tais sistemas foram instituídos.

O sistema de informações pode ser manual ou automatizado, habilitado para coletar e armazenar dados, processando-os e produzindo informações; o seu objetivo principal é o monitoramento da situação real do saneamento básico no município, tendo como base os indicadores e dados de diferentes fontes, possibilitando, dessa forma, o auxílio na tomada de decisões; isto é, o sistema de informações é uma ferramenta para apoiar o gerenciamento do saneamento municipal (Brasil, 2012).

A complexidade do sistema se baseia na necessidade de cada município e a sua estruturação pode ser feita mediante aplicativos gratuitos que tratam de gerenciamento de banco de dados. A aquisição de informações pode ocorrer por meio de pesquisa primária e/ou secundária, e a disseminação dos dados obtidos deve ocorrer por meio de relatórios, fundamentais para que a comunidade e os gestores possam acompanhar o processo de implementação do PMSB no município (Brasil, 2012).

VIII. Subcategoria: Intervenção e retomada

Essa subcategoria se refere ao art. 9º, Inc. VII, da Lei nº 11.445/2007 e do art. 23º, Inc. VII, caput § 1º do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, isto é, verificar se foram definidas em lei municipal ou em minuta os casos e condições para a intervenção e retomada dos serviços. Já que “o titular poderá, por indicação da entidade reguladora, intervir e retomar

a prestação dos serviços delegados nas hipóteses previstas nas normas legais, regulamentares ou contratuais” (Brasil, 2007b, p. 4).

A partir dos resultados obtidos em cada um dos municípios, foram feitas análises comparativas, como apresentado a seguir, na Tabela 12:

Tabela 12.

Resultado geral - formulação da Política Pública de Saneamento Básico

Preceitos para a formulação da Política Pública de Saneamento Básico:	Municípios				
	Pontalina	Itapirapuã	Terezópolis de Goiás	Mossâmedes	Uirapuru
I - Conteúdo mínimo					
II - Prestação de serviços					
III - Regulação e fiscalização					
IV - Garantia do atendimento essencial à saúde pública e volume mínimo per capita					
V - Direitos e deveres dos usuários					
VI - Controle social					
VII - Sistema de informações					
VIII - Intervenção e retomada					

Legenda:

Sim
Parcial
Não

Nota. Elaborada pela autora.

Os resultados demonstram que em relação ao preceito “conteúdo mínimo”, “prestação de serviços”, “regulação e fiscalização”, “direitos e deveres dos usuários”, “controle social” e “sistema de informações”, todos os municípios alcançaram as exigências expostas na Lei nº 11.445/2007 e no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010.

No que diz respeito ao preceito “garantia do atendimento essencial à saúde pública e volume mínimo per capita”, todos os municípios apresentaram a mesma deficiência: apesar de os PMSB’s terem demonstrado atenção com o atendimento aos parâmetros de potabilidade da

água, alguns de maneira mais taxativa do que outros, em alguns casos, como nos planos dos municípios de Mossâmedes e Uirapuru, não foi encontrada nem no plano, nem nas minutas de lei, e tampouco nas leis municipais já sancionadas, referência à definição do volume mínimo per capita que garanta o atendimento mínimo que jamais deveria ser interrompido. Situação que corrobora com a pesquisa desenvolvida por (Pereira, 2012), que obteve os mesmos resultados em relação aos 18 (dezoito) municípios avaliados na mesma categoria.

Em relação ao preceito “intervenção e retomada”, os municípios de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás apresentaram o mesmo resultado, quer dizer, não citaram nas minutas de lei nada referente à retomada e intervenção dos serviços. Em contrapartida, foram encontradas nas leis municipais já sancionadas dos municípios de Mossâmedes e Uirapuru, citação a respeito deste preceito, mesmo que de forma parcial, já que também não são expostos quais seriam os casos e condições para a retomada e intervenção dos serviços de saneamento.

Os resultados obtidos apontam que, de forma geral, todos os municípios que tiveram a Política Pública de Saneamento Básico analisada, atingiram a maior parte das exigências expostas na Lei Federal de Saneamento Básico e no seu Decreto de Regulamentação. Apesar disso, cabem aos órgãos responsáveis mudanças tanto nas Leis Municipais de Saneamento Básico já sancionadas, como nas leis que estão em processo de sanção, assim como a adição dos preceitos que não foram apresentados, para que sejam cumpridas, de maneira plena, as exigências legais.

4.3 Dificultadores na formulação da política, desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento

Neste tópico são expostos os resultados obtidos mediante entrevistas semiestruturadas com atores governamentais e não governamentais que participaram diretamente da formulação da Política Pública de Saneamento Básico.

Como apresentado no Apêndice B, o roteiro de entrevista buscou identificar as possíveis dificuldades que os atores enfrentaram em todo o processo de formulação da respectiva Política de Saneamento.

A apresentação e discussão dos resultados são relatadas em três etapas: a primeira se refere aos dificultadores no processo de elaboração do PMSB, isto é, os tópicos são apresentados tendo como base as seções que foram avaliadas nos respectivos planos municipais de saneamento básico; na segunda etapa foram analisadas as ações municipais

após a conclusão dos PMSB's e a terceira trata da sanção das políticas públicas de saneamento básico por parte dos municípios estudados.

a) Dificultadores no processo de elaboração do PMSB

I. Participação do município na formulação da política federal de saneamento básico:

Essa categoria teve como principal objetivo responder se os municípios participaram, de alguma forma, do processo de formulação da Lei nº 11.445/2007, já que a partir da Constituinte de 1988, e a consequente descentralização do poder, a participação social se tornou fundamental na formulação e implementação das políticas públicas (Barbosa, 2010).

Com a utilização da Lei de Acesso à Informação (LAI), o Senado Federal apresentou a seguinte resposta concernente à participação social no processo de formulação da Política Federal de Saneamento Básico:

“A Lei nº 11.445/2007 teve origem na Câmara com o PL 7361/2006 e foi encaminhado ao Senado que passou a tramitar como PLS 219/2006. O projeto iniciou-se por meio de uma Comissão Mista de Saneamento, aprovado pelo Senado, posteriormente encaminhado à Câmara dos Deputados conforme dispõe o Regimento Interno do Congresso art. 142. *“Os projetos elaborados por Comissão Mista serão encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara dos Deputados”*. No dia 19 de dezembro de 2006, foi remetido à sanção, mas na sessão conjunta do Congresso na data 06 de maio de 2009 a Lei foi vetada parcialmente. Quanto à participação social, não houve audiências públicas e nem opinião de consulta pública”.

Informação que contraria a Constituição Federal de 1988, que definiu o país como um Estado Democrático de Direito, em que o novo modelo de gestão pública traz a participação popular como um pilar da cidadania, além de um ato decisivo de exercício de poder. Também contradiz o próprio Decreto de Regulamentação da Lei do Saneamento, que cita como ferramentas dessa instância “ I - debates e audiências públicas; II - consultas públicas; III - conferências das cidades; ou IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação” (Brasil, 2010, p. 13).

Heller e Castro (2007) também citam que o saneamento básico se relaciona com um campo de trabalho governamental que precisa ser formulado, avaliado e institucionalmente organizado, além de contar com a participação popular.

A partir do relato dos atores governamentais, foram confirmadas as informações enviadas pela Senado Federal, isto é, os municípios não participaram da fase de formulação da Política Federal de Saneamento Básico, apenas discussões posteriores, quando a lei já havia sido sancionada. Tal situação demonstra que apesar de a Lei nº 11.445/2007 exigir do ente municipal recursos de mobilização para que todo processo de formulação de sua Política Pública de Saneamento ocorra com a participação popular, a formulação da lei federal ocorreu de maneira antagônica as suas próprias resoluções.

II. Relação entre município e consultoria:

Essa seção teve como principal objetivo verificar se a relação entre o município e a empresa de consultoria foi positiva; sua importância se deu em compreender que tal relação seria fundamental para o desenvolvimento dos produtos do plano, já que apesar de a consultoria ser responsável pelo apoio técnico, precisaria da ajuda municipal na mobilização e participação popular, na organização de audiências públicas, de representantes governamentais das áreas de meio ambiente, saúde entre outros, além do apoio na pesquisa de campo e preenchimento das informações referentes ao próprio município.

A falta de quadro técnico especializado corresponde a um dos principais dificultadores no processo de elaboração dos planos, já que na maioria dos casos, os municípios brasileiros não possuem funcionários com as qualificações necessárias, até mesmo, para compor os comitês de saneamento básico (Queiroz, 2014). Situação também exposta na pesquisa desenvolvida por Lisboa et al. (2013), em que os entrevistados apontaram a falta de quadro técnico, decorrente do pouco recurso financeiro arrecadado pelos municípios, como dificultador para o planejamento e elaboração do plano sem apoio externo. Dessa forma, a consultoria se torna fundamental para a elaboração, de maneira eficaz e eficiente, dos PMSB's.

No presente trabalho, verificou-se que todos os municípios estudados necessitaram abrir licitações para a escolha das consultorias, tendo como motivo principal a falta de quadro técnico especializado para planejar e dar continuidade à elaboração do plano sem apoio. De maneira contrária à pesquisa de (Lisboa et al., 2013), aqui não foram relatados dificultadores em relação à falta de recursos financeiros para essa etapa da formulação da política de saneamento.

Em todas as entrevistas, tanto os atores governamentais como os atores não governamentais relataram que a parceria entre o município e a consultoria foi positiva, apesar

de a diretora da Empresa de Consultoria 1 expor, em relação ao município de Pontalina, a troca de gestão como dificultador para a continuidade da elaboração do seu Plano Municipal de Saneamento Básico, como exposto a seguir:

“Quanto à parceria inicial, não teve nenhum problema. A prefeitura sempre correu atrás para a elaboração. Todavia, Pontalina teve uma mudança de gestão, teve a manutenção dos secretariados, só que o novo prefeito não tinha conhecimento da necessidade da continuidade do plano de saneamento, então até o pessoal e a gente conseguir trabalhar a mente do gestor público dessa necessidade, demandou tempo maior”.

III. Elaboração da seção “diagnóstico – urbano e rural”:

Nessa seção verificou-se que os dificultadores em comum a todos os municípios, expostos pelos atores não governamentais, foram: 1) lentidão no envio de dados de responsabilidade da prestadora de serviços para a consultoria. Como relatado pela diretora da Empresa de Consultoria 1, que auxiliou na elaboração dos PMSB's de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás:

“Muitas vezes a SANEAGO demorava para informar os relatórios de análise da situação atual, antigamente tinha um prazo maior para entregar, além disso, há também uma certa dificuldade entre os órgãos dos distritos com o órgão da regional de Goiânia e quem informa para nós todos os dados de água e esgoto, quando há essa concessão é a regional de Goiânia, então eles mandam um ofício para o distrito, o distrito disponibiliza essas informações e o pessoal da gestão de planos de Goiânia que encaminha o RASO, que é o relatório de análise de situação operacional, então isso tem um pouco de demora”.

2) Falta de banco de dados da prefeitura, com as informações atualizadas tanto dos componentes do saneamento básico, como de outros fatores do município. Como exposto pela diretora da Empresa de Consultoria 1:

“No diagnóstico geral, da zona urbana, eu falo que principalmente os detalhes que não são assumidos pela SANEAGO né, que é a questão da drenagem de resíduos, eles não têm controle de quantitativo de resíduos que vai para o aterro ou para o lixão na maioria dos casos, não se sabe como que se dá a necessidade da drenagem pluvial, não tem conhecimento desses dados, questão de diagnóstico também de hospitais, a quantidade de leitos, estabelecimentos comerciais, qual empreendimento precisa de uma logística reversa, eles não têm conhecimento de nada, isso dificulta muito o trabalho, eles não tem esse cadastro de informações baseado na prefeitura e que eu acho que deveria ter, ter um controle melhor disso”.

Dificultadores estes que apontam para a importância do princípio fundamental da integralidade, que aborda a integralização das ações, tendo como objetivo propiciar à população o acesso à conformidade de suas necessidades, mediante máxima eficácia e eficiência de resultados (Brasil, 2007b); já que a partir do momento que o município não possui informações atualizadas da própria situação dos componentes do saneamento, não conseguirá cumprir os objetivos estabelecidos na lei, o que gerará, em consequência, a continuidade dos riscos à saúde, da falta de proteção aos recursos hídricos e do meio ambiente (Heller, 2010; Moraes, 2009).

Em relação aos atores governamentais, apenas os representantes dos municípios de Itapirapuã e Uirapuru expuseram fatores dificultadores para essa etapa da elaboração do plano, o primeiro citou a falta de conhecimento da população do município em relação aos componentes do saneamento básico, o que interferiu no desenvolvimento deste tema na audiência pública, já que não souberam opinar, de maneira relevante, no que deveria ser melhorado. E em relação ao segundo município, foi relatada a dificuldade de mobilizar a população para participar das reuniões referentes à elaboração do PMSB. Como relatado pelo ator governamental do município de Itapirapuã:

“Dificuldade não houve, a dificuldade às vezes é que como o nosso município é pequeno, que tem menos de 10 mil habitantes, às vezes o pessoal não vê tanta prioridade em saneamento básico, porque aqui o pessoal nunca usou e também não tem conhecimento para poder buscar, então a maior dificuldade foi trazer a dificuldade que poderia ter, para montar o plano, buscar as ações para eles poderem executá-lo né no município depois de implantado”.

Ambos os dificultadores expostos pelos atores governamentais dos municípios de Itapirapuã e Uirapuru demonstraram a necessidade de educar ambientalmente a população, já que a educação ambiental pode ser conceituada como educação política, pois objetiva analisar as políticas públicas, as relações entre humanidade e meio ambiente, além de aumentar a cidadania, por meio de intervenção cidadã na busca de alternativas para o bem comum (Reigota, 2017). Dessa forma, os munícipes dos dois municípios poderiam compreender a importância de sua participação no processo de elaboração dos planos e das respectivas formulações das Políticas de Saneamento.

IV. Elaboração da seção “objetivos e metas – urbano e rural”:

O dificultador comum para a elaboração de objetivos e metas foi concernente ao relato do ator não governamental dos municípios de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás, e se referiu à impaciência apresentada pela população e pelos gestores municipais em relação às soluções dos problemas a longo prazo. Como exposto a seguir:

“Todo mundo percebe que água é crucial né, então o primeiro eixo do saneamento básico que estabelece é a água, só que o que acontece eles querem água ao mesmo tempo que querem esgoto, que querem coleta de lixo, gerenciamento correto de resíduos sólidos e drenagem pluvial, nós temos um eixo do Plano de Saneamento de vinte anos, mas eles querem que tudo seja resolvido no prazo de cinco e seis anos no máximo, então é essa dificuldade que a gente encontra na hora de a gente estabelecer as metas e as propostas”.

Os municípios de Mossâmedes e Uirapuru não relataram dificultadores.

V. Elaboração da seção “soluções técnicas para os sistemas”:

Foram relatados pelo ator não governamental dos municípios de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás os mesmos dificultadores, mesmo que de maneira indireta, referentes à falta de recursos técnico-financeiro para a utilização de sistemas mais eficientes e sustentáveis em relação aos componentes do saneamento básico pelos municípios, como apresentado abaixo:

“A gente tenta apontar que não existe, por exemplo, tratamento de água somente à filtração ou filtro russo ou para o tratamento de esgoto só tem as lagoas de estabilização, a gente mostra que tem outras coisas, mas infelizmente, são características, ordens técnicas que a gente mostra que tem, mas que infelizmente esses governos não têm capacidade de arcar com um tratamento desses”.

O que vai ao encontro dos resultados apresentados nos trabalhos de Lisboa et al. (2013), Queiroz (2014) e Alves Filho (2016) que apontaram como fator dificultador na implementação dos planos a falta de recursos técnico-financeiros. Além de expor a importância da tecnologia apropriada, um dos princípios fundamentais citados na Lei nº 11.445/2007, que trata, entre outras coisas, da visualização dos rumos tecnológicos a longo prazo, para que se compreendam as tendências e, dessa forma, se possa moldar o planejamento por meio de novos conceitos (Brasil, 2014b).

Os municípios de Mossâmedes e Uirapuru não apresentaram dificultadores nessa fase da elaboração dos planos.

VI. Elaboração da seção “medidas estruturantes e de gestão”:

Quanto às medidas estruturantes e de gestão, a dificuldade apontada pelo ator não governamental dos municípios de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás foi a aplicabilidade das medidas estruturantes e de gestão pelos municípios ao longo do tempo:

“E também outras questões, campanha de educação ambiental, esses programas estruturantes em si, então a gente está desenvolvendo dessa forma, mas se vai ser aplicado? Dificilmente vai, porque a gente percebe que secretariado hoje, eles estão é, eles andam muito unidos assim, eles não sabem ao certo de quem é a responsabilidade de quem, se você ligar lá, olha de quem é a responsabilidade de tal serviço, “ah é do fulano de tal”, você liga para o “fulano de tal”, ah é do ciclano, então assim, a gente já percebe essa dificuldade no secretariado, e é com certeza, como profissional dessa área, acredito que essa dificuldade vai se manter. Vai ser criado um Fundo Municipal, pode ser que sim, vai ser aplicado para a área de saneamento? Eu não sei, tem todas essas dificuldades”.

Esse dificultador expõe a importância da eficiência na gestão, e corrobora com a informação citada por (Arretche, 2003), que chama a atenção para a descentralização do poder a partir da Constituinte de 1988, em que se acreditava que com a autonomia, principalmente dos municípios, em gerir as políticas públicas formuladas pelo governo federal, haveria melhores resultados. O relato da atora não governamental denota que para atingir eficiência na implementação dos programas, é necessário, em primeiro lugar, que o governo local se empenhe em administrar de maneira eficiente e comprometida com as necessidades dos cidadãos. Também é notável a influência da fragmentação institucional citada por Farah (2001), em que várias agências foram criadas, muitas vezes, com objetivos idênticos de agências já existentes, dificultando a coordenação das políticas.

VII. Elaboração da seção “programas, projetos e ações – urbano e rural”:

Quanto à elaboração de programas, projetos e ações, o dificultador citado pelo ator não governamental, no que diz respeito aos municípios de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás, foi a dificuldade na participação do município em adentrar programas de financiamento governamentais. Como relatado a seguir:

“Nós temos uma burocracia muito grande, ainda mais agora que nós não temos mais o programa de aceleração de crescimento né, o PAC, tem outros programas, outros convênios com o BNDES, outras agências de fomento, mas a burocracia é muito grande, por exemplo, para você poder instalar um aterro, você já precisa ter um projeto pronto, de onde que vem o dinheiro para você contratar uma consultoria? Contratar um engenheiro para você elaborar esse projeto? Então as coisas são muito mais complicadas do que aparentemente estão previstas ali no papel”.

O relato do ator não governamental vai ao encontro das informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que citou a queda potencial de investimento do governo no PAC, praticamente extinguindo-o - em 2017 foram investidos R\$ 1,4 bilhão face aos R\$16,5 milhões previstos para 2018 (Brasil, 2018). Situação que diminui consideravelmente as chances de os municípios resolverem os problemas advindos da falta de infraestrutura, e que expõe as populações mais pobres a doenças infecto-parasitárias e baixo nível de condições sanitárias e ambientais (Lisboa et al., 2013).

Em relação aos municípios de Mossâmedes e Uirapuru, os atores governamentais e não governamentais não apontaram dificultadores na elaboração dessa etapa do PMSB.

VIII. Elaboração da seção “divulgação e participação social”:

Todos os atores, tanto governamentais como os não governamentais, apresentaram o mesmo dificultador, isto é, a falta de interesse da população em participar das audiências públicas. Em Terezópolis de Goiás, foi exposto ainda o excesso de reclamação dos munícipes em relação às propostas feitas nas audiências, principalmente quando envolveram a taxaço dos serviços. Como relatado pela atora governamental do município de Uirapuru:

“Como sempre, o principal dificultador é você conseguir fazer com que as pessoas se deslocassem das suas casas, dos seus trabalhos para chegar até o local onde eram feitas essas ações, essas audiências né, é fazer o pessoal se deslocar mesmo, é ter o interesse de sair do conforto do seu lar para ir participar mais ativamente do Plano de Saneamento”.

E pelo ator não governamental do município de Terezópolis de Goiás:

“A gente vê que a população lá reclama muito, mas ela não quer participar. E a gente percebe também que quando a gente vai, por exemplo, instalar tarifa de coleta de lixo, eles já reclamam, eles acham que a tarifa, ela não é necessária, que o município consegue arcar com essas despesas, afinal o município recebe muita verba, só que ele

não percebe que o município às vezes essa verba vai, mas ela não é específica para ser utilizada naquele meio, então eles não têm, infelizmente, esse conhecimento, eles reclamam muito, mas no final eles não participam, eles não mostram ter palpites”.

A importância da educação política e ambiental é notável, já que uma população ativa e participativa é fundamental para a formulação e posterior implementação de políticas, até mesmo quando ocorre a descontinuidade política. Limana (1999) cita a importância da participação popular para garantir, ao menos em parte, a continuidade dos programas, projetos e ações vistos como prioridades, diminuindo, dessa forma, os possíveis impactos advindos de uma possível mudança de gestão no município. Citação que corrobora com Barbosa (2010) e Carvalho (2006), que ao discorrerem sobre a municipalização também exprimem a importância da participação dos cidadãos no desenvolvimento local.

IX. Elaboração da seção “avaliação sistemática”:

De acordo com o ator não governamental dos municípios de Pontalina, Itapirapuã e Terezópolis de Goiás, de forma indireta, o dificultador em relação a essa seção diz respeito à capacidade do município em aplicar os indicadores expostos no plano, além da manutenção do que já está sendo desenvolvido com o apoio técnico da consultoria, após o fim do contrato. Como exposto a seguir:

“É, avaliação sistemática eu acho que é uma das partes mais complexas do plano e que eu acho que está ali para encher linguiça, porque o que acontece, a gente desenvolve esses indicadores só para fazer essa avaliação sistemática do que está funcionando e do que não está em relação a todas as ações, programas e projetos desenvolvidos aí ao longo dos vinte anos do plano, só que assim, será que os programas, esses projetos e ações serão realmente executados? Eu acredito que não na sua totalidade, alguns assim, necessários, específicos principalmente no que tange a água e a desativação do lixo que são características de legislações federais mais pertinentes, mais obrigatórias, vamos dizer assim, tudo bem, mas o restante das ações que a gente coloca lá para melhorias secundárias ou terciárias do município? ”.

Esse dificultador foi exposto por Queiroz (2014), quando ele cita a importância de manter um corpo técnico permanente no município, e que a sua falta tende a gerar, em consequência, o engavetamento do PMSB. Alves Filho (2016) também expõe a importância do investimento em capacitação técnica nos municípios, dado alcançado após pesquisa com

representantes de todas as cidades do Estado do Rio Grande do Norte em relação à elaboração do Planos Municipais de Saneamento.

Dessa forma, a capacitação técnica dos agentes responsáveis pela gestão do saneamento é fundamental para que ocorra, de forma correta, avaliação sistemática do desempenho de diversos indicadores dos componentes do saneamento básico, independentemente, por exemplo, das mudanças de gestão ao longo do tempo, situação que pode gerar a descontinuidade política, que de acordo com Nogueira (2006) interrompe programas, projetos, obras e dependendo da radicalidade das mudanças político-administrativas trazidas pela nova gestão, leva ao engavetamento de planos futuros.

O problema trazido neste tópico também se relaciona com o dificultador exposto no subtópico referente a “medidas estruturantes e de gestão” quando foi discutido sobre a sua aplicabilidade pelo município ao longo do tempo.

b) Ações municipais após a conclusão da elaboração do PMSB

Essa seção buscou averiguar se os municípios iniciaram os projetos estabelecidos nas metas de curto prazo expostas nos planos. De acordo com o ator governamental do município de Pontalina, após a conclusão do plano ocorreu o seu engavetamento, como relatado a seguir:

“A única coisa que teve depois do plano, que a gente implantou e que está no plano, é a coleta seletiva né, que a gente está tentando implantar, mas assim, fora isso, gaveta. Elaborou só para cumprir uma lei né, nada mais”.

Esta fala ratifica a citação de (Queiroz, 2014), de que existe uma tendência, na gestão municipal, de considerar o PMSB como mais um documento de gaveta. Quanto ao município de Itapirapuã, a primeira ação foi iniciar a construção das ETA e ETE, já que o município não possui tais sistemas. Em relação ao município de Mossâmedes e Uirapuru, a primeira ação foi a busca por recursos financeiros, propensão também citada pelos entrevistados no trabalho de (Lisboa et al., 2013). Ainda de acordo com a secretária do meio ambiente de Mossâmedes, também se procurou educar ambientalmente a população, para que ocorresse compreensão da importância da economia no uso da água, além da sua taxa futura.

c) Sanção da Lei Municipal de Saneamento Básico

Essa seção buscou responder se os municípios já sancionaram suas respectivas Leis de Saneamento, ação resultante da formulação da Política de Saneamento Básico e se houve dificultadores neste processo. De acordo com todos os atores governamentais entrevistados, as leis já foram sancionadas e não ocorreram dificuldades; porém, após pesquisa secundária, tanto nos portais das câmaras municipais, como mediante análise de conteúdo dos PMSB's, três municípios ainda estão em processo de sanção das suas respectivas leis.

No município de Pontalina, está sendo discutido um Projeto de Lei Ordinária (PLO), nº 026/2017, que corresponde à disposição da Política Municipal de Saneamento Básico, além da criação do Fundo Municipal de Saneamento, todavia, como exposto no portal da câmara do município, o projeto ainda não foi votado e não há prazo estipulado para a próxima discussão a respeito.

Tanto no município de Terezópolis de Goiás como Itapirapuã, não foram encontradas informações a respeito da sanção da lei municipal que dispõe sobre a Política de Saneamento do município. Os relatos dos atores governamentais confirmando a sanção da lei podem ser justificadas pelas minutas de lei expostas nos seus respectivos planos, o que não se configura como uma política instituída.

Os municípios de Mossâmedes e Uirapuru sancionaram a sua Política Municipal de Saneamento Básico, a partir da Lei nº 1140/2014 e Lei nº 499/2014 respectivamente.

A não sanção das Políticas Municipais de Saneamento nos três municípios estudados pode ser explicada pela não exigência em lei desta ação, já que os decretos instituídos após a sanção da Lei Federal de Saneamento relacionam-se apenas à prorrogação da conclusão do PMSB, não exigindo prazo determinado para a aprovação da política municipal.

5. Considerações Finais

Nesta pesquisa buscou-se analisar a formulação da Política Pública de Saneamento Básico de 5 (cinco) municípios goianos, tendo como base o art. 9º da Lei nº 11.445/2007 e do art. 23º do Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010, em que são apresentados 7 (sete) preceitos necessários para o município formular e sancionar a sua Política Municipal de Saneamento.

A partir disso, como objetivos específicos, foram verificados, em primeiro lugar, se os PMSB's foram elaborados de acordo com o conteúdo mínimo estabelecido na Lei nº 11.445/2007, na Resolução Recomendada nº 75/2009 do Conselho das Cidades e no Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010.

Em conformidade com este trabalho, todos os PMSB's corresponderam de maneira positiva a este objetivo, já que os planos apresentaram pontuação acima de 7 (sete) em quase todas as seções, e como nota final, valor entre 8 (oito) e 9 (nove), o que demonstra alto índice de concordância com as exigências estabelecidas na lei. Além disso, baseado na nota obtida por todos os PMSB's analisados, pode-se citar que, caso os municípios executem todas as metas e objetivos estipulados nos planos, há possibilidade elevada de o município conseguir universalizar todos os componentes do saneamento básico até o ano de 2033, como ordenado pelo Plansab. Porém, cabe ressaltar, que para o alcance da universalização, o município precisará de muito mais do que o PMSB bem elaborado, necessitará de investimentos em infraestrutura, de apoio governamental em relação a programas de desenvolvimento e financiamento, gestões eficientes e compromissadas em seguir as metas e objetivos estipulados no plano, corpo técnico especializado, além de projetos e ações palpáveis às condições do município.

O segundo objetivo específico tratou de responder se foram cumpridos os outros 6 (seis) preceitos também exigidos na Lei nº 11.445/2007 e no seu Decreto de Regulamentação nº 7.217/2010. Conforme verificado neste trabalho, pode-se dizer que este objetivo foi atingido, já que de maneira geral, todos os municípios apresentaram e cumpriram a maior parte dos fatores exigidos em lei. Todavia, cabe citar a importância de os municípios reverem dois preceitos específicos, já que não foram apontados e nem disponibilizados os volumes mínimos per capita, nem os mecanismos que garantem a intervenção e retomada caso os prestadores de serviço não cumpram os princípios estabelecidos em contrato de maneira plena, situação que impede a total participação social e acesso à informação dos munícipes e que desrespeita as exigências estabelecidas na Lei Federal de Saneamento.

E por último, procurou-se identificar os possíveis dificultadores em todo o processo da formulação da Política de Saneamento, tanto do ponto de vista dos municípios, como do ponto de vista dos órgãos não governamentais, no caso deste trabalho, representados pelas consultorias.

De acordo com os resultados encontrados e expostos nesta pesquisa, este objetivo específico foi alcançado, já que a partir das entrevistas semiestruturadas com atores governamentais e não governamentais, foi possível definir os principais dificultadores na formulação da política, desde a elaboração do PMSB até a sanção da Lei Municipal de Saneamento.

Em conformidade com o que foi relatado pelos entrevistados, os principais dificultadores em relação à elaboração dos PMSB's foram: a) a não participação dos municípios na formulação da Política Federal de Saneamento Básico, o que demonstrou que o próprio governo nacional, que deveria atuar como exemplo para as outras subnacionais, não cumpriu, no que concerne à discussão e formulação desta política específica, o principal pilar de uma democracia participativa; b) falta de corpo técnico especializado no município para elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico; c) a troca de gestão, que gerou atrasos nos prazos estipulados para a entrega dos produtos do plano, mudanças no quadro participativo dos comitês de coordenação e execução, além da dificuldade em convencer a nova gestão da relevância em dar continuidade aos trabalhos; d) lentidão em obter os dados de responsabilidade da prestadora de serviços; e) precariedade dos bancos de dados das prefeituras em relação às informações relevantes do município e dos componentes do saneamento básico; f) desconhecimento da população do município em relação ao saneamento; g) baixo interesse da população em participar das audiências públicas; h) impaciência dos gestores municipais e da própria população em compreender que alguns objetivos só poderão ser cumpridos a longo prazo; i) recursos técnico-financeiros insuficientes para a aplicação de sistemas de saneamento mais eficientes e sustentáveis; j) dificuldade dos municípios em participar de programas governamentais de financiamento; l) ausência de corpo-técnico permanente para dar continuidade aos projetos, metas e objetivos estipulados nos PMSB's.

Quanto às ações e possíveis dificultadores encontrados pelos atores governamentais após a conclusão dos PMSB's, constatou-se que: no município de Pontalina, por exemplo, de acordo com a secretária do meio ambiente, o plano foi engavetado; já no município de Itapirapuã, iniciaram-se as obras da ETA e da ETE, porém, baseado no relato do ator governamental, por consequência de atos ilícitos, as obras foram paralisadas; nos municípios

de Mossâmedes e Uirapuru, a primeira ação foi a busca por recursos financeiros, já que ambos não possuíam recursos suficientes para implementar os projetos e metas estabelecidas nos respectivos PMSB's. Situação que ilustra algumas dificuldades já expostas neste tópico, já que além da falta de recursos técnico-financeiro, os municípios necessitam de gestões eficientes, que deem continuidade às metas e objetivos propostos nos planos, mesmo que não haja um prazo estipulado em decreto, o que precisou ocorrer no que tange à elaboração do PMSB.

Por fim, tentou-se averiguar se as Políticas Públicas de Saneamento foram sancionadas e os possíveis dificultadores enfrentados neste processo. No que diz respeito à Pontalina e Itapirapuã, apesar de os atores confirmarem sua sanção, o que se verificou foi a elaboração da minuta de lei. Já em relação aos municípios de Mossâmedes e Uirapuru, ambos já sancionaram a sua Lei de Saneamento desde 2014. Os atores governamentais não relataram dificuldades nesta etapa. Cabe ressaltar a importância de os entes municipais compreenderem a relevância de sancionar a Política Municipal de Saneamento Básico, já que a partir disso, se garante proteção aos cidadãos, além de representar passo importante para a implementação das metas e objetivos estabelecidos nos PMSB's.

A principal limitação desse trabalho deve-se ao fato de os municípios estudados terem sido apoiados pelas mesmas consultorias, já que Pontalina, Terezópolis de Goiás e Itapirapuã tiveram seus planos elaborados pela Empresa de Consultoria 1, enquanto Mossâmedes e Uirapuru tiveram seus PMSB's elaborados pela Empresa de Consultoria 2, o que gerou resultados semelhantes, sobretudo em relação aos dois primeiros objetivos específicos deste trabalho.

Esta pesquisa fornece base para diversos estudos futuros, como: analisar a implementação da Política Pública de Saneamento Básico em municípios de diferentes portes; realizar estudos comparativos entre a formulação da Política de Saneamento em realidades técnico-financeiras distintas; analisar e avaliar a gestão de saneamento no Brasil; investigar e compreender as dificuldades encontradas pelos municípios em desenvolver bases de dados atualizados sobre os componentes do saneamento entre outros.

Além disso este trabalho contribui para a inserção da temática estudada nesta pesquisa nos cursos de gestão, já que tratar de Políticas de Saneamento significa adentrar diversas outras áreas relevantes para a sociedade de forma geral, como a saúde, o meio ambiente e o bem-estar social da população. Acredita-se por fim que essa pesquisa é essencial relevância pela própria realidade vivenciada pela maioria dos municípios brasileiros no que tange à situação do saneamento básico, isto é, baixo índice de tratamento de água e esgotamento

sanitário, inexistência de sistemas que tratam os resíduos sólidos e a drenagem e o manejo de águas pluviais, além da falta de limpeza urbana. Condições estas que perpetuam diversas doenças decorrentes da falta de saneamento, impactam diretamente na qualidade de vida dos cidadãos, além de impedir o crescimento e desenvolvimento das cidades de maneira sustentável.

6. Referências

- ABDIB. (2017). As soluções para o saneamento básico e os recursos hídricos no Brasil. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria de Base. Retrieved from <https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Análise-legado-Lei-11445.pdf>
- Agum, R. R., Riscado, P. E., & Menezes, M. (2015). Políticas públicas : conceitos e análise em revisão from the technical to ideas. *Revista Agenda Política*, 3(2), 12–42. Retrieved from <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>
- Almeida, D., & Gehlen, V. R. F. (2005). Movimentos sociais e ambientais: inter-relação – questão social e meio ambiente. Recife: Observa Nordeste: Fundação Joaquim Nabuco. Retrieved from <http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/danielyvitoria.pdf>
- Alves Filho, H. T. (2016). *Panorama situacional dos planos municipais de saneamento básico nos municípios do Rio Grande do Norte*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Retrieved from https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21878/1/HelioTeotonioAlvesFilho_DISSERT.pdf
- Arretche, M. T. S. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate* (3rd ed., pp. 29–40). São Paulo: Cortez Editora.
- Arretche, M. T. S. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8(2), 15. Retrieved from <https://www.scielo.org/pdf/csc/2003.v8n2/331-345/pt>
- Barbosa, J. L. (2010). Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14(31), 51. Retrieved from <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (1ª). São Paulo: Edições 70.
- Boneti, L. W. (2012). As Políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades Do Curso de Ciências Sociais Da UNIFAP*, (5), 17–28. Retrieved from <http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>
- Borja, P. C., & Moraes, L. R. S. (2011). Saneamento como um direito social. Belo Horizonte: 35ª ASSEMAE - Recursos Humanos. Retrieved from <http://servicos.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/PDF/35Assemae125.pdf>
- Borja, P. C., & Silva, S. F. (2011). Peças técnicas relativas a planos municipais de saneamento básico. In *Novos paradigmas tecnológicos para a concepção de projetos: peça técnica* (1st ed., pp. 138–189). Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
- Brasil. Lei nº 8.070, de 11 de setembro de 1990 (1990). Regulamento (Vide Decreto nº 2.181, de 1997) (Vide pela Lei nº 13.425, de 2017) (Vigência) Dispõe sobre a proteção do

consumidor e dá outras providências. Retrieved from <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8078-11-setembro-1990-365086-normaatuizada-pl.pdf>

Brasil. Decreto nº 5.440, de 4 de maio de 2005 (2005). Estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5440.htm

Brasil. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (2007). Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm

Brasil. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 (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. Retrieved from http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/lei_11445-07.pdf

Brasil. Resolução Recomendada nº 75, de 02 de julho de 2009 (2009). Estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico. Retrieved from https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Resolucao_ConCidades_75.pdf

Brasil. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010 (2010). Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm

Brasil. (2011). Plano de saneamento básico participativo. Brasília: Ministério das Cidades. Retrieved from <http://www.cidades.gov.br/planosdesaneamento>

Brasil. (2012). Termo de Referência para a Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Retrieved from http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf

Brasil. Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014 (2014). Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm

Brasil. (2014b). Plansab: Plano Nacional de Saneamento Básico - Mais Saúde com Qualidade de Vida e Cidadania. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Retrieved from http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf

Brasil. (2014c). *Política e plano municipal de saneamento básico: convênio Funasa/Assemae*. Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Retrieved from http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_plano_municipal_saneamento_basico

_2_ed.pdf

- Brasil. Decreto nº 8.629, de 30 de dezembro de 2015 (2015). Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8629.htm
- Brasil. (2016a). Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. Brasília: Agência Nacional das Águas. Retrieved from <http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/informe-conjuntura-2016.pdf>
- Brasil. (2016b). Roteiro de avaliação de plano municipal de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Retrieved from http://www.mprs.mp.br/media/areas/ressanear/arquivos/projeto_ressanear/mc_roteiro_avaliacao_pmsb_2016.pdf
- Brasil. Decreto nº 9.254, de 29 de dezembro de 2017 (2017). Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9254.htm
- Brasil. (2017b). Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2015. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
- Brasil. (2017c). Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Retrieved from http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/panorama_planos_municipais_de_saneamento_basico.pdf
- Brasil. (2018). PAC - 6º Balanço 2015-2018. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Retrieved from <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f9b2f7cbe3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>
- Buchanan, J., Tullock, G., & Tollison, R. (1983). Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. *Public Choice*, 41(2), 339–345.
- Capano, G., & Giuliani, M. (2002). *Dizionario di politiche pubbliche*. Palermo: Carocci.
- Carvalho, M. C. (2006). Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. Um modo singular de produzir política. *Serviço Social & Sociedade*, 87, 123–131.
- Certo, S. C., Peter, J. P., Marcondes, R. C., & Cesar, A. M. R. V. C. (2005). *Administração Estratégica: planejamento e implantação da estratégia* (2nd ed.). São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building* (2nd ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cohen, E., & Franco, R. (2013). *Avaliação de projetos sociais* (5th ed.). Petrópolis: Vozes.
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação* (2nd ed.). Porto Alegre: Bookman.

- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de pesquisa em administração* (12th ed.). Porto Alegre: AMGH.
- Costa, F. C. da. (2003). A evolução do movimento ambientalista brasileiro. Anhanguera. Retrieved from http://www.casadei.adv.br/Anhanguera_CASADEI_aula01_TextosComplementares_MovimentoAmbientalista.pdf
- Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37(22), 969–992. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6509>
- Cunha, C. G. S. (2006). Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Retrieved February 19, 2018, from <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06>
- DeLeon, P. (1983). Policy Evaluation and Program Termination. *Policy Studies Review*, 2(4), 634–647. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1983.tb00793.x>
- Ezzati, M., Utzinger, J., Cairncross, S., Cohen, A. J., & Singer, B. H. (2005). Environmental Risks in the Developing World: Exposure Indicators for Evaluating Interventions, Programmes, and Policies. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 59, 15–22. <https://doi.org/10.1136/jech.2003.019471>
- Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 119–144. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949>
- Firestone, O. J. (1970). *The Public Persuader: Government Advertising*. Toronto: Methuen. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S000842390002789X>
- Galvão Júnior, A. C., & Paganini, W. S. (2009). Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 14(1), 79–88. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/esa/v14n1/v14n1a09.pdf>
- Galvão Júnior, A. C., Sobrinho, G. B., & Silva, A. C. (2012). Painel de indicadores para planos de saneamento básico. In *Gestão do Saneamento Básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário* (pp. 1040–1068). Barueri: Manole.
- Ghuri, P., & Grønhaug, K. (2005). *Research Methods in Business Studies: A Practical Guide* (3rd ed.). Harlow: Financial Time Prentice Hall.
- Guo, C. (2007). When Government Becomes the Principal Philanthropist: The Effects of Public Funding on Patterns of Nonprofit Governance. *Public Administration Review*, 67, 458–71. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00729.x>
- Heller, L. (2010). Gestão dos serviços. In *Abastecimento de água para consumo humano* (2nd ed., pp. 829–855). Belo Horizonte: UFMG.
- Heller, L., & Castro, J. E. (2007). Política pública de saneamento: Apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 12(3), 284–295. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522007000300008>

- Hood, C. (1983). *The Tools of Government. Public Policy and Politics*. Londres: Palgrave. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>
- Howllet, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: Seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral* (3rd ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- IBGE. (2010). Brasil/Goiás - Panorama. Retrieved January 20, 2018, from <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>
- IBGE. (2015). *Pesquisa nacional por amostra de domicílio - síntese de indicadores 2013* (2nd ed.). Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Retrieved from <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>
- Johnsen, A. (2005). What Does 25 Years of Experience Tell us about the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money and Management*, 25(1), 9–17.
- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy* (3rd ed.). Monterey: Brooks/Cole Pub Co.
- Kerwin, C. M. (1994). The Elements of Rule-Making. In R. D. S. David H. Rosenbloom (Ed.), *Handbook of regulation and administrative law* (pp. 345–81). New York: M. Dekker.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (illustrate). Boston: Little Brown.
- Labra, M. E. (1990). Apontamentos para responder à questão: “as origens contratualistas das recentes teorizações sobre o neocorporativismo”. Rio de Janeiro: Iuperj.
- Lelis, M. de P. N. (2011). Plano de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades. Retrieved from https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/pmat/9ap1_Plano_Saneamento_junho_2011_RJ.pdf
- Leoneti, A. B., Prado, E. L. do., & Oliveira, S. W. B. (2011). Saneamento básico no Brasil : considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI *. *Revista de Administração Pública*, 45(2), 331–348. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200003>
- Lima Neto, I. E., & Santos, A. B. D. (2012). Planos de saneamento básico. In A. D. C. Philippi Jr., Arlindo; Galvão Jr. (Ed.), *Gestão do Saneamento Básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário* (pp. 57–79). Barueri: Manole.
- Limana, A. (1999). O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 45(21). Retrieved from <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-21.htm>
- Linder, S. H. (1999). Coming to Terms with Public-Private Partnership. *American Behavioural Scientist*, 43(1), 35–51. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/00027649921955146>

- Lisboa, S. S., Heller, L., & Silveira, R. B. (2013). Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 18(4), 341–348. <https://doi.org/10.1590/S1413-41522013000400006>
- Lund, M. S. (1989). Between Welfare and the Market: Loan Guarantees as a Policy Tool. In Lester M. Salamon (Ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (pp. 125–166). Washington D. C.: The Urban Institute Press.
- Marques Neto, F. A. A. (2005, February). A nova regulamentação dos serviços públicos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, 18. Retrieved from [http://www.agersa.es.gov.br/arquivos/relatorios/A Nova Regulamentacao dos Servicos Publicos.pdf](http://www.agersa.es.gov.br/arquivos/relatorios/A%20Nova%20Regulamentacao%20dos%20Servicos%20Publicos.pdf)
- Matus, C. (2007). *Los tres cinturones del gobierno*. San Justo: Univ. Nacional de La Matanza.
- Mitnick, B. M. (1980). *The Political Economy of Regulation: Creating, Desgning, and Removing Regulatory Forms*. Columbia University Press. Nova York: Columbia University Press.
- Moraes, L. R. S. (2009). Política e plano municipal de saneamento básico: aportes conceituais e metodológicos. In *Lei Nacional de Saneamento: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos* (pp. 31–53). Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
- Nogueira, F. A. (2006). *Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. Fundação Getúlio Vargas. Retrieved from <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf>
- O'Toole, Jr, L. J. (2003). Interorganizational Relations in Implementation. In J. Peters, Guy B.; Pierre (Ed.), *Handbook of Public Administration* (p. 581). Londres/California: Sage.
- Oliveira, J. A. P. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 273–288. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>
- Ollaik, L., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943–1967. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600015>
- Paim, J. S. (2011). Universalidade, integralidade e equidade: caderno temático nº 1. In *Panorama do Saneamento Básico no Brasil* (p. 647). Brasília: Ministério das Cidades.
- Pereira, T. S. T. (2012). *Conteúdo e metodologia dos planos municipais de saneamento básico: um olhar para 18 casos no Brasil*. Fundação Oswaldo Cruz, Brasília.
- Prittwitz, V. V. (1994). *Politikanalyse*. Opladen: Leske & Budrich.
- Queiroz, G. (2014). Os desafios para a implantação dos planos municipais de saneamento. Brasília: Ministério da Saúde. Funasa. Retrieved from

<http://slideplayer.com.br/slide/2531588/>

- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O Estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1271–1294. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>
- Reigota, M. (2017). *O que é educação ambiental*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Rouquayrol, M. Z., & Almeida Filho, N. (1999). *Epidemiologia & Saúde* (5th ed.). Rio de Janeiro: Medsi.
- Rua, M. G., & Romanini, R. (2013). Para aprender políticas públicas - volume 1: conceitos e teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. Retrieved from http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf
- Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Salmon, C. (1989). *Information Campaigns: Managing the Process of Social Change*. Newbury Park, CA: Sage.
- Sampieri, R. H., Callado, C. F., & Lucio, M. P. B. (2013). *Metodologia de pesquisa* (5th ed.). Porto Alegre: Pense.
- SANEAGO. (2018). Institucional. Retrieved February 18, 2018, from <http://www.saneago.com.br/2016/#institucional>
- Saravia, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In E. Saravia, Enrique; Ferrarezi (Ed.), *Políticas Públicas: Coletâneas* (Vol. 1, pp. 19–42). Brasília: ENAP. Retrieved from http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students. Business* (5th ed., Vol. 5th). Harlow: Financial Time Prentice Hall. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85–131. <https://doi.org/10.1017/S0034670500022178>
- Secchi, L. (2016). *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2nd ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Silva, R. V. A. (2000). Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local. Florianópolis: XXIV EnAnpad.
- Sinclair, D. (1997). Self-Regulation versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. *Law and Policy*, 19(4), 529–59.
- Sjöblom, G. (1984). Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 14(1), 41–85.
- Soares, B. R. (2008). Planos diretores em municípios de pequeno porte: reflexões a partir de experiências multidisciplinares*. *Revista Formação*, 2(15), 13–24. Retrieved from

<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/viewFile/612/626>

- Soares, S. R. A., Bernardes, R. S., & Netto, O. M. C. (2002). Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(6), 1713–1724. Retrieved from <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n6/13268.pdf>
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8, 20–45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Souza, H. Y., & Secchi, L. (2015). Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do police cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 20(66), 75–93. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>
- Teixeira, E. C. (2002). O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *AATR-BA*, 1–11. Retrieved from http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf
- Thomas, H. (2001). Towards a New Higher Education Law in Lithuania: Reflections on the Process of Policy Formulation. *Higher Education Policy*, 14(3), 213–223. [https://doi.org/10.1016/S0952-8733\(01\)00015-0](https://doi.org/10.1016/S0952-8733(01)00015-0)
- Tilly, C. (1989). *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation; Edition Unstated edition.
- Trebilcock, M. J., & Hartle, D. G. (1982). The Choice of Governing Instrument. In *International Review of Law and Economics* (pp. 29–46). Centre: Canadian Government Pub. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0144-8188\(82\)90012-6](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0144-8188(82)90012-6)
- Tsutiya, M. T. (2005). *Abastecimento de Água* (2nd ed.). São Paulo: Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- Tuohy, C., & Wolfson, A. D. (1978). Self-Regulation: Who Qualifies? In *The Professions and Public Policy* (pp. 111–22). Toronto: University of Toronto Press.
- Vaitsman, J. (1989). Corporativismo: notas para sua aplicação no campo da saúde. In *Reforma Sanitária: Em Busca de uma Teoria* (pp. 139–156). São Paulo: Cortez/Abrasco.
- Vasconcelos, P. T. (2002). *A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental*. Universidade Federal de Pernambuco. Retrieved from https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4843/1/arquivo7192_1.pdf
- Viana, A. L. (1996). Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 30(2), 5–43. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917>

Apêndice A – Roteiro de Avaliação - Conteúdo Mínimo do PMSB

ITEM	SEÇÃO	SUBSEÇÃO	PALAVRAS-CHAVE	ORIENTAÇÃO PARA DEFINIR AS NOTAS
1	I. COORDENAÇÃO DO PROCESSO	Plano elaborado e editado pelo titular (art.19, § 1, Lei; art. 24, inc. I Decreto)	Titular; município; prefeito; prefeitura; comitê; executivo; coordenação; grupo de trabalho; poder público local; lei; decreto; portaria	1 - Ter sido o plano elaborado pelo titular - até 6 pontos (formação dos comitês - até 3 pontos para coordenação e até 3 pontos para executivo); 2 - Ter o plano editado pelo titular - até 4 pontos.
2	II. DIAGNÓSTICO URBANO E RURAL	Situação dos serviços e sistemas de abastecimento de água (art.19, inc. I, Lei; art. 25, inc. I, Decreto; art. 4, inc. I, Res. Concidades)	Diagnóstico; abastecimento; água; tratamento; rede; cobertura; atendimento; domicílio; habitante; perda; intermitência; qualidade; tarifa; tarifária; gestão; prestador; companhia; autarquia; regulação; regulador; agência	1 - Conter caracterização física dos serviços de saneamento (p. ex.: redes de distribuição de água, redes de coleta de esgotos, estações de tratamento, destinação final dos resíduos sólidos, etc.) e índices de cobertura (observando dados do IBGE ou de órgão equivalente estadual), dentre outros - até 6 pontos; 2 – Ter sido o diagnóstico realizado em conjunto com a população apontando os problemas dos serviços de saneamento básico - até 4 pontos.
3		Situação dos serviços e sistemas de esgotamento sanitário (art.19, inc. I, Lei; art. 25, inc. I, Decreto; art. 4, inc. I, Res. Concidades)	Diagnóstico; esgotamento; esgoto; sanitário; tratamento; efluente; rede; CONAMA; corpo receptor; qualidade; cobertura; atendimento; domicílio; habitante; tarifa; tarifária; gestão; prestador; companhia; autarquia; regulação; regulador; agência	
4		Situação dos serviços e sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 19, inc. I, Lei; art. 25, inc. I, Decreto; art. 4, inc. I, Res. Concidades)	Diagnóstico; limpeza; coleta; seletiva; aterro; disposição final; resíduo; sólido; lixo; tratamento; cooperativa; reciclagem; cobertura; atendimento; domicílio; habitante; gestão; prestador; autarquia; regulação; regulador; agência; catador	
5		Situação dos serviços e sistemas de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 19, inc. I, Lei; art. 25, inc. I, Decreto; art. 4, inc. I, Res. Concidades)	Diagnóstico; água; pluvial; pluviais; drenagem; manejo; macrodrenagem; micro drenagem; galeria; boca-de-lobo; retenção; detenção; piscinão; alagamento; inundação; enchente; sarjeta; cobertura; atendimento; gestão; prestador; regulação; regulador; agência	
6		Utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos (art. 19, inc. I, Lei; art. 25, inc. I, Decreto; art. 4, inc. I, Res. Concidades))	Impacto; vida; salubridade; indicador; sanitário; epidemiológico; ambiental; hidrológico; socioeconômico; saúde; mortalidade; doença; diarreia; poluição; qualidade	
7	III. OBJETIVOS E METAS - URBANO E RURAL	Objetivos do plano para o abastecimento de água (art. 19, inc. II, Lei; art. 25, inc. II, Decreto; art.4, inc. II, Res. Concidades)	Objetivo; princípio; universalização; equidade; igualdade; integralidade; qualidade; diretriz; estratégia; Plansab; saneamento; efetividade; participação; controle; social	1 - Ter os objetivos citados e relacionados aos problemas levantados na etapa do diagnóstico - até 6 pontos; 2 - Conter descrição detalhada dos objetivos - até 4 pontos.
8		Objetivos do plano para o esgotamento sanitário		

		suas características sociais e culturais (art. 54, inc. VII, Decreto; art. 4º, inc. III, Res. Concidades)	soluções; local; locais	pontos; 2 - Ter apontamento e descrição das soluções propostas compatíveis com as características sociais e culturais locais, preferencialmente com apresentação em mapa - até 2 pontos.
21		Identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços (art. 25, § 6º, Decreto)	Baixa; renda; carente; solução; soluções; acesso; prioridade; necessitada; desprovida; pobreza; miséria	1 - Conter identificação e listagem quantitativa, associada à localização da população de baixa renda - até 8 pontos; 2 - Ter apontamento e descrição das soluções propostas para o acesso, preferencialmente com apresentação em mapa - até 2 pontos.
22	V. MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO	Promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico (art. 4º, inc. III, Res. Concidades)	Promoção; desenvolvimento; institucional; gestão; eficiência; estruturante; qualidade; aprimoramento; prestador; serviço; gerencial; gerenciais; técnico; tecnologia; apropriada	1 - Haver definição de estratégias e mecanismos que obtiverem a promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico - até 6 pontos; 2 - Haver detalhamento dessas estratégias e mecanismos - até 4 pontos.
23		Visão integrada e articulação dos componentes do saneamento básico nos aspectos técnico, institucional, legal e econômico (art. 4º, inc. III, Res. Concidades)	Visão; integração; integrada; articulação; aspecto; técnico; institucional; legal; econômico; interface	1 - Haver citação da visão integrada e a articulação dos componentes do saneamento básico; - no aspecto técnico - até 4 pontos; - no aspecto institucional - até 2 pontos; - no aspecto econômico - até 2 pontos; - no aspecto legal - até 2 pontos.
24		Interface, cooperação e integração com os programas de outras áreas (art. 4º, inc. III, Res. Concidades)	Interface; cooperação; integração; saúde; habitação; meio ambiente; educação ambiental; urbanização; desenvolvimento urbano; regularização; fundiária; assentamento; precário; habitacional	1 - Estar citada e detalhada a interface com os programas de outras áreas - até 6 pontos 2 - Estar citada e detalhada a cooperação com os programas de outras áreas - até 2 pontos 3 - Estar citada e detalhada a integração com os programas de outras áreas - até 2 pontos.
25		Educação ambiental e mobilização social em saneamento (art. 4º, inc. III, Res. Concidades)	Educação; ambiental; ambiente; mobilização; social; meio	1 - Estarem citadas e detalhadas a educação ambiental e a mobilização social no plano - até 6 pontos 2 - Haver maior detalhamento do modo como ocorrerá a educação ambiental e mobilização social em saneamento - até 4 pontos.
26		Articulação com o Plano de Segurança da Água (art. 4º, inc. III, Res. Concidades)	Articulação; plano; segurança; qualidade; análise; saúde	1 - Estar citada a articulação mencionada - até 8 pontos; 2 - Haver maior detalhamento da compatibilidade mencionada - até 2 pontos.
27		Avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio (art. 4º, inc. III, Res. Concidades)	Avaliação; definição; parâmetro; tarifa; taxa; social; subsídio; cobrança	1 - Estarem definidos parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio no plano - até 8 pontos 2 - Haver mecanismos de avaliação dos parâmetros citados - até 2 pontos.
28		Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária (art. 4º, inc. IV, Res. Concidades)	Diretriz; racionamento; demanda; temporária; flutuante; eventos; turismo	1 - Estarem definidas as diretrizes para os planos de racionamento - até 8 pontos 2 - Estarem definidas as diretrizes para atendimento a aumentos de demanda temporárias - até 2 pontos.

29		Regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas (art. 4º, inc. IV, Res. Concidades)	Regra; crítica; crítico; operacional; prioridade; situação	1 - Estarem definidas as regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas, tais como enchentes, transbordamentos, alagamentos, desmoronamentos, etc. - até 8 pontos 2 - Haver maior detalhamento das regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas - até 2 pontos.
30	VI. PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES - URBANO E RURAL	Definição de programas, projetos e ações (art. 19, inc. III, Lei; art. 25, inc. III, Decreto; art. 4, inc. III, Res. Concidades)	Associação; articulação; programa; projeto; ação; ações; ampliação; melhoria; sistema	1 - Haver definição dos programas, projetos e ações - até 6 pontos 2 - Haver detalhamento dos programas, projetos e ações - até 4 pontos.
31		Associação dos programas, projetos e ações com os objetivos e metas (art. 19, inc. III, Lei; art. 25, inc. III, Decreto; art. 4, inc. III, Res. Concidades)	Programa; projeto; ação; ações; meta; objetivo	1 - Estar citada a associação dos programas, projetos e ações com os objetivos, sendo desejável um detalhamento maior - até 6 pontos 2 - Estar citada a associação dos programas, projetos e ações com as metas, sendo desejável um detalhamento maior - até 4 pontos.
32		Compatibilidade com o PPA e outros planos/programas governamentais (art. 19, inc. III, Lei; art. 25, inc. III, Decreto)	Programa; projeto; ação; ações; PPA; plurianual; plano; orçamento; município; estado	1 - Estar citada a compatibilidade mencionada com o PPA, sendo desejável um detalhamento maior - até 6 pontos 2 - Estar citada a compatibilidade mencionada com outros planos/programas governamentais, sendo desejável um detalhamento maior - até 4 pontos.
33		Possíveis fontes de financiamento (art. 19, inc. III, Lei; art. 25, inc. III, Decreto)	Programa; projeto; ação; ações; fonte; financiamento; recurso; investimento; fundo; FGTS; FAT; governo; municipal; estadual; federal	1 - Estarem citadas as fontes de financiamento - até 6 pontos 2 - Haver detalhamento das fontes de recursos e financiamento - até 4 pontos.
34		Ações para emergências e contingências (art. 19, inc. IV, Lei; art. 25, inc. IV, Decreto; art. 4º, inc. IV, Res. Concidades)	Emergência; contingência; situação; crítica; ação; ações; plano; diretriz; prevenção; estratégia	1 - Estarem citadas as ações para emergências e contingências - até 6 pontos 2 - Haver detalhamento das ações para emergências e contingências - até 4 pontos.
35		Cálculo da necessidade de investimentos (art. 4º, inc. I, Res. Concidades)	Necessidade; estimativa; investimento; reais; \$; recurso; financiamento; alcance; valor; montante; orçamento	1 - Estarem citadas as necessidades de investimentos - até 6 pontos 2 - Estarem as necessidades de investimentos baseadas nas estratégias, objetivos e metas - até 2 pontos 3 - Haver detalhamento das necessidades de investimentos - até 2 pontos.
36	VII. DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas (art. 3º, inc. IV, 9º, inc. V, 19 § 5º, Lei; art. 26, inc. II e §1º, Decreto; art. 3º, inc. I, II e IV, Res. Concidades)	Conferência; reunião; reuniões; audiência; consulta; órgão; colegiado; conselho; participação; controle; social; mecanismo; procedimento; comunidade; monitoramento	1 - Ter elaborado o plano de mobilização e participação social para acompanhar as diversas etapas da elaboração do PMSB - até 6 pontos 2 - Haver no PMSB o detalhamento do cumprimento do plano de mobilização social - até 4 pontos.
37		Procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet (art. 19, § 5º, Lei; art. 26, inc. I, Decreto; art. 4º, inc. VI e art. 3º, inc. III, Res. Concidades)	Internet; rádio; comunitária; jornal; jornais; revista; televisão; cartaz; faixa; carros de som; relatório; monitoramento; divulgação; acesso; internet	1 - Ter acontecido a ampla divulgação do plano em jornais, revistas, rádios, com cartazes, no site da Prefeitura, dos conselhos e dos prestadores - até 8 pontos 2 - Haver no plano maior detalhamento das formas de divulgação - até 2 pontos.

38		Utilização de órgão colegiado no controle social (art. 47, Lei; art. 34, inc. IV, Decreto; art. 3º, Res. Concidades)	Avaliação; monitoramento; colegiado; conselho; participação; sociedade; controle; social	1 - Ter submetido o plano e discutido seu conteúdo nos diversos órgãos de controle local - até 6 pontos 2 - Ter sido o Plano apreciado e aprovado pelo Conselho local que trata as questões de saneamento no município - até 4 pontos.
39	VIII. AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA	Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática (art. 19, inc. V, Lei; art. 25, inc. V, Decreto; art. 2º, inc. VII, art. 4º, inc. VI, Res. Concidades)	Avaliação; monitoramento; acompanhamento; mecanismo; procedimento	1 - Ter no plano a previsão de mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática - até 6 pontos 2 - Haver detalhamento da forma como serão tais mecanismos e procedimentos - até 4 pontos.
40		Indicadores para avaliar a eficiência (art. 19, inc. IV, Lei; art. 25, inc. V, Decreto; art. 2º, inc. VII, art. 4º, inc. VI, Res. Concidades)	Avaliação; eficiência; indicador; procedimento	1 - Ter no plano a previsão de indicadores para avaliar a eficiência - até 8 pontos - Haver detalhamento da forma como serão medidos tais indicadores - até 2 pontos.
41		Indicadores para avaliar a eficácia (art. 19, inc. IV, Lei; art. 25, inc. V, Decreto; art. 2º, inc. VII, art. 4º, inc. VI, Res. Concidades)	Avaliação; eficácia; indicador; procedimento	1 - Ter no plano a previsão de indicadores para avaliar a eficácia - até 8 pontos 2 - Haver detalhamento da forma como serão medidos tais indicadores - até 2 pontos.
42		Revisões previstas a cada 4 anos, anteriormente à elaboração do PPA (art. 19, § 4º, Lei; art. 25, § 4º, Decreto; art. 4, inc. VI, Res. Concidades)	Revisão; revisões; previsto; periodicidade; quatro; ano; plano; plurianual; PPA	1 - Estar citada a previsão de revisão a cada 4 anos - até 8 pontos 2 - Haver detalhamento do modo como deve se dar - até 2 pontos.

Nota. Adaptado de Brasil. (2016b). Roteiro de avaliação de plano municipal de saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Retrieved from http://www.mprs.mp.br/media/areas/ressanear/arquivos/projeto_ressanear/mc_roteiro_avaliacao_pmsb_2016.pdf

Apêndice B - Roteiro de Entrevista Semiestruturada

A. APRESENTAÇÃO

Apresentação do pesquisador.

Apresentação do projeto “Análise da Formulação da Política Pública de Saneamento Básico no Estado de Goiás”.

Informar que a entrevista será gravada e solicitar autorização.

Informar sobre os procedimentos e etapas posteriores (transcrição e utilização das informações).

Informar ao entrevistado sobre o tempo estimado para a realização da entrevista, de 20 minutos.

B. PERFIL DO MUNICÍPIO

1. Identificar o município e a data da entrevista.

C. PERFIL DO ENTREVISTADO

1. Verificar qual o cargo que ocupa o entrevistado
2. Local em que trabalha o entrevistado (Secretaria/Departamento/Divisão)

D. SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

1. Conteúdo mínimo do plano municipal de saneamento básico:
Entrevista com os atores não governamentais
 - 1.1. Como se deu a parceria entre o município e a empresa de consultoria?
 - 1.2. Relate a participação do município na elaboração do PMSB.
 - 1.3. Quais foram as principais dificuldades encontradas, caso haja, em relação à parceria entre a empresa de consultoria e o município no que tange à elaboração do PMSB?
 - 1.4. Quanto tempo foi necessário para a conclusão da elaboração do PMSB?
 - 1.5. Qual ou quais foram as principais dificuldades, caso haja, em relação a elaboração do PMSB no que tange a categoria “diagnóstico (urbano e rural) ”?
 - 1.6. Qual ou quais foram as principais dificuldades, caso haja, em relação a elaboração do PMSB no que tange a categoria “objetivos e metas (urbano e rural) ”?
 - 1.7. Qual ou quais foram as principais dificuldades, caso haja, em relação a elaboração do PMSB no que tange a categoria “soluções técnicas para os sistemas (urbano e rural) ”?

- 1.8. Qual ou quais foram as principais dificuldades, caso haja, em relação a elaboração do PMSB no que tange a categoria “as medidas estruturantes e de gestão”?
- 1.9. Qual ou quais foram as principais dificuldades, caso haja, em relação a elaboração do PMSB no que tange a categoria “os programas, projetos e ações (urbano e rural) ”?
- 1.10. Qual ou quais foram as principais dificuldades, caso haja, em relação a elaboração do PMSB no que tange a categoria “divulgação e participação social”?
- 1.11. Qual ou quais foram as principais dificuldades, caso haja, em relação a elaboração do PMSB no que tange a categoria “avaliação sistemática”?
2. Outros requisitos para a formulação da Política Pública de Saneamento Básico:
Entrevista com os atores governamentais
 - 2.1. O município participou, de alguma forma, das reuniões/encontros que ocorreram anteriormente à sanção da Lei Federal de Saneamento Básico, que discutiram as bases para as suas diretrizes? Caso a resposta seja negativa, como o município soube a respeito desta Lei?
 - 2.2. Quais foram as principais dificuldades encontradas, caso haja, em relação a parceria entre a empresa de consultoria e o município no que tange a elaboração do PMSB?
 - 2.3. Em relação a elaboração do PMSB, no que tange aos produtos que foram sendo produzidos, o município enfrentou alguma dificuldade, se a resposta for afirmativa, explicita as mesmas.
 - 2.4. Após a conclusão do PMSB, qual foi a próxima ação desenvolvida pelo município em relação a formulação da sua Política Pública de Saneamento Básico?
 - 2.5. O município instituiu sua Política Pública de Saneamento Básico?

E. ENCERRAMENTO

Agradecer pelas contribuições.

Pesquisador se colocar à disposição para maiores esclarecimentos.

Apêndice C – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Pontalina

ITEM	SEÇÃO	SUBSEÇÃO	NOTA
1	I. COORDENAÇÃO DO PROCESSO	Plano elaborado e editado pelo titular	6
2	II. DIAGNÓSTICO – URBANO E RURAL	Situação dos serviços e sistemas de abastecimento de água	10
3		Situação dos serviços e sistemas de esgotamento sanitário	10
4		Situação dos serviços e sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
5		Situação dos serviços e sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	10
6		Utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos	10
7	III. OBJETIVOS E METAS – URBANO E RURAL	Objetivos do plano para o abastecimento de água	10
8		Objetivos do plano para o esgotamento sanitário	10
9		Objetivos do plano para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
10		Objetivos do plano para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
11		Metas de curto, médio e longo prazos para o abastecimento de água	10
12		Metas de curto, médio e longo prazos para o esgotamento sanitário	10
13		Metas de curto, médio e longo prazos para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
14		Metas de curto, médio e longo prazos para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
15		Compatibilidade do plano de saneamento com os planos de bacias hidrográficas nas quais o município está inserido	3
16	IV. SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS SISTEMAS – URBANO E RURAL	Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de abastecimento de água	10
17		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de esgotamento sanitário	6
18		Soluções técnicas de engenharia para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo tratamento e disposição final dos resíduos	10
19		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	6

20		Atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais	9
21		Identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços	5
22	V. MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO	Promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico	10
23		Visão integrada e articulação dos componentes do saneamento básico nos aspectos técnico, institucional, legal e econômico	10
24		Interface, cooperação e integração com os programas de outras áreas	10
25		Educação ambiental e mobilização social em saneamento	10
26		Articulação com o Plano de Segurança da Água	10
27		Avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio	10
28		Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária	10
29		Regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas	10
30	VI. PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES – URBANO E RURAL	Definição de programas, projetos e ações	10
31		Associação dos programas, projetos e ações com os objetivos e metas	10
32		Compatibilidade com o PPA e outros planos/programas governamentais	10
33		Possíveis fontes de financiamento	10
34		Ações para emergências e contingências	10
35		Cálculo da necessidade de investimentos	10
36	VII. DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas	9
37		Procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet	4
38		Utilização de órgão colegiado no controle social	6
39	VIII. AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA	Mecanismo e procedimentos para a avaliação sistemática	10

40		Indicadores para avaliar a eficiência	10
41		Indicadores para avaliar a eficácia	10
42		Revisões previstas a cada 4 anos, anteriormente à elaboração do PPA	10

Nota. Elaborada pela autora.

Apêndice D – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Itapirapuã

ITEM	SEÇÃO	SUBSEÇÃO	NOTA
1	I. COORDENAÇÃO DO PROCESSO	Plano elaborado e editado pelo titular	6
2	II. DIAGNÓSTICO – URBANO E RURAL	Situação dos serviços e sistemas de abastecimento de água	10
3		Situação dos serviços e sistemas de esgotamento sanitário	10
4		Situação dos serviços e sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
5		Situação dos serviços e sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	10
6		Utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos	10
7	III. OBJETIVOS E METAS – URBANO E RURAL	Objetivos do plano para o abastecimento de água	10
8		Objetivos do plano para o esgotamento sanitário	10
9		Objetivos do plano para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
10		Objetivos do plano para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
11		Metas de curto, médio e longo prazos para o abastecimento de água	10
12		Metas de curto, médio e longo prazos para o esgotamento sanitário	10
13		Metas de curto, médio e longo prazos para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
14		Metas de curto, médio e longo prazos para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
15		Compatibilidade do plano de saneamento com os planos de bacias hidrográficas nas quais o município está inserido	1
16	IV. SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS SISTEMAS – URBANO E RURAL	Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de abastecimento de água	10
17		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de esgotamento sanitário	6
18		Soluções técnicas de engenharia para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo tratamento e disposição final dos resíduos	6
19		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	6
20		Atendimento da população rural dispersa,	9

		inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais	
21		Identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços	5
22	V. MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO	Promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico	10
23		Visão integrada e articulação dos componentes do saneamento básico nos aspectos técnico, institucional, legal e econômico	10
24		Interface, cooperação e integração com os programas de outras áreas	10
25		Educação ambiental e mobilização social em saneamento	10
26		Articulação com o Plano de Segurança da Água	10
27		Avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio	10
28		Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária	10
29		Regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas	10
30		Definição de programas, projetos e ações	10
31	VI. PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES – URBANO E RURAL	Associação dos programas, projetos e ações com os objetivos e metas	10
32		Compatibilidade com o PPA e outros planos/programas governamentais	10
33		Possíveis fontes de financiamento	10
34		Ações para emergências e contingências	10
35		Cálculo da necessidade de investimentos	10
36	VII. DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas	10
37		Procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet	10
38		Utilização de órgão colegiado no controle social	10
39	VIII. AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA	Mecanismo e procedimentos para a avaliação sistemática	10
40		Indicadores para avaliar a eficiência	10
41		Indicadores para avaliar a eficácia	10
42		Revisões previstas a cada 4 anos, anteriormente à elaboração do PPA	10

Nota. Elaborada pela autora.

Apêndice E – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Terezópolis de Goiás

ITEM	SEÇÃO	SUBSEÇÃO	NOTA
1	I. COORDENAÇÃO DO PROCESSO	Plano elaborado e editado pelo titular	6
2	II. DIAGNÓSTICO – URBANO E RURAL	Situação dos serviços e sistemas de abastecimento de água	10
3		Situação dos serviços e sistemas de esgotamento sanitário	10
4		Situação dos serviços e sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
5		Situação dos serviços e sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	10
6		Utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos	10
7	III. OBJETIVOS E METAS – URBANO E RURAL	Objetivos do plano para o abastecimento de água	10
8		Objetivos do plano para o esgotamento sanitário	10
9		Objetivos do plano para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
10		Objetivos do plano para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
11		Metas de curto, médio e longo prazos para o abastecimento de água	10
12		Metas de curto, médio e longo prazos para o esgotamento sanitário	10
13		Metas de curto, médio e longo prazos para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
14		Metas de curto, médio e longo prazos para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
15		Compatibilidade do plano de saneamento com os planos de bacias hidrográficas nas quais o município está inserido	1
16	IV. SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS SISTEMAS – URBANO E RURAL	Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de abastecimento de água	10
17		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de esgotamento sanitário	6
18		Soluções técnicas de engenharia para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo tratamento e disposição final dos resíduos	10
19		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	6

20		Atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais	9
21		Identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços	5
22	V. MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO	Promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico	10
23		Visão integrada e articulação dos componentes do saneamento básico nos aspectos técnico, institucional, legal e econômico	10
24		Interface, cooperação e integração com os programas de outras áreas	10
25		Educação ambiental e mobilização social em saneamento	10
26		Articulação com o Plano de Segurança da Água	10
27		Avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio	10
28		Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária	10
29		Regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas	10
30	VI. PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES – URBANO E RURAL	Definição de programas, projetos e ações	10
31		Associação dos programas, projetos e ações com os objetivos e metas	10
32		Compatibilidade com o PPA e outros planos/programas governamentais	10
33		Possíveis fontes de financiamento	10
34		Ações para emergências e contingências	10
35		Cálculo da necessidade de investimentos	10
36	VII. DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas	9
37		Procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet	4
38		Utilização de órgão colegiado no controle social	6
39	VIII. AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA	Mecanismo e procedimentos para a avaliação sistemática	10
40		Indicadores para avaliar a eficiência	10
41		Indicadores para avaliar a eficácia	10
42		Revisões previstas a cada 4 anos,	10

		anteriormente à elaboração do PPA	
--	--	-----------------------------------	--

Nota. Elaborada pela autora.

Apêndice F – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Mossâmedes

ITEM	SEÇÃO	SUBSEÇÃO	NOTA
1	I. COORDENAÇÃO DO PROCESSO	Plano elaborado e editado pelo titular	6
2	II. DIAGNÓSTICO – URBANO E RURAL	Situação dos serviços e sistemas de abastecimento de água	10
3		Situação dos serviços e sistemas de esgotamento sanitário	10
4		Situação dos serviços e sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
5		Situação dos serviços e sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	10
6		Utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos	10
7	III. OBJETIVOS E METAS – URBANO E RURAL	Objetivos do plano para o abastecimento de água	10
8		Objetivos do plano para o esgotamento sanitário	10
9		Objetivos do plano para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
10		Objetivos do plano para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
11		Metas de curto, médio e longo prazos para o abastecimento de água	10
12		Metas de curto, médio e longo prazos para o esgotamento sanitário	10
13		Metas de curto, médio e longo prazos para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
14		Metas de curto, médio e longo prazos para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
15		Compatibilidade do plano de saneamento com os planos de bacias hidrográficas nas quais o município está inserido	10
16	IV. SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS SISTEMAS – URBANO E RURAL	Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de abastecimento de água	10
17		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de esgotamento sanitário	10
18		Soluções técnicas de engenharia para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo tratamento e disposição final dos resíduos	10
19		Soluções técnicas de engenharia para o(s)	10

		sistema(s) de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	
20		Atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais	10
21		Identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços	6
22	V. MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO	Promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico	10
23		Visão integrada e articulação dos componentes do saneamento básico nos aspectos técnico, institucional, legal e econômico	10
24		Interface, cooperação e integração com os programas de outras áreas	10
25		Educação ambiental e mobilização social em saneamento	10
26		Articulação com o Plano de Segurança da Água	10
27		Avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio	6
28		Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária	4
29		Regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas	10
30		Definição de programas, projetos e ações	10
31		Associação dos programas, projetos e ações com os objetivos e metas	10
32	VI. PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES – URBANO E RURAL	Compatibilidade com o PPA e outros planos/programas governamentais	10
33		Possíveis fontes de financiamento	10
34		Ações para emergências e contingências	10
35		Cálculo da necessidade de investimentos	10
36	VII. DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas	10
37		Procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet	10
38		Utilização de órgão colegiado no controle social	10
39	VIII. AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA	Mecanismo e procedimentos para a avaliação sistemática	10
40		Indicadores para avaliar a eficiência	10

41		Indicadores para avaliar a eficácia	10
42		Revisões previstas a cada 4 anos, anteriormente à elaboração do PPA	10

Nota. Elaborada pela autora.

Apêndice G – Resultado da Avaliação do PMSB – Município de Uirapuru

ITEM	SEÇÃO	SUBSEÇÃO	NOTA
1	I. COORDENAÇÃO DO PROCESSO	Plano elaborado e editado pelo titular	6
2	II. DIAGNÓSTICO – URBANO E RURAL	Situação dos serviços e sistemas de abastecimento de água	10
3		Situação dos serviços e sistemas de esgotamento sanitário	10
4		Situação dos serviços e sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
5		Situação dos serviços e sistemas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	10
6		Utilização de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais, hidrológicos e socioeconômicos	10
7	III. OBJETIVOS E METAS – URBANO E RURAL	Objetivos do plano para o abastecimento de água	10
8		Objetivos do plano para o esgotamento sanitário	10
9		Objetivos do plano para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
10		Objetivos do plano para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
11		Metas de curto, médio e longo prazos para o abastecimento de água	10
12		Metas de curto, médio e longo prazos para o esgotamento sanitário	10
13		Metas de curto, médio e longo prazos para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
14		Metas de curto, médio e longo prazos para a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
15		Compatibilidade do plano de saneamento com os planos de bacias hidrográficas nas quais o município está inserido	10
16	IV. SOLUÇÕES TÉCNICAS PARA OS SISTEMAS – URBANO E RURAL	Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de abastecimento de água	10
17		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de esgotamento sanitário	10
18		Soluções técnicas de engenharia para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo tratamento e disposição final dos resíduos	10
19		Soluções técnicas de engenharia para o(s) sistema(s) de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas	10
20		Atendimento da população rural dispersa,	10

		inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características sociais e culturais	
21		Identificação da população de baixa renda e apontamento de soluções para o acesso aos serviços	6
22	V. MEDIDAS ESTRUTURANTES E DE GESTÃO	Promoção do desenvolvimento institucional do prestador de serviços e demais órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico	10
23		Visão integrada e articulação dos componentes do saneamento básico nos aspectos técnico, institucional, legal e econômico	10
24		Interface, cooperação e integração com os programas de outras áreas	10
25		Educação ambiental e mobilização social em saneamento	10
26		Articulação com o Plano de Segurança da Água	10
27		Avaliação e definição de parâmetros para tarifa, taxa, tarifa social e subsídio	6
28		Diretrizes para os planos de racionamento e atendimento a aumentos de demanda temporária	4
29		Regras de atendimento e funcionamento operacional para situações críticas	10
30		Definição de programas, projetos e ações	10
31	VI. PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES – URBANO E RURAL	Associação dos programas, projetos e ações com os objetivos e metas	10
32		Compatibilidade com o PPA e outros planos/programas governamentais	10
33		Possíveis fontes de financiamento	10
34		Ações para emergências e contingências	10
35		Cálculo da necessidade de investimentos	10
36	VII. DIVULGAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Mecanismos e procedimentos para a garantia da efetiva participação da sociedade em todas as etapas	10
37		Procedimentos e mecanismos para a ampla divulgação do plano e de seu monitoramento, inclusive internet	10
38		Utilização de órgão colegiado no controle social	10
39	VIII. AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA	Mecanismo e procedimentos para a avaliação sistemática	10
40		Indicadores para avaliar a eficiência	10
41		Indicadores para avaliar a eficácia	10
42		Revisões previstas a cada 4 anos, anteriormente à elaboração do PPA	10

Nota. Elaborada pela autora.