



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO:** um estudo de caso no município de Ananindeua, estado do Pará, a partir da Lei nº 11.445/07

Belém, PA  
2018

**DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO:** um estudo de caso no município de Ananindeua, estado do Pará, a partir da Lei nº 11.445/07

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.

Belém, PA  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca do NAEA/UFPA

---

Eugenio, Dieri do Socorro da Silva

Políticas públicas de saneamento básico: um estudo de caso no município de Ananindeua, estado do Pará, a partir da lei nº 11.445/07 / Dieri do Socorro da Silva Eugenio; Orientador Eduardo José Monteiro da Costa. – 2018.

145f. : il. ; 29 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém, 2018.

1. Política pública. 2. Saneamento básico- Legislação-. 3. Ananindeua. I. Costa, Eduardo José Monteiro da, Orientador. II. Título.

---

CDD. 22. 338.98115

Elaborada por  
Rosângela Caldas Mourão  
CRB-2/888

**DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO:** um estudo de caso do município de Ananindeua, estado do Pará, a partir da Lei nº 11.445/07

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

**Aprovada em:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.  
Orientador - PPGGP-NAEA/UFPA

Profa. Dra. Rosana Pereira Fernandes  
Examinador Interno - PPGGP-NAEA/UFPA

Prof. Dr. Eduardo Lima dos Santos Gomes  
Examinador Externo - ICESA/UFPA

À minha bisavó, Antonia Maria da Silva (In memoriam), a mulher mais forte que conheci, meu exemplo de amor e de luta para transpor as barreiras da vida.

Ao meu padrasto, Maximino Moreira de Magalhães, Dr. Max (In memoriam), por ter acreditado no meu potencial e por ter me impulsionado para a vida acadêmica. Sem o seu apoio, eu não teria conseguido dar o passo necessário para chegar até este momento.

Ao meu tio, Antonio Evangelista da Silva (In Memoriam), pelo amor incondicional que tinha por todos os seus sobrinhos.

À minha avó, Maria do Carmo da Silva Eugenio, por todo amor, companheirismo, incentivo e orações pelo meu sucesso. Eu também, enquanto a vida pulsar dentro de mim, estarei ao seu lado.

AMOR. É o que vocês significam para mim. E é desta forma que marcam e são presenças na minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por todos os dons e pela proteção que me concede diariamente, permitindo-me chegar até aqui.

Às minhas mães, Delci Silva e Maria do Carmo, por todo apoio, incentivo e compreensão durante toda a jornada do mestrado, inclusive nas minhas ausências no convívio familiar, e por todo amor dedicado a mim ao longo da vida.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e aos professores do curso, por todo conhecimento semeado, principalmente, ao Prof. Dr. Eduardo Costa, pela orientação deste trabalho, e à Profa. Dra. Rosana Fernandes, por sua delicadeza e competência ao tratar da temática de políticas públicas, consolidando o meu interesse pela abordagem do tema neste trabalho, e pelas excelentes contribuições na banca de qualificação.

Ao querido Prof. Dr. Eduardo Gomes do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), pela presença amiga desde o curso de Graduação em Administração Pública e por todo apoio durante o mestrado, com palavras de tranquilidade, e pela disponibilidade sempre oferecida, além das valiosas contribuições na banca de qualificação.

A todos os colegas da turma de Mestrado em Gestão Pública, pela partilha de conhecimento e discussões sempre construtivas ao longo do curso; de modo especial à querida Andréa Xerfan, companheira de orientação, pela serenidade que me acalmava nos momentos mais tensos da produção acadêmica.

À amiga, e também colega de turma, Maria Helena Guerra, por ser um ser de luz, dessas pessoas com quem se pode contar sempre que precisar, pelo incentivo desde o início e por todo companheirismo para alcançar a conclusão do curso. Não tenho palavras para expressar a minha gratidão a você.

À Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e, particularmente, à Coordenadora Geral de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas, Silmara Resque, pela sensibilidade e reconhecimento da importância do Curso de Mestrado para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

A todos os órgãos, e seus respectivos agentes públicos, que subsidiaram minha pesquisa de campo: Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura (SESAN/Ananindeua); Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA/Ananindeua);

Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do estado do Pará (ARCON); e Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA).

E, de modo geral, agradeço a todos os amigos e amigas, que sempre me lembraram do meu potencial para vencer esta etapa da vida, e a todas as pessoas que, de alguma forma, estiveram presentes e me apoiaram na realização deste trabalho.

*Dai Graças ao Senhor porque Ele é bom!  
Eterna é a Sua misericórdia!  
(Sl. 117, 29).*

## RESUMO

Esta pesquisa buscou analisar a política pública municipal de saneamento básico em Ananindeua (PA), mais especificamente no que tange ao atendimento da diretriz relacionada ao exercício da titularidade, artigo 9º da Lei nº 11.445/07, conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), que estabelece os requisitos que devem ser observados pelo titular do serviço na formulação e implementação da respectiva política. Considerando o baixo desempenho de Ananindeua na oferta do serviço de Saneamento (penúltima colocação no Ranking Nacional em 2018), partiu-se do pressuposto de que, mesmo possuindo arcabouço legal para garantir a prestação de um serviço de qualidade, faz-se necessária a adoção de uma política adequada, capaz de atender à demanda e promover a universalização do acesso ao saneamento no município. Adotou-se como estratégia o método de estudo de caso e abordagem de caráter qualitativo. Os procedimentos técnicos para a coleta de dados foram a pesquisas bibliográfica, documental e de campo, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, com atores e instituições envolvidos nessa política pública no Município. Verificaram-se diversas fragilidades no atendimento aos seguintes requisitos: planejamento e plano municipal de saneamento básico; regulação e fiscalização dos serviços de saneamento; fixação dos direitos e deveres dos usuários; participação e controle social e Sistema de informações municipal sobre saneamento; concluindo-se que o titular do serviço não atende adequadamente às diretrizes estabelecidas na LNSB, demonstrando-se os prejuízos decorrentes desse contexto e efetuando-se recomendações com vistas à melhoria dos serviços de saneamento em Ananindeua, conforme preceituado na Lei nº 11.445/07.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Saneamento Básico. Titularidade do Serviço. Gestão Pública Municipal. Ananindeua.

## **ABSTRACT**

This research sought to analyze the Municipal Public Policy of Basic Sanitation in Ananindeua (PA), specifically regarding the compliance with the guideline related to the exercise of title, article 9 of Law n. 11.455/2007, known as the National Sanitation Law (NSL), which establishes the requirements that must be observed by the service holder in the formulation and implementation of the respective policy. Considering the low performance of Ananindeua in the sanitation service offer (second last placement in the National Ranking in 2018), it was assumed that, even though the existence of a legal framework to guarantee the provision of a quality service, it is necessary to adopt an adequate policy, able to meet the demand and promote the universalization of access in the municipality. The method of case study and qualitative approach was adopted as strategy. The technical procedures for collecting data were the bibliographical, documentary and field research, carried out through semi-structured interviews, with actors and institutions involved in this public policy in the municipality. There were several weaknesses in meeting the following requirements: planning and municipal plan for basic sanitation; regulation and inspection of sanitation services; establishment of the rights and duties of users; participation and social control and municipal information system on sanitation; it was concluded that the service holder does not adequately comply with the guidelines established in the NSL, demonstrating the damages resulting from this context and making recommendations for the improvement of sanitation services in Ananindeua, as required by Law n. 11.445/2007 .

**Keywords:** Public Policies. Basic Sanitation. Service Titularity. Municipal Public Management. Ananindeua.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-	Fases da Pesquisa Bibliográfica.....	24
Figura 2-	Síntese dos Principais elementos de uma política pública .....	34
Figura 3-	Ciclo das Políticas Públicas.....	36
Figura 4-	Tipos de Avaliação.....	42
Figura 5-	Funções de Gestão dos Serviços de Saneamento básicos, segundo a Lei nº 11.445/07.....	66
Figura 6-	Síntese das Funções da Gestão de Saneamento.....	67
Figura 7-	Componentes do Sistema Municipal de Saneamento Básico.....	68
Figura 8-	Etapas para a elaboração do PMSB.....	74
Figura 9-	Papel da Autoridade Reguladora.....	77
Mapa 1 -	Território municipal de Ananindeua – PA.....	94
Organograma1-	Organograma da Prefeitura municipal de Ananindeua – PA.....	103

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	<i>Stakeholders</i> , temas e elementos que nortearam a pesquisa de campo....	27
Quadro 2-	Resumo dos aspectos metodológicos da pesquisa.....	28
Quadro 3-	Modelos teóricos utilizados para analisar as políticas públicas.....	31
Quadro 4-	Modelo descritivo / operacional para formulação de políticas públicas..	35
Quadro 5-	Alguns aspectos citados na exposição de motivos da MPV n° 844/2018.....	60
Quadro 6-	Comparativo Medida Provisória n° 844/2018.....	63
Quadro 7 -	Síntese dos Deveres dos usuários e objetivos a serem alcançados.....	79
Quadro 8-	Síntese dos Direitos dos usuários e objetivos a serem alcançados.....	80
Quadro 9-	O acesso à informação na Lei n° 11.445/07.....	86
Quadro 10-	Função, referencial teórico e LNSB .....	88
Quadro11-	Funções de Gestão e características da LNSB e Decreto Regulamentador.....	89
Quadro 12-	Funções de Gestão e autores utilizados na pesquisa bibliográfica .....	90
Quadro 13-	Entrevistados na pesquisa de Campo .....	104
Quadro 14 -	Fragilidades verificadas no atendimento ao Art. 9° da LNSB.....	115

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Panorama dos planos de Saneamento 2016 – Total Brasil.....	72
Gráfico 2-	Panorama dos planos de Saneamento 2016 – Total Região Norte.....	72
Gráfico 3-	Panorama dos planos de Saneamento 2016 – Total Região Nordeste.....	73
Gráfico 4-	Panorama dos planos de Saneamento 2016 – Total Região Centro-Oeste.....	73
Gráfico 5-	Panorama dos planos de Saneamento 2016 – Total Região Sudeste.....	73
Gráfico 6-	Panorama dos planos do Saneamento 2016 – Total Região Sul.....	73
Gráfico 7-	Piores Municípios – Índice de Atendimento Urbano de água .....	96

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Número de Domicílios no Brasil.....	57
Tabela 2-	Número de Domicílios na Região Norte.....	57
Tabela 3-	Síntese do Desempenho em Saneamento Básico 2015 – Regiões.....	58
Tabela 4-	Síntese do Desempenho em Saneamento Básico 2015 – Estados da Região Norte.....	58
Tabela 5-	Panorama dos Planos de Saneamento Básico no Brasil 2016.....	72
Tabela 6-	Melhores Municípios – Índice de atendimento total de água .....	95
Tabela 7-	Piores Municípios – Índice de atendimento total de água.....	96
Tabela 8-	Melhores Municípios – Índice de atendimento total de esgoto.....	97
Tabela 9-	Piores Municípios – Índice de atendimento total de esgoto.....	97
Tabela 10-	20 Piores do <i>Ranking</i> do Saneamento 2018.....	98

—

## LISTA DE SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
ARCON	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEBDS	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
CERI	Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura
CF	Constituição Federal
COMAM	Conselho Municipal de Meio Ambiente
COSANPA	Companhia de Saneamento do Pará
DNOS	Departamento Nacional de Saneamento
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ICSA	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
MP	Medida Provisória
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OMS	Organização Mundial de Saúde
PDM	Plano Diretor Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PPA	Plano Plurianual
PPBS	<i>Planning, Programming, Budgeting System</i>
RMB	Região Metropolitana de Belém
SEMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEURB	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SESAN	Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância ( <i>United Nations Children's Fund</i> )

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1</b>	<b>Procedimentos metodológicos.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.1</b>	Pesquisa bibliográfica .....	24
<b>2.1.2</b>	Estudo de Caso .....	26
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>Conceito de políticas públicas.....</b>	<b>29</b>
<b>3.2</b>	<b>O ciclo de políticas públicas.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2.1</b>	Formação de agenda, definição e análise do problema.....	36
<b>3.2.2</b>	Formulação de alternativas e tomada de decisão.....	38
<b>3.2.3</b>	Implementação e monitoramento.....	39
<b>3.2.4</b>	Avaliação de Políticas Públicas.....	41
<b>4</b>	<b>O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E ALGUMAS QUESTÕES PERTINENTES AO SERVIÇO.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1</b>	<b>O saneamento básico no Brasil.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2</b>	<b>Debate sobre a titularidade dos serviços de saneamento.....</b>	<b>53</b>
<b>4.3</b>	<b>O Saneamento básico na Região Norte e no estado do Pará.....</b>	<b>56</b>
<b>4.4</b>	<b>Atualizações recentes no marco regulatório do saneamento básico no Brasil.....</b>	<b>59</b>
<b>5</b>	<b>AS FUNÇÕES DE GESTÃO SEGUNDO A LNSB E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A MELHORIA DO SERVIÇO DE SANEAMENTO.....</b>	<b>65</b>
<b>5.1</b>	<b>As funções de gestão relacionadas à titularidade da oferta do serviço de saneamento.....</b>	<b>65</b>
<b>5.2</b>	<b>Planejamento e elaboração dos planos municipais de saneamento básico....</b>	<b>69</b>
<b>5.3</b>	<b>A regulação e fiscalização dos serviços de saneamento.....</b>	<b>75</b>
<b>5.4</b>	<b>Fixação dos direitos e deveres dos usuários.....</b>	<b>79</b>
<b>5.5</b>	<b>Participação e controle social nos serviços de saneamento básico.....</b>	<b>80</b>
<b>5.6</b>	<b>Sistema de informação sobre os serviços de saneamento básico.....</b>	<b>85</b>
<b>5.7</b>	<b>Síntese da pesquisa bibliográfica sobre as funções de gestão e a LNSB.....</b>	<b>87</b>
<b>6</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA PESQUISADA.....</b>	<b>92</b>
<b>6.1</b>	<b>Ananindeua: breve síntese dos aspectos históricos, territoriais e populacionais.....</b>	<b>92</b>

<b>6.2</b>	<b>O contexto do saneamento básico no Município de Ananindeua.....</b>	<b>94</b>
<b>6.3</b>	<b>O saneamento básico nos dispositivos legais do município de Ananindeua..</b>	<b>99</b>
<b>7</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO .....</b>	<b>102</b>
<b>7.1</b>	<b>O contexto das políticas públicas municipais de saneamento básico em Ananindeua (PA).....</b>	<b>102</b>
7.1.1	Dos entrevistados na Pesquisa de Campo.....	104
7.1.1.1	<i>Entrevistado 1.....</i>	105
7.1.1.2	<i>Entrevistado 2.....</i>	105
7.1.1.3	<i>Entrevistado 3.....</i>	105
7.1.1.4	<i>Entrevistado 4.....</i>	106
7.1.1.5	<i>Entrevistado 5.....</i>	106
7.1.2	Síntese dos resultados das entrevistas.....	106
7.1.2.1	<i>Planejamento e PMSB.....</i>	107
7.1.2.2	<i>Regulação e Fiscalização.....</i>	109
7.1.2.3	<i>Fixação dos direitos e deveres dos usuários.....</i>	111
7.1.2.4	<i>Participação e Controle social.....</i>	112
7.1.2.5	<i>Sistema de Informações Municipais de Saneamento.....</i>	113
<b>7.2</b>	<b>Análise do atendimento das funções de gestão relativas ao exercício da titularidade do serviço de saneamento no município de Ananindeua.....</b>	<b>114</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>122</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>136</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico, além de ter um relevante papel na tutela do meio ambiente, é considerado um fator necessário à manutenção da saúde, para a melhoria da qualidade de vida e como condição fundamental de cidadania para os indivíduos, assegurado o seu acesso, inclusive, pela atual Constituição brasileira.

Assim, observa-se que a oferta adequada desse serviço deve ser vista como uma prioridade, conquanto dados da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2015) e do Fundo Nacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2015) revelam que sete pessoas em cada 10 ainda vivem sem saneamento adequado no mundo. Segundo levantamento do Instituto Trata Brasil, em 2011, o Brasil figurou na 112<sup>a</sup> posição do ranking mundial do saneamento básico<sup>1</sup>. Com índice de saneamento chegando a 0,581, o país ficou atrás de países da África, do Oriente Médio e da América Latina que possuem renda média inferior à brasileira.

Esses números deficitários evidenciam a carência de ações governamentais que priorizem o saneamento básico e exigem ações efetivas, a fim de minimizar ou dirimir as consequências negativas que podem trazer para a sociedade. Nesse sentido, a atuação da Administração Pública, sobretudo na esfera local (Município), deve observar as questões relacionadas à qualidade da prestação do serviço à população, já que essas interferem diretamente no bem estar da sociedade e são compreendidas como de interesse coletivo.

Sobre esse aspecto, destaca-se que um dos pontos relevantes trazidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 refere-se à municipalização e ao fortalecimento do governo local; com isso, é fundamental observar a importância do papel da gestão pública municipal no planejamento, na implementação e no controle de políticas públicas. Nesse contexto, a atuação do município efetiva-se na observância das normas contidas, basicamente, no artigo 30, incisos I e II, da CF, que preveem a competência da unidade federativa municipal para tratar de assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Assim, pode-se inferir que é necessário que o município tenha por premissa a formulação e a oferta de políticas que possam propiciar à população o exercício de seus direitos básicos.

---

<sup>1</sup> Posição ocupada em um conjunto de 200 países no quesito saneamento básico. Estudo divulgado pelo Instituto Trata Brasil e pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), durante o fórum “Água: Gestão Estratégica no Setor Empresarial”. O índice é mensurado com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Especificamente sobre o saneamento básico, o artigo 23 da CF responsabiliza todos os entes da federação pela manutenção da qualidade ambiental e melhoria das condições de saneamento. Em decorrência disso, o poder público federal tem buscado universalizar o acesso aos serviços de abastecimento de água, drenagem urbana e esgotamento sanitário e, ainda, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, investindo nas políticas públicas por meio de leis que regulam as atividades e criam obrigatoriedade de execução e prestação dos serviços de saneamento por parte dos titulares.

Destarte, em âmbito nacional, tal política corresponde à Lei nº 11.445/07, conhecida como Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), que estabelece as diretrizes nacionais para o serviço, e ao Decreto nº 7.217/10, que estabelece normas para execução da Lei supracitada. A LNSB prevê que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base em princípios, como: universalização do acesso, integralidade, disponibilidade, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência das ações, controle social, segurança, qualidade e regularidade (BRASIL, Lei nº 11.445/07, Art. 2, 2007).

Para assegurar que esses princípios sejam atendidos e que os objetivos da política nacional sejam alcançados, a referida lei instituiu uma diretriz específica relacionada ao exercício da titularidade do serviço, listando os requisitos que devem ser atendidos pelos titulares na formulação da respectiva política pública, dos quais se destacam: (I) Elaborar planos de saneamento básico; (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) Fixar os direitos e os deveres dos usuários; (IV) Estabelecer mecanismos de controle social; e (V) Estabelecer sistema de informações sobre os serviços.

Apesar disso, o planejamento e a implementação das políticas locais por parte dos titulares continua sendo motivo de preocupação. Dados do Instituto Trata Brasil (2016) demonstram que, no Brasil, mais de 36 milhões de pessoas ainda não têm acesso à água potável, menos da metade dos brasileiros possuem acesso à coleta de esgotos e somente 38% dos esgotos do país são tratados. Esses fatos evidenciam que a maioria dos municípios brasileiros ainda não conseguiu propiciar à população acesso em conformidade com suas necessidades e a maximização da eficácia das ações e resultados, de modo a garantir que todas as áreas urbanas tenham acesso ao abastecimento de água com qualidade e em quantidade suficiente às suas necessidades, a coleta e tratamento adequado do esgoto e do lixo e ao manejo correto da água da chuva.

Observa-se, portanto, que existe uma problemática envolvida na relação entre a legislação, a implementação de políticas públicas relacionadas ao tema e a qualidade dessas

políticas, dada a realidade ainda vivenciada pela maioria dos municípios brasileiros. Um dos desafios encontrados consiste na adequada utilização dos instrumentos de planejamento e implementação dessas políticas por parte dos titulares do serviço, o que concerne não apenas “no que deve ser feito”, mas em “como fazer”, visando atingir um padrão de qualidade das políticas públicas de saneamento.

Desse modo, observa-se que o estabelecimento de uma legislação específica para a execução das políticas de saneamento trata-se de um avanço para subsidiar suas ações. No entanto, não garante o alcance dos resultados desejados, pois sua tradução em agenda pública e efetiva oferta à população estão condicionadas à capacidade de gestão dos titulares do serviço, para que, a partir do desempenho das funções de gestão, a política local seja adequadamente implementada para o alcance da universalização e aprimoramento da promoção do serviço.

Com o intuito de atender às exigências colocadas nesse marco regulatório, os agentes são orientados a buscar instrumentos para ajustar procedimentos internos e seus critérios de priorização; porém, não raro, os *stakeholders*<sup>2</sup> encontram dificuldades para compreender os limites das suas atribuições, assim como, cumprir as determinações da Lei. Tais dificuldades, se não forem superadas, podem comprometer o avanço necessário do acesso e da qualidade destes serviços no Brasil (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); CENTRO DE ESTUDOS EM REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA, CERI, 2016).

No cenário brasileiro, conforme levantamento divulgado pelo Instituto Trata Brasil, com base no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), o município de Ananindeua, no estado do Pará, em 2018, ocupa o penúltimo lugar no Ranking Nacional do Saneamento, apresentando um dos piores desempenhos nacionais em critérios básicos como acesso a água tratada, coleta e tratamento de esgoto e investimento *per capita* em saneamento e qualidade da água servida<sup>3</sup>.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender como as questões relacionadas vêm sendo trabalhadas pelo titular do serviço, pois, considerando o baixo desempenho de Ananindeua no serviço de saneamento básico, observa-se que, mesmo possuindo mecanismos legais para garantir a oferta desse serviço com qualidade, faz-se necessária a adoção de uma

---

<sup>2</sup> Termo criado por Robert Edward Freeman. Em sentido amplo, o termo faz referência a todo grupo ou indivíduo que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização. Já em sentido estrito, refere-se a indivíduos ou grupos que a organização depende para sobreviver (BEZERRA, 2014).

<sup>3</sup> Pesquisa realizada considerando as 100 maiores cidades com melhores e piores índices de saneamento no país. Este estudo utiliza os dados mais recentes do SNIS, tendo como base o ano de 2016.

política adequada para o município, capaz de atender a demanda, as necessidades de consumo e a finalidade a que esse serviço se destina.

Assim, a presente pesquisa teve como orientação a hipótese de que, ainda que exista arcabouço legal que norteie a prestação de um serviço de qualidade, as políticas públicas de saneamento básico atualmente ofertadas no município de Ananindeua não atendem de forma adequada às diretrizes nacionais, no que tange às funções vinculadas ao exercício da titularidade do serviço, dispostas no art. 9º da Lei nº 11.445/07.

Logo, este trabalho teve como questão norteadora a seguinte pergunta: As políticas públicas de saneamento atualmente desenvolvidas no município de Ananindeua (PA) atendem às diretrizes estabelecidas pela LNSB, na perspectiva do exercício da titularidade, com vistas ao alcance da universalização do acesso ao serviço no município?

Por conseguinte, foi proposto como objetivo geral: Analisar o atendimento das diretrizes estabelecidas no Artigo 9º da Lei nº 11.445/07 no município de Ananindeua (PA), a partir do desempenho das funções de gestão relativas ao exercício da titularidade do serviço.

Para alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

(I) Sintetizar o marco teórico e legal sobre as funções de gestão relacionadas à titularidade do serviço de saneamento básico, previstas no artigo 9º da LNSB e a relevância dessas funções para a oferta adequada das respectivas políticas públicas; e (II) Descrever e analisar o contexto das políticas públicas municipais de saneamento básico em Ananindeua (PA).

Desta forma, o universo da pesquisa foi a política local de saneamento básico desenvolvida em Ananindeua e as unidades de análise foram as ações realizadas pela gestão municipal referentes à diretriz do exercício da titularidade do serviço. Assim, entende-se que a relevância do presente estudo deve-se à atualidade do tema e à sua transversalidade com áreas importantes diretamente ligadas à qualidade de vida dos cidadãos, a exemplo da saúde e do meio ambiente, bem como da necessidade emergente de entender a práxis da política de saneamento básico municipal e a forma como esta é pensada e executada para o benefício coletivo.

Este trabalho está dividido em oito capítulos: o primeiro é a introdução. O segundo apresenta o método utilizado na pesquisa. O terceiro trata de aspectos relativos a políticas públicas e sua relevância para a sociedade. O quarto enfatiza o contexto do saneamento no Brasil, com destaque para a LNSB e as questões referentes à titularidade do serviço, fazendo um breve apanhado sobre os indicadores do saneamento na região norte e no estado do Pará. O quinto expõe os resultados da pesquisa bibliográfica sobre as funções de gestão

relacionadas à titularidade do serviço de saneamento básico. O sexto capítulo apresenta o *locus* da pesquisa, ressaltando a sua atual conjuntura na oferta do serviço de saneamento e seus principais instrumentos legais concernentes ao tema. O sétimo descreve os resultados da pesquisa de campo com a análise da política de saneamento atualmente ofertada no município. E, por fim, no oitavo e último capítulo, apresentam-se as considerações finais, sugestões para novos estudos e recomendações.

## **2 METODOLOGIA**

O método caracteriza-se por ser o conjunto de atividades sistemáticas e racionais capazes de oferecer segurança, traçando um caminho a ser seguido, para que se possa alcançar determinado objetivo (MARCONI; LAKATOS, 2003). Assim, é oportuno delimitar o presente estudo neste aspecto.

O universo desta pesquisa refere-se à política local de saneamento básico desenvolvida em Ananindeua, estado do Pará, e as unidades de análise são as ações realizadas pela gestão municipal referentes às diretrizes do exercício da titularidade do serviço, dispostas no Art. 9º da Lei nº 11.445/07. Dessa forma, este estudo possui caráter qualitativo, visto que buscou compreender um determinado fenômeno no contexto do qual é parte, numa perspectiva integrada, sendo conduzido por meio de diferentes caminhos, considerando que, neste tipo de abordagem, não há fórmulas ou receitas rigidamente estruturadas (GODOY, 1995). A pesquisa qualitativa centra-se no processo e também no seu produto ou resultado, e os pesquisadores buscam compreender como os fenômenos ocorrem (FRAENKEL; WALLEN, 1990; MERRIAM, 1988, apud CRESWEL, 2007).

No que tange aos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, pois tem como principal propósito a descrição das características de um determinado fenômeno. Conforme resume Vergara (2004), a pesquisa descritiva não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, no entanto, serve de base para uma eventual pesquisa explicativa relacionada ao tema analisado. Já a exploratória é utilizada em casos em que não há nenhum ou pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre determinado assunto.

As informações necessárias para o desenvolvimento deste trabalho foram obtidas pela coleta de dados primários e secundários. De acordo com Mattar (2005), dados primários são aqueles que não foram antes coletados. Eles são pesquisados com o objetivo de atender às necessidades específicas da pesquisa em andamento, já os dados secundários são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados, analisados e estão à disposição dos interessados. As fontes básicas de dados primários são pessoas que tenham informações sobre o objeto pesquisado e as de dados secundários são publicações, governos, instituições governamentais etc.

### **2.1 Procedimentos metodológicos**

Esta pesquisa utilizou dois tipos de procedimentos metodológicos para alcançar os seus objetivos: a pesquisa bibliográfica e documental e o estudo de caso.

### 2.1.1 Pesquisa bibliográfica

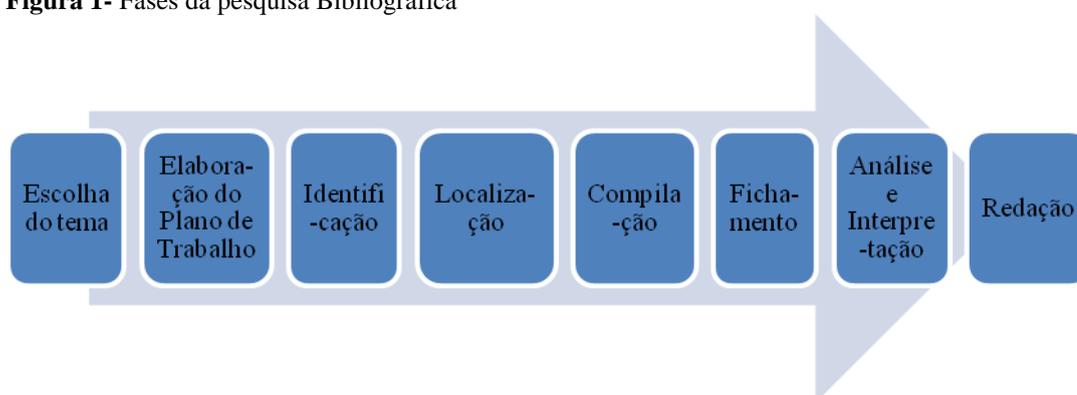
No capítulo 5 deste trabalho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica de modo a relacionar opiniões de diversos pesquisadores sobre as funções da gestão relacionadas à titularidade do serviço a partir da análise da Lei Nacional de Saneamento Básico, para, assim, alcançar o primeiro objetivo específico proposto no estudo: sintetizar o marco teórico e legal sobre as funções de gestão relacionadas à titularidade do serviço de saneamento básico e a relevância dessas funções para a oferta das respectivas políticas públicas. Assim, foram verificadas as seguintes questões:

- a) Planejamento e elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico;
- b) A regulação e fiscalização dos serviços de saneamento;
- c) Fixação dos direitos e deveres dos usuários;
- d) Participação e controle social nos serviços de saneamento básico;
- e) Sistema de informação sobre os serviços de saneamento básico.

As técnicas de investigação dessa etapa consistiram nos levantamentos e análises bibliográfica e documental, realizados por meio de livros, teses, dissertações e artigos científicos veiculados em revistas eletrônicas, para viabilizar o aporte teórico pertinente às temáticas de políticas públicas e saneamento básico.

A figura 1 demonstra as fases da pesquisa bibliográfica, segundo síntese de Marconi e Lakatos (2003):

**Figura 1-** Fases da pesquisa Bibliográfica



**Fonte:** Marconi e Lakatos (2003). Elaborado pela autora.

Segundo preceituam Marconi e Lakatos (2003), o tema é o assunto que se deseja provar ou desenvolver. Após a escolha dele, o passo seguinte é a sua delimitação, em que é necessário evitar a escolha de temas muito amplos que ou são inviáveis como objeto de pesquisa aprofundada, ou que conduzem a divagações, discussões intermináveis, repetições de lugares comuns ou "descobertas" já superadas.

Na elaboração do plano de trabalho, destaca-se a fase de desenvolvimento, na qual ocorre a fundamentação lógica do trabalho, cuja finalidade é expor e demonstrar suas principais ideias e que possui três fases:

- a) Explicação: é apresentar o sentido de um tema, analisar e compreender, procurando suprimir o ambíguo ou o obscuro;
- b) Discussão: exame, argumentação e explicação do tema;
- c) Demonstração: é a dedução lógica do trabalho, implicando o exercício do raciocínio.

Identificação é a fase de reconhecimento do assunto pertinente ao tema em estudo. O fichamento é feito à medida que o pesquisador tem em mãos as fontes de referência, isso lhe possibilita passar para a fase de análise e interpretação e, por último, a redação da pesquisa bibliográfica, a qual varia de acordo com o tipo de trabalho científico que se deseja apresentar (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Neste prisma, este trabalho apresenta, ao final da pesquisa bibliográfica, três quadros que sintetizam os achados em relação à LNSB e dos autores utilizados que escrevem sobre o assunto. O pano de fundo é formado pelas funções de gestão dos serviços de saneamento, quais sejam: Planejamento, regulação e fiscalização; fixação dos direitos e deveres dos usuários; participação e controle social; e sistema de informação de saneamento.

O Quadro 10 (Capítulo 5) caracteriza a síntese de cada função em relação à conceituação ou definição de importância dada pelo referencial teórico e a forma de tratamento da função na LNSB. O objetivo é verificar se o disposto na legislação entra em consonância com o defendido pelos especialistas no tema.

Seguindo a mesma esteira de raciocínio, o quadro 11 (capítulo 5) demonstra como a função de gestão se materializa na LNSB e se converte em ferramenta importante para a gestão do saneamento básico no Brasil. Já o quadro 12 (capítulo 5), evidencia as mesmas funções de gestão alinhadas com as principais ideias do referencial teórico sobre o tema. Nesse caso, a intenção é sintetizar o levantamento bibliográfico mostrando o ponto de vista

extralegislação. A partir dessas ideias, podem surgir instrumentos para melhorias nos normativos e na própria gestão do saneamento básico.

### 2.1.2 Estudo de Caso

Este trabalho utilizou o estudo de caso para analisar o contexto das políticas públicas municipais de saneamento básico em Ananindeua (PA), a partir do desempenho das funções de gestão elencadas no artigo 9º da LNSB. De acordo com Yin (2015, p. 17), o estudo de caso trata-se de “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno puderem não ser claramente evidentes”.

As técnicas de investigação dessa etapa consistiram, primeiramente, no levantamento documental: análise de leis, decretos, portarias, resoluções, estatutos, projetos e demais documentos concernentes à política local de saneamento, seguido da pesquisa de campo.

Conforme a concepção de Marconi e Lakatos (2003, p. 186), a pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de “conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles”. Assim, realizou-se a pesquisa de campo por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado, cujas questões abordadas surgiram do levantamento bibliográfico e documental (conforme apêndice A), buscando captar informações diretamente com os atores envolvidos na política local de saneamento de Ananindeua.

Desse modo, a pesquisa de campo decorreu entre os meses de maio e julho de 2018, conforme *stakeholders* e elementos listados no quadro 1. Todas as entrevistas foram realizadas mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) pelos entrevistados (conforme apêndice B) e tiveram duração média de uma hora. Este termo identificava a pesquisadora e o título da pesquisa e explicitava o objetivo do trabalho. Nele, o entrevistado declara o seu consentimento em participar da pesquisa, como também a concordância para que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações).

Ademais, antes da assinatura do TCLE, a pesquisadora apresentou os ofícios de solicitações de entrevistas devidamente assinados pelo orientador (Apêndices C a G), além das perguntas do roteiro de entrevista, e efetuou uma breve síntese oral dos principais tópicos a serem investigados. Os dados coletados foram gravados com a utilização de aparelhos

gravadores de voz e, em seguida, as informações foram transcritas para um software de edição de textos para a análise dos dados.

Destaca-se que, posteriormente à realização das entrevistas, foi efetuada uma pequena adequação no título da pesquisa, para melhor tradução do conteúdo do trabalho, tendo-se mantido nos apêndices o TCLE e os ofícios originalmente apresentados aos entrevistados e protocolados nos órgãos concedentes.

O critério de escolha dos entrevistados deu-se pelo potencial de contribuição ao trabalho e disponibilidade em participar da pesquisa, conforme sintetizado no quadro 1, o qual elenca os *stakeholders*, os temas e elementos investigados na pesquisa de campo:

**Quadro 1-** *Stakeholders*, temas e elementos que nortearam a pesquisa de campo

<i>Stackholder</i>	Tema / Função de Gestão	Elementos
-Representante da Secretaria Municipal de Saneamento;  -Representantes do Conselho Municipal ou de órgão colegiado voltado ao controle social do Saneamento no município.	Planejamento e Plano Municipal de Saneamento Básico	Existência do plano e seus componentes: - Diagnóstico da situação;  - Estabelecimento de objetivos e metas para a universalização;  - Compatibilidade com o PPA do município;  - Identificação de fontes de recursos;  - Previsão de revisão do Plano.
-Representante da Secretaria Municipal de Saneamento;  -Representante da Agência Reguladora do Serviço no Município.	Regulação e Fiscalização dos Serviços de Saneamento	- Existência de Entidade regulatória para o serviço no município; - Estabelecimento da forma de atuação e abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas; - Fixação de Padrões a serem atendidos na prestação do serviço; - Instrumentos para a garantia do cumprimento das metas estabelecidas; - Definição de tarifas para prevenir o abuso do poder econômico do prestador.
-Representante da Secretaria Municipal de Saneamento.	Fixação dos direitos e deveres dos usuários	- Existência formal dos direitos e deveres dos usuários do serviço.
-Representante da Secretaria Municipal de Saneamento;  -Representantes do Conselho Municipal ou de órgão colegiado voltado ao controle social do Saneamento no município.	Participação e Controle social	- Existência de Participação Social (audiências / consultas públicas) na elaboração do PMS; - Existência de Conselho Municipal de Saneamento no Município ou órgão colegiado para exercer o controle das políticas de saneamento no município; - Ocorrência de realização de consulta / audiência pública nas licitações referentes aos serviços; - Forma de divulgação para participação nos mecanismos de controle social;
-Representante da Secretaria Municipal de Saneamento;  -Representantes do Conselho Municipal ou de órgão colegiado voltado ao controle social do Saneamento no município.	Sistema de Informações Municipais sobre saneamento	- Existência de Sistema Municipal voltado às informações sobre o serviço; - Articulação com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento; - Divulgação das Informações para controle social.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Finalmente, o quadro 2 apresenta um resumo dos aspectos metodológicos utilizados neste estudo:

**Quadro 2-** Resumo dos aspectos metodológicos da pesquisa

<b>Caracterização da pesquisa</b>	<b>Organização da pesquisa</b>
<b>Metodologia</b> Qualitativa	<b>Objeto empírico</b> Gestão Municipal de Ananindeua
<b>Tipo da Pesquisa</b> Descritiva e exploratória	<b>Unidade de análise</b> Política municipal de saneamento
<b>Método</b> Estudo de caso	<b>Unidade de observação</b> Funções da Gestão relacionadas ao exercício da titularidade do serviço
<b>Instrumento de coleta</b> - Roteiro de Entrevistas - Gravador de voz	<b>Enfoque da observação</b> Atendimento à Legislação

**Fonte:** Elaborado pela autora, baseado em Henrichs (2015).

Descritos os métodos e técnicas utilizados, os capítulos seguintes apresentam o referencial teórico e os resultados da pesquisa.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE**

O presente capítulo explana o conceito e a importância da oferta de políticas públicas para a sociedade, destacando-se o papel do poder público neste processo para a o alcance da melhoria da qualidade de vida da população. Para tanto, faz-se uma breve explanação do ciclo de políticas públicas, considerando que a compreensão das fases do ciclo auxilia no entendimento do objeto que este estudo se propõe a analisar.

#### **3.1 Conceito de políticas públicas**

As restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos nas últimas décadas são, em parte, responsáveis pelo ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2002).

Nesse contexto, Mathias-Pereira (2012) e Rua (2014) analisam que é importante observar que entre as principais características da sociedade moderna destaca-se a diferenciação social como a mais marcante, em razão de que são a partir das diferenças que se originam os conflitos que devem ser mediados por instituições políticas. Dessa forma, para esses autores, a construção das políticas públicas ocorre num plano de elevada densidade política e de relações de poder complexas e conflituosas entre atores do Estado e da sociedade, entre setores e poderes do Estado e do governo, entre nível nacional e níveis subnacionais etc.

A partir das particularidades elencadas acima, para a efetividade do objetivo proposto por este capítulo, faz-se oportuno compreender dois conceitos basilares no contexto das políticas públicas: Estado e Governo. Conforme o entendimento de Mathias-Pereira (2012), a principal Instituição política é o Estado, pois nele concentra-se o principal *locus* do poder político, ressaltando-se, no âmbito do poder político institucionalizado, características como: a exclusividade (relacionada ao monopólio para o uso da força), a universalidade e a inclusividade (relacionada à intervenção sobre qualquer grupo, visando ao alcance do fim desejado).

Dessa feita, é possível compreender o Estado como uma organização política, jurídica e administrativa que “se constitui com a existência de um povo em um território fixo e submetido a uma soberania [...] que se organiza para formar uma sociedade expressa pela orientação conjunta do Estado e manter o poder político soberano” (SILVA; BASSI, 2012, p.

16) e suas ações “visam à execução de tarefas de interesse público, que se realizam pela Administração Pública” (RODRIGUES, 2010, p. 24).

O Estado é permanente nesse processo, mas se estrutura a partir de governos que são transitórios e fazem a gestão da coisa pública. Nesse cenário, compreende-se o governo como um conjunto de indivíduos que decidem sobre os rumos políticos de uma sociedade. Infere-se, portanto, que os governos devem representar e atender aos anseios do Estado, agindo de forma estratégica e planejada para o bem público (SILVA; BASSI, 2012; RODRIGUES, 2010).

Assim, do processo decisório e das ações do governo resultam as políticas públicas. Por conseguinte, os estudos voltados a esta temática são relevantes e capazes de ofertar contribuições tanto para a tomada de decisão quanto para a compreensão dos problemas públicos, de seus desdobramentos e para a busca de possíveis soluções.

No que concerne a esse aspecto, Secchi (2013) enfatiza que o embrião da construção da *policy analysis* (análise de políticas públicas) surgiu nos Estados Unidos no início do século XX, durante a chamada “Era Progressista”, na qual houve uma valorização do conhecimento científico como base para a decisão de políticas públicas. Na década de 1960, a expansão da área foi percebida pela adoção do *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS) em todo o governo federal estadunidense, criando uma demanda formativa e profissional para análise, planejamento, eficiência e racionalidade administrativa, como valores necessários para substituir a improvisação nos governos. Ainda conforme explica Secchi (2013), na década de 1970 houve o surgimento de vários programas de pós-graduação em políticas públicas em universidades, reforçando o caráter tecnocrático da área e, a partir da década de 1980, começaram a se formar várias abordagens teórico-metodológicas de análise de políticas públicas.

No campo das ciências especializadas, muitos são os modelos teóricos utilizados para analisar as políticas públicas. No quadro 3, faz-se uma breve síntese dos principais modelos teóricos destacados por Tude (2010) e das questões que guiam sua análise em torno da resolução das problemáticas que envolvem os estudos de Políticas Públicas:

**Quadro 3:** Modelos teóricos utilizados para analisar as políticas públicas

Institucionalismo (neoinstitucionalismo)	A Escola Institucionalista da Ciência Política tem origem nos Estados Unidos em meados do século XX. O seu principal pressuposto evidencia que o desenho organizacional das instituições é primordial no desdobramento do jogo político, relegando à participação dos cidadãos um caráter secundário.
Grupos de interesses	Esta teoria estabelece que grupos com atitudes próximas ou semelhantes tendem a unir-se e reivindicar interesses comuns sobre outros grupos constitutivos da sociedade. As Políticas Públicas representariam o equilíbrio mínimo alcançado na disputa dos grupos de interesse pelo poder político. Os <i>policy makers</i> (formuladores de políticas) ficariam então responsáveis em dar uma resposta às demandas dos diversos grupos sociais que os pressionam através de negociação e concessões frente às petições de grupos de influência concorrentes.
Teoria das elites	De acordo com a perspectiva elitista, as elites possuíram historicamente maior poder de influência sobre o processo de formulação/implementação das Políticas Públicas que as massas, isso em decorrência de sua efetiva capacidade de organização e seu alto grau de consenso, dificilmente encontrado nas massas. Assim, o processo de participação política democrática na formulação/implementação das Políticas Públicas adquiriria um caráter meramente simbólico já que essa prerrogativa estaria restrita somente a uma minoria.
Racionalismo	Dizer que uma política é racional significa afirmar que todos os valores essenciais para consecução dessa política foram amplamente difundidos e conhecidos e que, caso um desses valores tenha de ser sacrificado imediatamente, deve ser compensado por outro capaz de proporcionar o mesmo resultado. Assim, uma política racional pauta-se na relação custo (valor dos <i>inputs</i> ) X benefício (valor dos <i>outputs</i> ), ou seja, sempre priorizando a eficiência.
Incrementalismo	É a teoria concorrente da teoria racionalista. O incrementalismo considera a perspectiva racionalista irrealista e humanamente inviável, entendendo que seus pressupostos básicos requereriam uma capacidade de cálculo, conhecimento e previsão de fatos sociais que estariam além do escopo intelectual e técnico humano.
Teoria dos Jogos	A teoria dos jogos utilizada no campo das Políticas Públicas pode ser conceituada como o estudo das decisões racionais dos atores políticos quando postos em situações nas quais, interagindo com outros atores, têm que fazer opções e o resultado dessas escolhas depende das escolhas feitas por cada um dos atores envolvidos.
Teoria dos Sistemas	Preconiza que os diversos sistemas sociais estão em constante interação e, por isso, não devem ser considerados isoladamente, mas sim nas suas relações de interdependência mesmo que sejam estes extremamente heterogêneos. A partir dessa perspectiva, pode-se entender que para resolução dos problemas sociais deve haver uma interação entre os <i>policy makers</i> e a sociedade civil, num processo de troca de conhecimentos e experiências para consecução dos objetivos das Políticas Públicas formuladas.

**Fonte:** Tude (2010). Elaborado pela autora.

Na perspectiva conceitual, os autores que abordam a área são unânimes no entendimento de que ainda não há consenso sobre o que seja uma política pública. A esse respeito, Secchi (2016) assinala três aspectos que geram disparidades em torno do conceito (não necessariamente nesta ordem): 1) Se políticas públicas também podem significar omissão ou negligência; 2) Se apenas as diretrizes mais estruturantes (estratégicas) podem ser consideradas políticas públicas ou se estas podem ser estendidas para as diretrizes mais operacionais; e 3) Se os autores envolvidos em sua elaboração deveriam ser exclusivamente estatais.

Sobre a primeira disparidade apresentada, destacam-se autores como Dye (1972), Souza (2002) e Silva e Bassi (2012), que entendem que política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não. Nesta perspectiva, ao deixar de tomar providências em relação a um problema, o governo também está adotando uma política pública, visto que a ação de não fazer também afetará a coletividade. Em pensamento oposto, Secchi (2016) entende que situações de omissão ou negligência governamental não devem ser consideradas políticas públicas, mas apenas consideradas como a não inserção de determinado problema em agenda formal.

A respeito da segunda disparidade supracitada, sobre a abrangência estruturante ou operacional, Secchi (2016) destaca que o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública, pois a adoção desta limitação excluiria das análises as políticas municipais, regionais e estaduais que também se configuram como respostas a problemas públicos. Assim, “as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional” (SECCHI, 2016, p. 7).

Finalmente, no que tange à terceira disparidade, ao tratar do autor responsável por sua elaboração, o estudo de política pública pode ocorrer a partir de duas correntes distintas: a estatista, que rege que a política só é pública quando é emanada de ator estatal no âmbito de sua competência; e a multicêntrica, que atribui o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se objetiva enfrentar é público, independentemente de o autor responsável ser estatal ou não.

Dessa forma, a abordagem estatista admite que autores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não lhes confere o privilégio de decidir e liderar um processo de política pública. Nessa esteira, as definições de políticas públicas direcionam o foco das atenções para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Assim, as

políticas públicas são vistas como ações de governos e, portanto, revestidas da autoridade soberana do poder público, e dispõem sobre o que fazer, aonde chegar e como fazer (SOUZA, 2002; RODRIGUES 2010). Sob essa perspectiva, é possível também resumir política pública como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (SOUZA, 2002, p. 5).

Já a vertente multicêntrica admite a participação e a liderança em um processo de políticas públicas a atores não estatais. De acordo com Secchi (2016), relacionadas a esta visão estão as teorias da governança pública e das redes de políticas públicas, por exemplo. Alinhando-se a esta vertente multicêntrica, esse autor sintetiza seu entendimento sobre o conceito de política pública, caracterizando-a como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público<sup>4</sup>” e que a razão para o estabelecimento de uma política pública é “o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2016, p. 2).

Seguindo os mesmos preceitos de Secchi, Dias e Matos (2012) salientam que uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e / ou obtenção de maiores níveis de bem estar social. As políticas públicas resultam de processo de decisão surgido no seio do governo, com participação da sociedade civil, em que são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que sejam atingidos os objetivos estabelecidos.

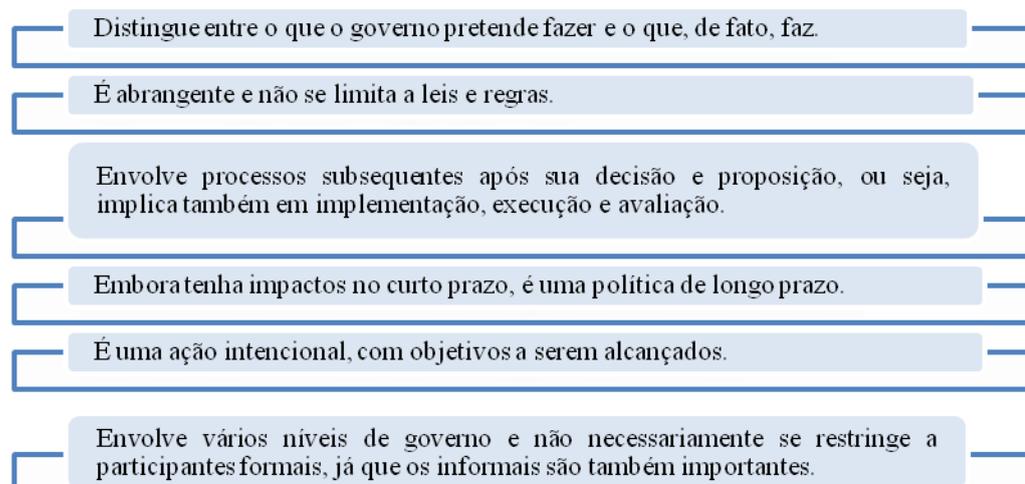
Desse modo, a política pública está a serviço dos assuntos públicos e seu propósito principal é alcançar objetivos de bem comum e os seus objetivos específicos devem estar relacionados com as seguintes alternativas que não se excluem: transformações estruturais, soluções de problemas setoriais ou temáticos, destinação de recursos e otimização de soluções (DIAS; MATOS, 2012).

Pelo exposto, é possível traçar os elementos principais que compõem o escopo de uma política pública:

---

<sup>4</sup> Um problema seria a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Assim, um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e existe a expectativa do alcance de uma situação melhor. Neste contexto, problema público “é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2013, p. 10).

**Figura 2-** Síntese dos principais elementos de uma política pública



**Fonte:** Souza (2002, p. 13 - 14).

Fator importante a ser destacado é a complexidade da oferta de políticas públicas, considerando que esta se trata de “um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2002, p. 8). Assim, a seção seguinte apresenta uma breve análise referente ao ciclo de políticas públicas, evidenciando as principais características de cada fase.

### 3.2. O ciclo de políticas públicas

De acordo com Souza (2002), a forma como o problema a ser resolvido pela política pública entra na agenda, seus participantes, arena decisória, desenho, escolha de alternativas, incentivos formulados para que haja adesão à política pública e a influência de políticas anteriores são fatores essenciais para o desdobramento da política pública e para o seu sucesso ou fracasso. Nesse sentido, a autora apresenta a questão da formulação / elaboração de políticas públicas de forma mais operacional, extraindo os principais pontos dos modelos por ela mapeados, construindo uma proposta do que seria um modelo descritivo / operacional para a formulação / elaboração de políticas públicas, como exposto no quadro 4:

**Quadro 4-** Modelo descritivo/operacional para formulação de políticas públicas

<b>Elemento</b>	<b>Descrição</b>
➤ Objeto	➤ Identificar com clareza os objetivos da política pública.
➤ Temporal	➤ Adotar visão de longo prazo, baseada em indicadores e em trabalhos analíticos sobre a política pública.
➤ Escala	➤ Considerar contextos locais, nacionais e internacionais.
➤ Inovação/ criatividade	➤ Questionar visões tradicionais e testar novas ideias/propostas.
➤ Evidência	➤ Utilizar dados de diversas fontes.
➤ Alternativas	➤ Analisar as diversas alternativas para enfrentar o problema que a política pública visa solucionar, argumentando por que a alternativa proposta é superior às demais.
➤ Custos	➤ Calcular os custos da alternativa escolhida.
➤ Inclusão	➤ Considerar o impacto sobre as demandas/necessidades dos que serão, direta ou indiretamente, afetados pela política pública.
➤ Fatores internos	➤ Considerar as capacidades institucionais, operacionais e financeiras do governo e a inserção da política no planejamento estratégico do governo.
➤ Fatores externos	➤ Considerar questões éticas, jurídicas e as restrições impostas pelas coalizões políticas que apoiam o governo.
➤ Aprendizado	➤ Analisar outras experiências similares.
➤ Vetos e apoios	➤ Identificar os principais "ganhadores" e "perdedores" e envolver os principais <i>stakeholders</i> no estágio inicial da formulação.
➤ Arenas decisórias	➤ Identificar, pelo tipo de política pública, as arenas decisórias onde os conflitos serão desenvolvidos.
➤ Políticas prévias	➤ Analisar os principais resultados, problemas e potencialidades de políticas anteriormente adotadas com objetivos semelhantes ao da nova política.
➤ <i>Policy community</i>	➤ Identificar <i>policy communities</i> (comunidade de especialistas) que apoiariam a política pública.
➤ Consciência coletiva	➤ Construir consciência coletiva sobre a importância da política pública, juntamente com uma <i>policy image</i> sobre suas vantagens.
➤ Redes sociais	➤ Mapear as redes de relações existentes entre o governo, grupos de interesse, comunidade de especialistas e burocracia.
➤ Incentivos	➤ Modelar um sistema de incentivos seletivos (sanções e recompensas) para sistemas, órgãos e participantes da política pública.
➤ Controle	➤ Montar mecanismos que minimizem a captura da política pública por interesses particularistas.
➤ Regras	➤ Identificar as regras formais e informais das instituições políticas, sociais e governamentais que podem influenciar positiva ou negativamente a política pública.

**Fonte:** Souza (2002, p. 17).

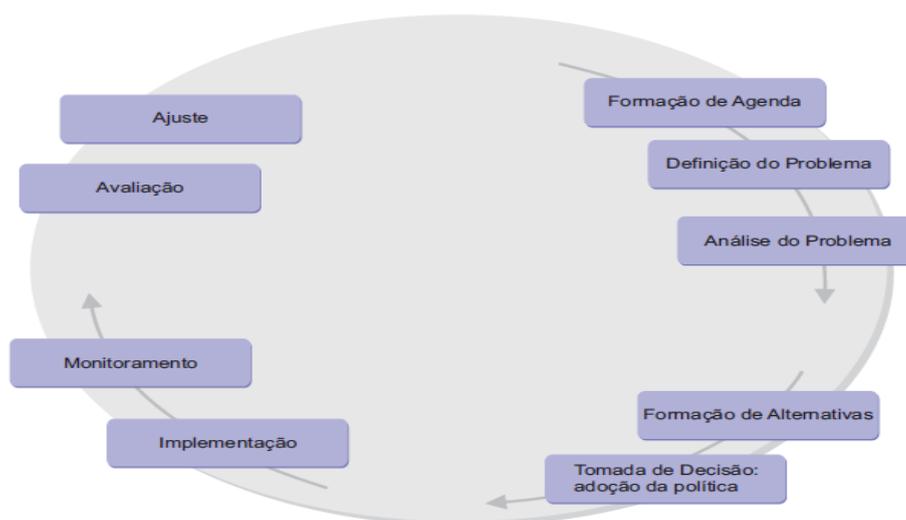
Conforme é possível observar, a partir da síntese apresentada pela autora, a formulação de políticas públicas é um processo complexo, que requer, além de tempo e investimento, a compreensão abrangente e teórica, não só do tema que será objeto da política pública, mas também dos processos e contextos envolvidos desde o seu início. O adequado entendimento dos elementos acima resumidos pode permitir ao decisor público melhor situar como a política pública será desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória que ela deverá

seguir e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que serão envolvidos ou afetados por ela (SOUZA, 2002).

O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Este ciclo é um esquema que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. A este respeito, Raquel (2012) e Rua (2014) têm o entendimento de que as etapas podem ser compreendidas como um processo não linear, sem ponto de partida claramente definido, em que atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou apresentarem-se parcialmente superpostas e que, ainda, que as fronteiras entre uma etapa e outra da política pública não estejam muito nítidas, o seu estudo a partir do ciclo auxilia na organização das ideias necessárias à compreensão dos diversos elementos que estão envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas.

Existem diversas versões para a visualização do ciclo de políticas públicas. Neste trabalho, apresenta-se o modelo defendido por Rua (2014), que o restringe às etapas ilustradas, conforme a figura 3:

**Figura 3-** Ciclo das Políticas Públicas



**Fonte:** Rua (2014, p. 33).

### 3.2.1 Formação de agenda, definição e análise do problema

O processo de formação de uma política pública inicia-se com a definição e análise de um problema ou de um estado de coisas que exijam intervenção governamental. Secchi (2016) destaca que um problema público é um conceito intersubjetivo, considerando que uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de

muitos atores relevantes. Ainda de acordo com ele, os partidos políticos, agentes políticos e organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam em identificar problemas públicos.

É importante entender que, de modo geral, os problemas que incidem na formação de agendas são interdependentes, envolvendo um conjunto de fatores que exigem uma abordagem holística e global. Assim, a definição de um problema público compreende uma decisão de intervenção política e também a definição da atuação e a delimitação da extensão de seus efeitos sobre os grupos envolvidos com o problema (DIAS; MATOS, 2012). A partir dessa decisão de intervenção, cria-se uma lista de prioridades de atuação que é conhecida como agenda.

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Uma de suas mais importantes funções é a faculdade de definir as prioridades da administração pública em termos de orçamento e mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012).

É possível que problemas ganhem ou percam espaço progressivo na agenda ou que sejam cíclicos, ganhando ou perdendo espaço de acordo com episódios marcantes ou de sazonalidade (SECCHI, 2016). Logo, a inserção de um problema na agenda não garante que ele será abordado ou resolvido, apenas indica que ele foi destacado para que o governo o leve em consideração entre uma massa de problemas, sendo, assim, elevado ao *status* de uma questão pública potencialmente sujeita à ação governamental (HOWLET; RAMESH; PERL; 2013).

Nesse contexto, Rua (2014) sublinha que um estado de coisas se torna problema e passa a ser considerado como um item na agenda governamental quando: a) constitui-se numa situação de crise, calamidade ou catástrofe; b) mobiliza a ação política; ou c) abre uma situação de oportunidade (permite que algum ator importante obtenha vantagens com a solução do problema). Observa-se, portanto, que toda construção de agendas determina as arenas decisórias e os agentes que estarão em conflito no poder político, envolvendo um processo altamente seletivo em que concorrem os problemas com diversas hierarquias de prioridades, que geralmente são bastante heterogêneas (DIAS; MATOS, 2012).

Desta feita, é possível identificar que a formação de agenda representa uma das fases mais importantes do ciclo da política pública, especialmente porque mobiliza uma ampla gama de recursos de poder, diversidades de interesses, de atores e situações.

### 3.2.2 Formulação de alternativas e tomada de decisão

De acordo com Saravia (2006), a formulação inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de uma declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. A partir dos objetivos pretendidos são elaborados métodos, programas, estratégias e ações para alcançá-los.

É na etapa de formulação de alternativas que se identificam as restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Por esse motivo, é possível inferir que nela adquire importância fundamental o papel da equipe designada para traçar as alternativas, considerando que nessa fase é realizado também o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução e os mecanismos escolhidos implicam diretamente nos custos de elaboração das políticas e nos tempos requeridos para perceber os efeitos práticos dos objetivos que se pretende alcançar.

É importante frisar que é possível que a busca por uma solução política assuma aspectos polêmicos e esteja sujeita a uma extensa gama de pressões conflitantes e de perspectivas e abordagens alternativas; por conseguinte, alguns atores podem ter vantagens sobre outros no processo político. Nesse cenário, Howlett, Ramesh e Perl (2013) ressaltam que as opções que serão levadas em consideração e os tipos de instrumentos selecionados para abordá-los dependem também da natureza e da motivação dos atores-chave disponíveis nos sistemas políticos e das ideias que eles sustentam.

Já a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 157) analisam que este estágio não é um exercício técnico, mas um processo inerentemente político, pois implica em “fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas” e que “a partir de um processo decisório podem resultar diferentes tipos de decisões”.

De acordo com Secchi (2016), existem três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para um problema público: 1) Os tomadores de decisão têm problemas em mãos e buscam soluções (modelo de racionalidade); 2) Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções e vice-versa (modelo incremental); e 3) Os tomadores de decisão têm soluções em mãos e buscam os problemas (modelo dos fluxos múltiplos).

No primeiro entendimento, a tomada de decisão *ad hoc* é com base em estudos de alternativas, ou seja, toma-se o problema já estudado, os objetivos já definidos para escolher a alternativa mais apropriada em termos de custos, rapidez, sustentabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão. Secchi (2016) destaca que embora seja um bom modelo didático, esbarra em algumas dificuldades: nem sempre os problemas e objetivos são claros, nem sempre existem soluções, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisões estruturantes. Além disso, ainda segundo o mesmo autor, algumas políticas não se concretizam conforme idealizadas no planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre os que têm o poder de interferir na implementação das políticas.

No segundo entendimento, o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de comparações sucessivas e ilimitadas. Para Secchi (2016), este modelo parte do pressuposto que em situações de alta complexidade, como em situações que envolvem a elaboração de uma política pública, o elemento político fala mais alto que o técnico e a presença de grupos de pressão em uma arena decisória e a força de diversos *stackholders* influenciam em qual ponto será alcançado um equilíbrio ou consenso.

Finalmente, o terceiro entendimento sustenta que um empreendedor de políticas públicas possui uma preferência prévia por uma proposta de solução já existente e busca inflar um problema na opinião pública e no meio político de modo que sua proposta se transforme em política pública.

Pelos vieses expostos, é possível inferir que “o ato de decidir é simbolicamente importante, pois é a ação mais visível do ator que detém o poder legal e legítimo de decidir” (DIAS; MATOS, 2012, p. 78). Neste momento, “o que era uma de muitas opções transforma-se em uma norma oficial, revestida de toda autoridade e força que emanam do Estado” (DIAS; MATOS, 2012, p. 78).

### 3.2.3 Implementação e monitoramento

A fase de implementação sucede a tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. Esta fase refere-se a “como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação” (SOUZA, 2002, p. 17) e, conforme sublinhado por Rua (2014, p. 89), compreende o “conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a

definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos”.

Secchi (2016) acentua que, neste momento do ciclo, a Administração Pública reveste-se de sua função precípua que é a execução de políticas públicas. Para tanto, é necessário que o *policymaker* (atores que protagonizam a elaboração de uma política pública) possua os meios necessários (instrumentos de políticas públicas) para transformar as intenções em ações públicas.

Entre os principais instrumentos de políticas públicas, destacam-se: a regulamentação, o estabelecimento de impostos e taxas, a prestação direta dos serviços públicos, a informação ao público (obrigatoriedade de transparência, a criação de *rankings* e a simplificação de informação), entre outros. O uso adequado dos diversos instrumentos pode ser determinante para a resolução de um problema público.

Outro fator relevante a ser evidenciado nesta fase é o modelo de implementação. Destacam-se aqui os modelos mais citados nos estudos relacionados: *top-down* (de cima para baixo) e *o bottom-up* (de baixo para cima).

O modelo *top-down* corresponde ao modelo tradicional do trabalho administrativo. Este enfoque pressupõe a existência de uma clara separação, tanto conceitual como temporal, entre a formulação e a decisão da política e a implementação das decisões. Admite também que de um modo geral os problemas que surgem na fase de execução devem-se, principalmente, a problemas de coordenação e controle (DIAS; MATOS, 2012; RUA; ROMANINI, 2013).

Já o modelo *bottom-up*, segundo Dias e Matos (2012), considera que se deve partir dos comportamentos no nível em que existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente. Destaca-se que “essa perspectiva reconhece o poder dos atores da sociedade e a própria sociedade civil, ao defender a hipótese de que ela, de modo isolado, é capaz de cooperar, bem como encontrar soluções para seus problemas” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 97).

Raquel (2012) defende a relevância da compreensão das duas abordagens supradelineadas, tendo em vista que, para a realização da análise de uma política, maior atenção deverá ser direcionada à etapa de elaboração de alternativas e tomada de decisão. No caso da abordagem *bottom-up*, ela poderá evidenciar variáveis de falhas das políticas públicas vinculadas aos gestores, políticos, tomadores de decisão; já a análise na perspectiva *top-down*

poderá indicar falhas no processo de implementação, especialmente aquelas relacionadas à capacidade administrativa do corpo burocrático.

Nesse contexto, depreende-se que é importante estudar a fase de implementação devido à possibilidade de se visualizar obstáculos e falhas que costumam afetar essa fase do ciclo de políticas públicas e, ainda, a de corrigir estratégias e propor reformulações nos objetivos da política, reduzindo custos e possíveis desperdícios.

O monitoramento, em conformidade com a concepção de Rua e Romanini (2013, p. 111), “é o exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais) de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, a depender do alcance do monitoramento, efetividade”.

Desta forma, dentro do ciclo de vida de uma política pública, esta ferramenta deve ser adotada para:

- a) Identificar falhas no desenho da política pública, do programa ou do projeto e/ou no seu Plano de Ação ou de Execução, provenientes ou de erros de formulação ou de mudanças imprevistas da realidade;
- b) Estabelecer se a política, o programa ou o projeto está sendo implementado conforme o planejado;
- c) Examinar continuamente os pressupostos da política, do programa ou do projeto, com o propósito de especificar os riscos de não serem realizados os objetivos;
- d) Identificar problemas recorrentes que precisam ser solucionados e prever suas consequências sobre a consecução dos objetivos; e
- e) Recomendar mudanças no Plano de Ação ou de Execução (RUA; ROMANINI, 2013, p. 112).

Assim, conforme a concepção das autoras acima transcritas, observa-se que o monitoramento torna-se relevante por possibilitar a interferência no processo de implementação de uma política caso seja detectado que sua concepção ou execução não é adequada à resolução do problema. Por esses fatores, as referidas autoras o consideram como uma ferramenta de uso cotidiano na gestão de políticas, programas e projetos e como uma ferramenta de gestão interativa e proativa, cujos resultados podem ser aplicados no aperfeiçoamento do trabalho de equipe e na tomada de decisões, e ele deve propiciar a aprendizagem organizacional.

#### 3.2.4 Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas que sucede a fase de implementação e dá suporte para a decisão de manutenção, melhoria ou extinção de uma determinada política pública. Dias e Matos (2012) analisam que se trata de um processo transversal a toda política,

implica a definição de finalidade, de uma metodologia e de como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política.

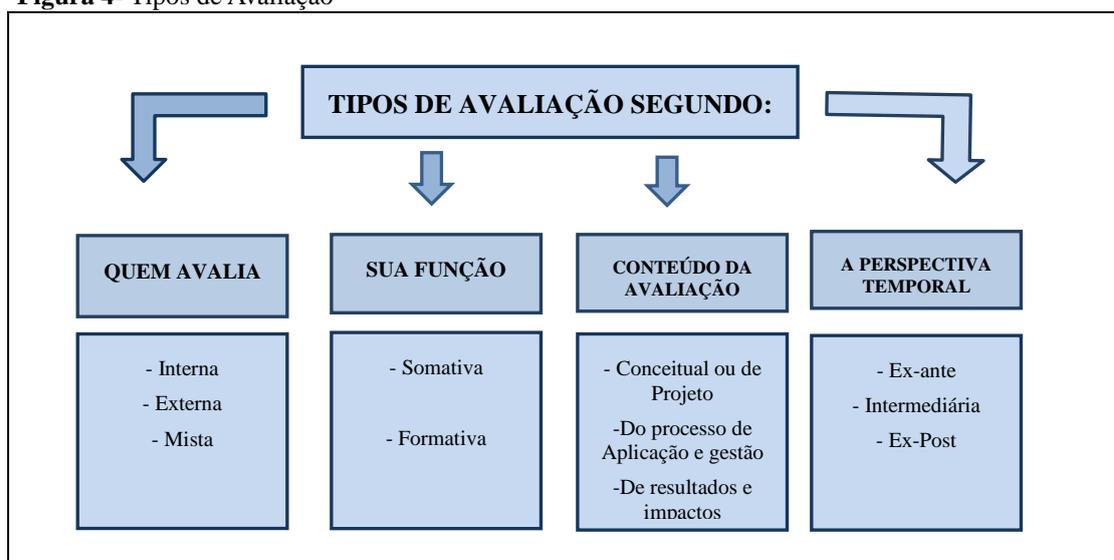
Nessa esteira, Rua (2003) sustenta que esta fase do ciclo de políticas públicas pode ser caracterizada como:

(1) Um julgamento (porque envolve valores) (2) sistemático (porque baseia-se em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) (3) dos processos ou dos produtos de (4) uma política, programa ou projeto, tendo como referência (5) critérios explícitos, a fim de contribuir para (6) o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability* (RUA, 2003, p. 3).

Além de defender que a avaliação busca estabelecer elementos para julgar e aprovar decisões, bem como desenvolver estratégias de intervenção na realidade, no aprendizado institucional e fortalecimento das instituições envolvidas, Rua (2003) destaca os diversos desafios do processo avaliativo, que abarcam desde as limitações referentes às fontes de informações, passando pelo contexto em que está inserida até as próprias habilidades e competências dos avaliadores (o que implica, além das habilidades analíticas, a capacidade de estabelecer parcerias estratégicas com *policymakers*, sem perder as características da independência da avaliação, e também a capacidade de atuar junto aos *stakeholders*, estabelecendo diálogos, ajudando a construir consensos e a gerenciar mudanças).

Por entender a avaliação como elemento importante do ciclo de uma política pública, de maneira bastante resumida, apresenta-se na figura 4 as principais tipologias de classificação de avaliação:

**Figura 4-** Tipos de Avaliação



**Fonte:** Osuna e Márquez (2000, p. 17).

**a) Avaliação Interna, Externa ou Mista:** A avaliação pode ser realizada pela equipe do programa (interna) ou por peritos contratados (externa). Dias e Matos (2012) defendem a avaliação conjunta, ou mista (com avaliadores internos e externos), pois alia a objetividade e independência da avaliação externa e melhor compreensão da gestão e dos mecanismos de implementação, possibilitando uma visão mais completa do processo avaliativo.

**b) Avaliação Somativa e Formativa:** A avaliação formativa visa fornecer informações para melhorar o objeto que está sendo avaliado; trata-se de um processo de aprendizagem para melhorar o conhecimento das partes envolvidas. Já a avaliação somativa trata-se de um processo de obtenção de informações para facilitar a tomada de decisão e julgar entre diferentes alternativas de determinada política (RUA; ROMANINI, 2013).

**c) Quanto ao conteúdo da avaliação:** Tendo como base o programa a ser avaliado, é possível distinguir três tipos de avaliação (conforme apresentado na figura 3).

A avaliação conceitual ou de projetos tem como objetivo analisar a concepção do programa, observando se este possui objetivos claramente definidos e mensuráveis e se estes têm correspondência com os problemas, além de examinar o modelo lógico de intervenções destinadas, tanto internamente como para o programa em relação a outras políticas e programas (DIAS; MATOS, 2012).

Para Souza (2002), a avaliação de processos visa à aferição da eficácia de uma política pública, isto é, verificar se a política/ plano/ programa/ projeto está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. Já a avaliação de resultados e impactos tem um propósito mais amplo e complexo, tendo em vista que diz respeito aos efeitos da legislação/plano/programa/projeto sobre seu público-alvo, de modo a estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições econômicas e sociais. Em síntese, esta avaliação visa verificar em que medida a política ou programa alcançou os objetivos ou atingiu os parâmetros ou critérios definidos.

**d) De acordo com a perspectiva temporal:** Rua (2003) analisa que a avaliação *ex-ante* expressa uma concepção holística, interativa e iterativa, segundo a qual a avaliação se inicia desde o momento em que se define o problema ou necessidade que justifica a política. Envolve a tomada de decisão e acompanha o processo de gestão,

informando-o sobre os seus avanços, riscos e limitações. Numa acepção mais restrita, a avaliação *ex-ante* consiste na análise de eficiência e na análise de impacto.

Ainda de acordo com Rua (2003), a avaliação intermediária ocorre durante a implementação e tem como objetivo principal a obtenção precisa e relevante para habilitar as alterações necessárias na concepção ou execução do programa. Por fim, a avaliação *ex-post* refere-se à avaliação que é desenhada quando a política já se encontra consolidada ou em fase final. É possível comparar os impactos observados também com os impactos estimados na avaliação *ex-ante*, para verificar se a seleção de alternativas de intervenção foi ótima.

Pelo exposto, observa-se que a avaliação pode ser considerada um processo bastante complexo dentro do ciclo de políticas públicas, capaz de atender a diversas finalidades e está presente não apenas na etapa final, para orientar quanto à continuidade ou não de determinada política, mas em todos os momentos de tomada de decisão da etapa de planejamento.

Nesta direção, Fernandes (2012) enfatiza que a avaliação de políticas públicas, em geral, é entendida como a fase final do ciclo de planejamento, apartada das fases de formulação e implementação. Todavia:

Entende-se que a avaliação é passível de integrar todas as fases do planejamento, assim como as demais fases do planejamento integram a avaliação, pois para proceder-se a um processo avaliativo é necessário antes formulá-lo e depois executá-lo, realizando o devido monitoramento de sua execução e, por fim, avaliá-lo (meta-avaliação). Não existe uma linearidade no processo de planejamento ou uma relação causa-efeito, mas sim uma circularidade entre seus componentes, de modo que cada um dos eventos comunicativos do planejamento (poder/não poder) carrega dentro de si todos os outros eventos (FERNANDES, 2012, p. 141).

Desse modo, a avaliação deve ser entendida como um fator crítico de sucesso das políticas públicas, devendo ser realizada em todos os momentos do ciclo, visto que o seu objetivo é “comprovar o grau ou a extensão das conquistas do sistema político e das organizações governamentais; e os resultados da avaliação são parâmetros para a abordagem e solução de problemas e para a tomada de decisão” (FERNANDES, 2012 p. 117).

Uma vez desenvolvidas estas ponderações acerca do ciclo de políticas públicas, pontuando-se suas fases e principais características, ressalta-se a importância de se considerar a existência de círculos de retroalimentação ao longo de todo o processo que compõe uma política pública, bem como que cada etapa envolve seus próprios atores, restrições, decisões e resultados, que devem estar direcionados ao atendimento das necessidades da sociedade visando a sua melhoria de qualidade de vida.

Nesse contexto, faz-se oportuno salientar as competências quanto às políticas públicas: a União se ocupa da “alta política” ou de “primeiro nível” (*high politics*), como a segurança nacional e os tratados de livre comércio, por exemplo; já os Estados e Municípios tendem a ocupar-se da “baixa política” ou de “segundo nível” (*low politics*), que inclui temas como proteção ao meio ambiente, turismo, entre outros (DIAS; MATOS, 2012).

Considerando que este estudo contempla a linha de gestão pública municipal, é oportuno realizar uma breve análise do papel da esfera municipal na oferta de políticas públicas, sobretudo as voltadas para a temática em análise no estudo: o serviço de saneamento básico.

Ponderando que as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país, Bucci (2008) ratifica que a Constituição Federal não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas. Da mesma forma, a origem da elaboração e implementação de uma política pode estar relacionada aos planos federal, estadual ou municipal. Estas opções estão estabelecidas na Constituição Federal e podem ser executadas de forma isolada ou em conjunto.

Nesse sentido, a constituição Brasileira de 1988 introduziu alterações no perfil do federalismo brasileiro, marcado pela transferência de recursos e encargos da União para governos estaduais e municipais. Nesta transição, os municípios passaram a ter uma posição mais relevante, já que são os responsáveis pelo desenvolvimento local, assumindo a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, aproveitando suas potencialidades econômicas e recursos naturais.

A esse respeito, Albuquerque (2004 apud DIAS; MATOS, 2012) afirma que uma das consequências da maior relevância dos Municípios em termos político-administrativos é a perspectiva de se pensar o desenvolvimento sob novo enfoque, em que o local assume o papel de ator de peso na consolidação de uma perspectiva de desenvolvimento nacional.

Moisés (2008) lembra que o poder público do município é o principal responsável por obras, serviços públicos e normas legais da maior relevância para a saúde ambiental e qualidade de vida dos que nele moram, trabalham, estudam, empreendem, circulam e se divertem. Dentre suas funções, podem ser destacadas:

- **Garante o abastecimento de água e o esgotamento sanitário; realiza a coleta, o tratamento e a disposição final de resíduos.**
- Pode desenvolver programas de combate à erosão, proteção de mananciais, controle de uso de agrotóxicos, educação ambiental etc. (MOISÉS, 2008, p. 94-95, grifo nosso).

Pelo exposto, observa-se que a gestão municipal é uma atividade que necessita de planejamento prévio e minucioso, sem o qual as ações realizadas podem levar a resultados indesejados e prejudiciais à população, tendo em vista que o município deve garantir o direito de todos a uma cidade sustentável para abrigar as funções básicas, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Com isso, pode-se inferir que é necessário que o município tenha por premissa o planejamento e a implementação de ações que possam propiciar à população o exercício de seus deveres e direitos básicos, entre os quais se destaca o saneamento básico, e um instrumento viabilizador importante para alcançar este objetivo é a oferta das Políticas Públicas.

Dessa forma, o capítulo seguinte versará a respeito das características do serviço de saneamento básico no Brasil, dos instrumentos abrangidos pela Lei Nacional de Saneamento Básico, das principais questões atinentes à titularidade do serviço nas regiões metropolitanas e fará um breve apanhado sobre os indicadores do saneamento na Região Norte e no estado do Pará.

## **4 O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E ALGUMAS QUESTÕES PERTINENTES AO SERVIÇO**

O presente capítulo está dividido em quatro seções. A primeira aborda reflexões pertinentes à relevância do saneamento básico, apresentando uma breve contextualização histórica desse serviço no país, para a compreensão dos aspectos que influenciaram a sua estruturação, evolução e formas de prestação aos usuários ao longo do tempo. Destaca-se, especialmente, o atual marco regulatório do serviço, a Lei nº 11.445/07, principal instrumento de política pública do saneamento no Brasil, fazendo-se um apanhado de seus tópicos mais relevantes, que serão aprofundados em capítulo específico deste estudo.

A segunda seção trata de aspectos da titularidade do saneamento, enfocando as controvérsias ainda existentes e que podem impactar na sua oferta para a sociedade, sobretudo nas regiões metropolitanas, contexto em que o município a ser investigado nesta pesquisa (Ananindeua) está inserido. A terceira seção faz uma breve exposição dos indicadores do saneamento básico na Região Norte do Brasil e no estado do Pará, com base em informações consolidadas pela pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD, 2015), visando contextualizar a realidade relativa aos serviços de saneamento em que o município analisado está inserido. Já a quarta seção faz uma breve síntese das mudanças recentes realizadas na LNSB, ainda em tramitação no Congresso Nacional.

### **4.1 O saneamento básico no Brasil**

As questões voltadas ao serviço de saneamento básico, por estarem fundamentalmente vinculadas à saúde pública, à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento local, configuram-se como direito social de cidadania, direito humano fundamental e dever do Estado. Assim, “a promoção do acesso aos serviços de saneamento básico representa uma das políticas públicas de maior perspectiva de impacto positivo que se tem atualmente” (CARNEIRO; GUEDES; RIBEIRO, 2017, p. 233).

Ademais, pelo impacto na qualidade de vida, na saúde, na educação, no trabalho e no ambiente, o saneamento básico envolve a atuação de múltiplos agentes em uma ampla rede institucional. No Brasil, está marcado por uma grande desigualdade e por um grande déficit ao acesso (LEONETI; PRADO; OLIVEIRA, 2011). Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2016) evidenciam que: 34 milhões de brasileiros não têm acesso à água encanada; 103 milhões de pessoas não estão conectadas às redes de esgoto;

apenas 38% dos esgotos gerados são tratados e a média de perdas de água na distribuição é de 36,9% (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016).

Além disso, o estudo do Instituto Trata Brasil (2014) constatou que, em 2013, segundo o Ministério da Saúde (DATASUS), foram notificadas mais de 340 mil internações por infecções gastrointestinais no país. O custo de uma internação por infecção gastrointestinal no Sistema Único de Saúde (SUS) foi de cerca de R\$355,71 por paciente na média nacional. Se 100% da população tivesse acesso à coleta de esgoto, haveria uma redução, em termos absolutos, de 74,6 mil internações<sup>5</sup>.

Segundo o mesmo estudo, no turismo, estima-se que a universalização do acesso ao saneamento básico criaria quase 500 mil postos de trabalho (hotéis, pousadas, restaurantes, agências de turismo, empresas de transportes de passageiros etc.). Já a valorização dos imóveis chegaria a R\$ 178,3 bilhões. Portanto, sozinha, compensaria, parcialmente, o custo da universalização do saneamento para o Brasil, estimado em R\$ 313,2 bilhões (INSTITUTO TRATA BRASIL; CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CEBDS, 2014).

Essas informações demonstram que os desafios inerentes à realidade brasileira nessa área ainda são consideráveis, tendo em vista que o déficit relacionado tem impacto tanto em aspectos de saúde pública, quanto econômicos e sociais. Isso demonstra a dificuldade do poder público em lidar com a complexidade do problema. Uma parcela deste cenário deve-se ao fato de que, historicamente, esse serviço permaneceu por muitos anos em segundo plano nas agendas políticas dos diversos níveis de governo.

Para o entendimento desse contexto, faz-se necessário realizar um rápido panorama do desenvolvimento histórico das estratégias e concepções relacionadas ao saneamento no Brasil.

Conforme análise realizada por Camatta (2015), é possível dividir a história do saneamento em seis grandes fases, distribuídas no lapso temporal que abarca desde o período colonial até a atualidade. Cada uma dessas fases é caracterizada por determinadas estratégias para o setor e possibilitam a noção das diferentes formas em que o saneamento apresentou-se e a maneira como evoluiu a partir do desenvolvimento das sociedades.

---

<sup>5</sup> Estudo denominado “Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro - 2014”, realizado em parceria entre o Instituto Trata Brasil e o CEBDS, contempla os principais ganhos que o país teria se chegasse à universalização dos serviços de água tratada e esgotamento sanitário. Entre várias áreas que melhoram com esses serviços, o estudo destaca os benefícios à Saúde, Educação, Trabalho e Renda, Imóveis e Turismo.

Assim, apresenta-se a seguir uma síntese das principais fases do saneamento no Brasil, conforme análise da autora, ressaltando-se os cenários em que se deram os fatos e as ações do poder público no contexto determinado:

- a) **1ª Fase (Período Colonial):** Nos séculos XVI, XVII, XVIII e na primeira metade do Sec. XIX, o Estado mostrou-se quase que completamente ausente em relação às questões sanitárias, decorrência da herança colonial portuguesa, cujo interesse maior era a exploração da Colônia;
- b) **2ª Fase (Meados do Séc. XIX até o início do Séc. XX):** A implementação das ações de saneamento estava intimamente ligada com a urgência em se estabelecer mecanismos para a prevenção de doenças e o Estado obrigou-se a assumir os serviços. No entanto, além de oferecer restrita abrangência destes, também pecava por sua baixa qualidade, transferindo a sua concessão para a iniciativa privada;
- c) **3ª Fase (Início do Séc. XX):** A prestação deficitária dos serviços das concessionárias privilegiava determinados núcleos, o que comprometia a universalização do acesso para os mais necessitados. Em 1910, houve uma centralização das ações públicas em prol da saúde e combate às endemias sob a responsabilidade do Governo Federal. Procurou-se a inserção de áreas desprestigiadas nesses serviços e criaram-se comissões, conselhos, diretorias e repartições com o encargo de ampliá-las. Em 1930, cria-se o Ministério da Educação e Saúde Pública e, em 1940, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Desejava-se a institucionalização da saúde pública e a centralização dos serviços de saneamento. Esta política estava centrada no Governo Federal;
- d) **4ª Fase (Década de 1940):** Inicia-se a comercialização dos serviços e surgem as autarquias como instrumentos financiadores para o abastecimento de água. Aos poucos, ocorre a separação do setor de saneamento do setor de saúde. Alguns Estados restabeleceram sua autonomia gerindo as questões de saúde, organizando seus serviços de saneamento e a sua própria legislação. Outros, entretanto, ainda incapazes dessa autoadministração, permaneceram dependentes da União (REZENDE; HELLER, 2008, apud CAMATTA, 2015).
- e) **5ª Fase (Anos de 1950 e 1960):** Ocorre maior abertura ao capital estrangeiro e surgem as empresas de economia mista e a participação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) como financiador. Estados e municípios procuram estruturar-se de forma descentralizada, criando administrativamente serviços de saneamento. Com o estabelecimento da ditadura militar, retoma-se a centralização

das decisões a nível federal, criando-se o Banco Nacional de Habitação que se torna gestor dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o qual, posteriormente, passará a ser o principal instrumento de suporte a toda a política de saneamento. Neste cenário, os municípios viram-se obrigados a repassar os serviços às companhias estaduais de saneamento básico, fortalecendo uma recentralização dos serviços.

**f) 6ª Fase (PLANASA):** O Plano Nacional do Saneamento (PLANASA) foi instituído em 1969, mas somente a partir de 1971, efetivamente, constituiu-se em ferramenta para que os Estados implementassem nos seus municípios os sistemas de abastecimento de água e esgoto. O programa previa a autonomia e a autossustentação por meio das tarifas e financiamentos, baseados em recursos retornáveis. Houve extrema concentração de decisões, permitindo imposições das companhias estaduais sobre os serviços municipais. O setor ficou adstrito a um arranjo nacional que afastou os municípios da gestão dos serviços, direcionando para os Estados a função de gerenciadores do sistema.

Nesse contexto, inicialmente, o país vivenciou uma forte transformação estrutural por meio de obras de grande vulto, que determinaram o abastecimento de água para 75% da população urbana. No entanto, inexistia uma coordenação estatal unificada eficiente, ocasionando uma lacuna no eixo institucional, principalmente nas esferas de coordenação da política e de projeto nacional para o setor. A partir da segunda metade dos anos 1980 e devido às grandes mudanças do quadro jurídico e político-institucional do país, com o fim do regime militar e vigência da Constituição Municipalista de 1988, o PLANASA acabou entrando em crise em função de problemas com recursos do Governo Federal (OLIVEIRA FILHO, 2006 apud CAMATTA 2015).

Em 2003, cria-se o Ministério das Cidades. Foi estimada uma meta de 20 anos para a universalização dos serviços de abastecimento de água, coleta de lixo e esgoto. Criou-se a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) no âmbito desse Ministério, com o objetivo de universalizar os serviços. Forma-se, então, o contexto institucional adequado, com a necessária legitimidade política de que o setor necessitava e pertinente suporte técnico ao processo de integração das ações no espaço urbano (CAMATTA, 2015).

De acordo com a síntese apresentada, com base na análise de Camatta (2015), é possível visualizar que a trajetória do saneamento básico no Brasil confunde-se com o desenvolvimento e expansão das cidades. Percebe-se que as políticas relacionadas oscilavam de acordo com os interesses políticos e econômicos de cada época e que, em geral, as ações desenvolvidas voltavam-se majoritariamente para a questão do abastecimento de água e coleta do esgoto.

Outro aspecto a ser salientado, ainda com base na análise de Camatta (2015), é a forte vinculação dos serviços de saneamento com os serviços de saúde até os anos 50 do século passado. Da mesma forma, a burocracia do setor, baseada na maior parte do tempo por uma política centralizadora, resultava em grande ineficiência nas políticas relacionadas, que se apresentavam com um caráter muito mais empresarial do que de serviços voltados ao atendimento das necessidades da maioria da população. Até o surgimento do PLANASA, não existia plano ou programa capaz de organizar efetivamente a questão do saneamento no Brasil, destacando-se apenas algumas legislações que não foram capazes de integrar ou sistematizar a prestação dos serviços. A partir da constituição de 1988, um vazio regulatório marcou o saneamento brasileiro, tendo esta lacuna sido preenchida com a aprovação da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, denominada LNSB, que estabelece diretrizes para a consolidação da política nacional do setor.

Uma discussão importante que esta lei suplantou foi a própria conceituação do serviço, considerando o saneamento básico como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas (BRASIL, Art. 3º, 2007).

Tal relevância deve-se ao fato de que, embora a estreita relação entre esses termos fosse reconhecida, tanto a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, como a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas, recebiam tratamento jurídico isolado, sendo focados mais frequentemente no âmbito municipal. Com o advento da nova designação legal, estes temas passaram a receber tratamento mais sistemático, compondo as ações integrantes de um conjunto a serviço do saneamento básico (CAMATTA, 2015).

Neste novo cenário, este importante instrumento de política pública, atribui obrigações aos titulares dos serviços, para que sejam alcançados os objetivos maiores da Lei, sobretudo no que se refere à universalização do acesso. Este princípio visa assegurar a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento e baseia-se na ideia de igualdade, defendendo o acesso de todos aos bens e serviços produzidos na sociedade. A esse

respeito, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) (BRASIL, 2014) destaca que a universalidade do acesso deve contemplar a integralidade dos componentes, ou seja: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Dessa maneira, “não basta uma aceitação do princípio geral da universalidade, isoladamente, sendo que este deve ser conceituado de forma articulada com as noções de equidade e integralidade” (BRASIL, 2014, p. 34).

Além do princípio da universalização, essa lei estabelece que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base em outros princípios, como: disponibilidade, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência das ações, controle social, segurança, qualidade e regularidade, articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, entre outras (BRASIL, Lei nº 11.445/07, Art. 2, 2007).

Nesse contexto, sublinha-se que o sucesso da Política Nacional de Saneamento, em sua essência, depende de sua articulação com outras políticas públicas (de habitação, de combate à pobreza e à sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção à saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida e para as quais o saneamento seja fator determinante), inclusive no que se refere ao financiamento. Isso fica evidenciado no inciso VI do art. 2º e no art. 48 da Lei n. 11.445/07 e é um requisito que evidencia a transversalidade do setor. Para assegurar que os princípios propostos sejam atendidos, em seu artigo 9º, a referida lei instituiu uma diretriz específica relacionada ao exercício da titularidade do serviço que, entre outras funções, prevê que os seus titulares devem elaborar suas políticas públicas por meio do planejamento, que, por conseguinte, deverá ter como instrumento um Plano Municipal de Saneamento Básico, bem como atender aos demais critérios relacionados à implementação e controle das referidas políticas<sup>6</sup>.

Dando continuidade à análise do contexto do saneamento básico no Brasil, ressalta-se que, na última década, mesmo com o advento da LNSB, pouco se avançou, sobretudo na esfera local, na capacidade de ofertar políticas públicas efetivas nesta área de gestão.

Nessa esteira, salienta-se o pensamento de Farias (2011):

Não se pode negar que os desafios da implementação dos instrumentos e regras da LNSB, nos municípios brasileiros, estão ligados a problemas antigos do setor de saneamento no Brasil, como: **falta de consenso quanto à titularidade dos serviços**; grande déficit de atendimento de água e esgoto nos municípios pequenos e nas

---

<sup>6</sup> Por constituir parte relevante do foco deste estudo, esse item será abordado com mais profundidade em capítulo específico.

periferias dos grandes centros; [...] a falta de sustentabilidade econômica da maioria dos prestadores públicos dos serviços por meio das tarifas cobradas; e investimentos públicos limitados à expansão e manutenção dos sistemas de água e esgoto, diante da falta de capacidade de pagamento da população pobre (FARIAS, 2011, p. 31, grifo nosso).

Cumprе frisar que, nesta pesquisa, somente alguns aspectos da lei nº 11.445/07 serão analisados, em virtude da delimitação do tema em questão. Assim, a respeito dos desafios vinculados à implementação dos instrumentos e regras da LNSB nos municípios brasileiros, apontados por Farias (2011), destaca-se aquele diretamente relacionado ao foco de estudo deste trabalho: a falta de consenso quanto à titularidade dos serviços. Conforme foi possível observar no panorama histórico apresentado, nas diversas fases enfocadas sempre existiu um embate entre União, Estados e municípios na disputa pela titularidade da prestação do serviço, a qual variava de acordo com os interesses políticos e econômicos de cada momento.

A Constituição Federal de 1988 agravou, de certa forma, esta questão ao consagrar a autonomia política dos municípios, considerando que os serviços de saneamento já eram prestados pelas companhias estaduais. Após a Constituição de 1988, sendo os municípios independentes, tornaram-se competentes para organizar e prestar os serviços que constituem interesse local; e, assim, passaram a defender o serviço de saneamento, enquadrando-o nesta categoria (CAMATTA, 2015).

Este fato tem sua complexidade acentuada quando consideradas as regiões Metropolitanas e a subjetividade da Política Nacional no que se refere à titularidade do serviço. Por merecer maior detalhamento, este item será abordado na seção seguinte, evidenciando-se os diversos posicionamentos acerca da prevalência da titularidade dos serviços de saneamento em regiões metropolitanas.

#### **4.2 Debate sobre a titularidade dos serviços de saneamento**

No que tange ao saneamento, a Constituição Federal atribui: competência à União para estabelecer suas diretrizes (Art. 21, XX); aos municípios, o encargo para prestá-lo, em razão de tratar-se de serviço de “interesse local” (Art. 30, V); aos Estados, em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, a competência para integrar a organização, o planejamento e a execução dessa atividade (Art. 25, § 3º).

O levantamento bibliográfico evidencia que os dispositivos supra-apresentados ainda geram muitos debates acerca da atribuição da titularidade deste serviço público, considerando que ao instituir competência municipal para prestação dos serviços de interesse local, a

Constituição Federal não conjecturou as divergências que emergiriam com a formação das regiões metropolitanas. Embora definidos como de interesse local, em alguns casos, determinados serviços ultrapassam as fronteiras municipais, caracterizando-se como interesse que se amplia para determinada região, transcendendo de local para interesse comum.

Não obstante, a Lei nº 11.445/07 claramente deixou de identificar o titular do serviço, como ressalta Camatta (2015):

A base para se estabelecer um marco regulatório é exatamente a de especificar posturas nas quais cada ente se sinta claramente cômico de sua atribuição: quem desempenhará determinada atividade; quem ditará as diretrizes gerais da política nacional a ser implementada; quais órgãos irão compor esse cenário e a quem caberá o papel regulador nessas atividades.

Ocorre que a Lei 11.445/07 não tratou expressamente do assunto como era esperado, para instalar fim da querela sobre a titularidade dos serviços de saneamento (CAMATTA, 2015, p. 115).

O capítulo II da LNSB trata “Do Exercício da Titularidade” e estabelece que “os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005” (BRASIL, 2007, Art. 8). Sob o ponto de vista de Camatta (2015), diante da legislação, nota-se que o dispositivo refere-se aos “titulares” dos serviços de saneamento, sem delimitar expressamente quem são, subtendendo-se tal indeterminação como intencional, de forma a ampliar o rol dos prestadores e facilitar a promoção da universalização do acesso. Segundo Camatta (2015, p. 120), “delimitar a prestação do serviço a um só ente poderia inviabilizar técnica e economicamente a execução dos serviços de saneamento”.

A esse respeito, o PLANSAB (2014, p. 109) justifica que “a LNSB não trata da titularidade dos serviços de saneamento básico, por entender que a definição de competências entre os entes da Federação é matéria exclusiva da Constituição Federal”.

O fato é que não há um consenso doutrinário, formando-se, basicamente, três posições sobre o assunto: a primeira defende que os serviços estão relacionados às competências resguardadas ao município (art. 30, inc. V, da CF/88), não sendo possível a sua avocação por outro ente da federação; uma segunda vertente entende que esta titularidade é, em regra, do município, mas o Estado passará a ser competente em caso de criação de Região Metropolitana, com respaldo no § 3º, do art. 25, da Constituição Federal; finalmente, existem defensores de que os serviços podem ser da competência do município, do Estado ou da União, conforme o grau de complexidade técnica e extensão territorial abrangida pela sua

prestação, independentemente da existência de Região Metropolitana.(ARAÚJO, 2007, apud SERRANO 2017).

Especificamente no que se refere às regiões metropolitanas, Serrano (2017) enfatiza que o alcance da expressão “interesse local”, empregada no art. 30 da Constituição, desperta discussões doutrinárias e judiciais no tema do saneamento, porquanto, embora indubitável o conteúdo do termo em se tratando de determinado município isoladamente, o mesmo não ocorre quando a matéria passa a ser tratada no contexto no qual haveria interesses de mais de um ente da federação. Esta perspectiva baseia-se na premissa de que “praticamente todo e qualquer serviço apresenta, em última instância, uma dose de interesse local, ao passo que, dificilmente, algum serviço local será indiferente aos interesses regionais e mesmo nacionais” (BARROSO, 2002, p. 261).

Assim, devido a Constituição de 1988 ter estabelecido que cabe aos Estados a competência de instituir as Regiões Metropolitanas, haveria a possibilidade de um deslocamento de competência do município para o ente estatal, uma vez que se verifica a prestação de serviços para interesses comuns, por imposição e decorrência do próprio interesse público, e, principalmente, como pressuposto da viabilidade dos serviços (CAMATTA, 2015).

Esse tema foi, inclusive, debatido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da emenda da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1842/RJ. No entanto, sem indicar uma solução única para a questão, o STF logrou sedimentar alguns princípios para oferecer ao administrador possíveis arranjos flexíveis para os casos que se apresentarem: “E esses princípios não excluem a titularidade municipal, conjugam-na com a necessidade de colaboração em sistemas interligados pelo desenvolvimento das urbes” (TAMASAUSKAS, 2017, p. 220).

Nessa seara, Serrano (2017) reforça que determinados serviços contarão com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, conforme consagrado constitucionalmente. Os demais, de competência municipal, prescindem do auxílio de outros entes da federação, o que não impede a atuação conjunta, que poderá ser realizada mediante acordo, sempre preservada a titularidade municipal. Assim, conforme entendimento de Bercovici (2017), a política de saneamento básico é uma comprovação de que o federalismo é um instrumento de cooperação e que esta é uma espécie de planejamento coordenado, com a anuência de todos os titulares das funções estatais, em contraposição a um planejamento imposto de cima para baixo.

Diante do exposto, o presente trabalho partirá do pensamento majoritário de que, ainda que em regiões metropolitanas, a titularidade para os serviços de saneamento é municipal, tendo em vista a natureza predominantemente local dos interesses envolvidos:

Nesses termos, os municípios que compõem uma região metropolitana possuem condão para, discricionariamente, criar, modelar, e instituir a forma de prestação dos serviços públicos ligados ao interesse comum de que são titulares absolutos, ainda que em seu exercício, em razão das circunstâncias, estejam condicionados à composição com outros municípios limítrofes, dada a integração necessária a alguns de seus serviços (SERRANO, 2017, p. 410).

Desse modo, entende-se que o exercício da titularidade na execução do serviço de saneamento deve ser de competência municipal, tendo em vista que cada município deve conhecer suas particularidades e necessidades mais urgentes na área. Da mesma forma, este conhecimento deve ser utilizado para que a gestão do município possa buscar articulação com outros municípios, nos casos de regiões metropolitanas, que exijam ações conjuntas, bem como do próprio Estado, seja para fomento, planejamento ou gestão de ações viabilizadoras da universalização do acesso ao direito de um meio ambiente saudável e uma melhor qualidade de vida, por meio da adequada oferta do saneamento.

Feitas essas considerações, faz-se oportuno apresentar uma breve exposição dos indicadores do saneamento básico na Região Norte do Brasil e no estado do Pará, com base em informações consolidadas pela pesquisa nacional de amostra de domicílios (PNAD), de modo a evidenciar o cenário regional relativo à oferta do serviço de saneamento no qual o município analisado está envolvido.

#### **4.3 O saneamento básico na Região Norte e no estado do Pará**

No ano de 2015, o IBGE estimou, por meio da PNAD, 68 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil, um acréscimo de 1,5% em relação ao ano de 2014, o que representa quase 1 milhão de novas residências. De acordo com estudo realizado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES, 2015)<sup>7</sup>, a Região Norte foi a que apresentou o maior aumento relativo no número de domicílios (3,1%), conforme detalhado na tabela 1:

---

<sup>7</sup> Estudo denominado “Situação do Saneamento no Brasil: Uma análise com Base no PNAD 2015”, cujo objetivo foi analisar os principais indicadores de saneamento no Brasil, por meio de suas cinco Grandes Regiões e Unidades da Federação, em um comparativo 2014/2015.

**Tabela 1-** Número de Domicílios no Brasil

<b>Grandes regiões</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Variação</b>	<b>Variação %</b>
<b>Norte</b>	4.939.047	5.094.579	155.532	3,1%
<b>Centro-Oeste</b>	5.133.108	5.215.298	82.190	1,6%
<b>Nordeste</b>	17.562.315	17.836.708	274.393	1,6%
<b>Sul</b>	10.273.693	10.417.030	143.337	1,4%
<b>Sudeste</b>	29.130.602	29.473.276	342.674	1,2%
<b>Brasil</b>	67.038.765	68.036.891	998.126	1,5%

Fonte: ABES (2016, p. 8).

O percentual referente à Região Norte equivale a, aproximadamente, 156 mil novas residências, das quais o Pará é responsável por 107.069 mil (com a maior variação percentual entre todos os estados da região, 4,7%) conforme detalhado na tabela 2:

**Tabela 2-** Número de Domicílio na Região Norte

<b>UF</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Variação</b>	<b>Variação %</b>
<b>Acre</b>	222.753	231.408	8.655	3,9%
<b>Amapá</b>	201.323	205.994	4.671	2,3%
<b>Amazonas</b>	1.037.383	1.045.394	8.011	0,8%
<b>Pará</b>	2.263.853	2.370.922	107.069	4,7%
<b>Rondônia</b>	574.557	590.901	16.344	2,8%
<b>Roraima</b>	154.728	152.292	- 2.436	-1,6%
<b>Tocantins</b>	484.450	497.668	13.218	2,7%
<b>Total da Região</b>	4.939.047	5.094.579	155.532	3,1%

Fonte: ABES (2016, p. 20).

Ainda de acordo com esse estudo, a Região Norte foi a que apresentou o maior crescimento no item abastecimento de água, com o aumento de 3,0% nos domicílios abastecidos por rede geral. Não obstante, a região continuou com menor desempenho geral neste quesito entre as regiões do país, atingindo uma cobertura de 60,2% dos domicílios. Os indicadores da região para os serviços de coleta de lixo e de cobertura de esgoto também continuam sendo os mais baixos, com 78,6% e 22,6%, respectivamente (ABES, 2015).

A tabela 3 apresenta a síntese das principais informações do estudo supracitado, referente às regiões do país:

**Tabela 3-** Síntese do Desempenho em Saneamento Básico 2015 - Regiões

Critério Analisado	Abastecimento de água por rede		Cobertura de Esgoto		Esgoto não conectado à rede		Sem esgotamento Sanitário		Coleta de Lixo	
	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)
<b>REGIÃO</b>										
NORTE	60,2	3,0	22,6	9,7	73,2	3,1	4,3	-59,05	78,6	2,5
SUL	88,3	1,9	65,1	6,7	34,5	-7,0	0,4	8,84	94,1	1,6
SUDESTE	92,2	1,2	88,6	2,2	11,2	-5,8	0,3	-15,43	96,4	1,4
CENTRO-OESTE	85,7	2,2	53,2	16,4	46,4	-11,2	0,4	-19,0	91,9	1,6
NORDESTE	79,7	1,3	42,9	5,9	51,8	-1,3	5,3	2,9	79,1	1,6
<b>Colocação da Região Norte entre as 5 regiões</b>	<b>5</b>		<b>5</b>		<b>1</b>		<b>2</b>		<b>5</b>	

Fonte: ABES (2016). Elaborado pela autora.

Apresentado o panorama das regiões, faz-se oportuno analisar os indicadores relacionados ao estado do Pará, tendo em vista que este apresentou o maior aumento no número de domicílios da Região Norte. A tabela 4 detalha os indicadores de cada Estado da região, destacando a colocação do Pará em cada critério analisado pela pesquisa.

**Tabela 4-** Síntese do Desempenho em Saneamento Básico 2015 – Estados da Região Norte

Critério Analisado	Abastecimento de água por rede		Cobertura de Esgoto		Esgoto não conectado à rede		Sem esgotamento Sanitário		Coleta de Lixo	
	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)	Cobertura 2015 (%)	Varição 2014/2015 (%)
<b>ESTADO</b>										
ACRE	54,0	1,7	43,0	42,4	47,9	-9,6	9,1	-30,5	79,3	2,9
AMAPÁ	52,8	-4,0	4,6	-61,0	91,7	8,6	3,7	145,5	89,2	2,2
AMAZONAS	74,1	2,4	35,2	-7,5	59,2	8,8	5,6	17,2	84,8	0,7
PARÁ	52,6	4,8	15,5	23,3	80,4	3,8	4,0	-25,1	73,8	3,4
RONDÔNIA	47,6	2,7	13,4	-16,4	85,5	7,0	1,1	-16,9	78,8	2,9
RORAIMA	86,2	-2,8	40,8	56,6	56,6	-23,0	2,6	29,3	82,8	-3,6
TOCANTINS	80,7	3,4	32,9	33,1	62,5	-5,4	4,6	-29,6	81,8	3,7
<b>Colocação do Pará entre os 7 estados da região</b>	<b>6</b>		<b>5</b>		<b>3</b>		<b>4</b>		<b>7</b>	

Fonte: ABES (2016). Elaborado pela autora.

As informações apresentadas na tabela 3 salientam os desafios que se apresentam para a Região Norte quanto à necessidade de melhorias no setor de saneamento, considerando o aumento do número de domicílios e o déficit dos serviços de abastecimento de água por rede

de esgotamento sanitário e coleta de lixo. Consoante apresentado na tabela 4, os mesmos desafios apresentam-se ao estado do Pará quando verificados os percentuais relacionados aos serviços em cada Estado da Região Norte: o Pará figura entre as últimas colocações em critérios como abastecimento de água (52,6% de domicílios atendidos), cobertura de esgoto (15,5% de domicílios atendidos) e coleta de lixo (73,8% de domicílios atendidos), demandando ações efetivas relativas ao alcance da universalização do acesso ao saneamento básico para a população.

#### **4.4 Atualizações recentes no marco regulatório do saneamento básico no Brasil**

Importante salientar que durante o desenvolvimento desta pesquisa, foi editada a Medida provisória (MP) nº 844, de 09 de julho de 2018, que se destina a atualizar o marco legal do saneamento básico no Brasil, atribuindo à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência para editar normas de referências nacionais sobre o serviço de saneamento, além de alterar as atribuições do cargo de especialista em recursos hídricos e alterar a lei de regência da matéria para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no Brasil, Lei nº 11.445/07.

Considerando que uma MP se constitui em norma com força de lei, editada pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência e que, apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, ela precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária e, ainda, que o objetivo geral deste trabalho tem como escopo principal um artigo específico da LNSB, faz-se necessário um adendo sobre as principais proposições da MP Nº 844/2018.

O art. 5º da MP supramencionada promove mudanças substantivas na LNSB. Os dispositivos alterados e acrescentados por ele tratam de: definições (art. 2º); princípios fundamentais (art. 3º); titularidade dos serviços públicos pelos municípios e Distrito Federal (art. 8º-A); formulação das políticas públicas de saneamento básico pelo titular dos serviços (art. 9º); regras sobre dispensa de licitação pelo titular dos serviços (art. 10-A); cláusulas essenciais do contrato de concessão (art. 10-B); condições de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico (art. 11); plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de municípios (art. 17); planos de saneamento básico (art. 19); objetivos da regulação (art. 22); normas regulatórias (art. 23); vinculação de acesso a recursos públicos federais ao cumprimento de normas de referência nacional (art. 25-A); diretrizes e objetivos da política federal de saneamento básico (arts. 48 e 49); alocação de recursos

públicos federais (art. 50); Plano Nacional de Saneamento Básico (art. 52); Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA (art. 53); e Comitê Interministerial de Saneamento Básico - Cisb (arts. 53-A, 53-B e 53-C), entre outros.

A exposição de motivos da referida MP ressalta que a mudança na legislação tem o objetivo de garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico e aperfeiçoar a legislação de gestão dos recursos hídricos e a de saneamento básico, assim como a interação entre as políticas públicas dessas duas áreas. Entre suas principais propostas, defende:

**Quadro 5-** Alguns aspectos citados na exposição de motivos da MP nº 844/2018

<b>TÓPICO</b>	<b>OBJETIVO</b>
Atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência de elaborar normas nacionais de referência regulatória para o setor de saneamento básico, que servirão como balizadores das melhores práticas para os normativos dos diferentes reguladores de saneamento básico do País.	Espera-se, assim, uma elevação na qualidade das normas regulatórias para o setor de saneamento básico e maior uniformização regulatória em todo território nacional.
Criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico – Cisb.	Tem a finalidade de assegurar a implantação da Política Federal de Saneamento Básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.
Adequação das regras de consórcios públicos ao setor de saneamento.	Nesse sentido, a MPV propõe dois conjuntos de mudança: 1. Alteração possibilitando a manutenção dos contratos de programa em casos de alienação de controle acionário de companhia estatal prestadora de serviços de saneamento básico. 2. O segundo conjunto de modificações visa alterar, para o setor de saneamento, a dispensa de licitação prevista na Lei nº 11.107/2005 para os casos de celebração de contrato de programa entre ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.
Dispõe que os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico.	- O exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico pelos Municípios e pelo Distrito Federal fica restrito às suas respectivas áreas geográficas. - Na hipótese de interesse comum, o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico será realizado por meio: I - de colegiado Inter federativo formado a partir da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; II - de instrumentos de gestão associada, por meio de consórcios públicos ou de convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição.

**Fonte:** Brasil (Congresso Nacional, 2018). Elaborado pela Autora.

Um aspecto importante abordado por esta MP e já discutido neste trabalho, diz respeito à titularidade do serviço, pois, apesar de esclarecer que a titularidade dos serviços é

dos municípios e do Distrito Federal, condiciona a titularidade às respectivas áreas geográficas. Assim:

De acordo com a MP o Município que tem alguma etapa da prestação do serviço realizada no município vizinho, contíguo ou não, perde o direito de exercer a prestação do serviço, o que coloca em risco as diversas prestações interdependentes existentes no país (BRASIL. EMENDA nº 472/MP nº844, 2018).

Ademais, em se tratando de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, essa competência seria exercida pelo conjunto dos municípios, com participação do Estado, por meio do Ente Metropolitano. Neste cenário, entende-se que existe a possibilidade de o exercício da titularidade de um município influenciar serviços de saneamento básico de outros territórios porquanto ele participa de órgão colegiado de entidades cuja competência territorial é mais ampla, fato que seria prejudicial aos municípios com menor representatividade.

Em sua redação, a MP 844/2018 condiciona (Art. 25, §1º) o acesso a recursos federais aos municípios que aderirem às normas de regulação impostas pela Agência Nacional de Águas (ANA). Conforme destacado nas emendas nº 008, 0013, 0060, 0141,0159, 0184, 0204, 0374,0472/MP 844/2018, “verifica-se que a ANA se tornará a agência setorial de regulação, o que enfraquecerá a autonomia das entidades reguladoras subnacionais, que se tornarão, por conseguinte, meras executoras das decisões da ANA”. Além disso, o novo dispositivo afirma que a regulação dos serviços poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora (Art. 23, § 1º). Antes da edição da Medida Provisória, o entendimento era de que a delegação poderia ocorrer para Ente dentro dos limites do respectivo território. Esse fator pode tornar ainda mais incipiente a regulação dos serviços, dadas as diversidades e particularidades de cada localidade.

Aspecto também importante trazido por essa MP refere-se à obrigação de os municípios realizarem chamamento público antes da celebração de contratos, visando alcançar a proposta de manifestação de interesse mais eficiente e vantajosa para a prestação descentralizada dos serviços públicos de saneamento (Art. 10A). Este fato, pela lógica de mercado, poderia ser prejudicial aos municípios menos rentáveis economicamente, tendo em vista que a iniciativa privada tende a interessar-se apenas pela operação em municípios rentáveis. Por conseguinte, haveria prejuízo para o chamado subsídio cruzado, já que, no modelo atual, as companhias públicas de saneamento utilizam a receita de serviços prestados em localidades com maior rentabilidade para financiar a prestação de serviço em locais de menor renda, de difícil acesso ou economicamente inviáveis, conforme ressaltado abaixo:

Esse artigo aumenta ainda mais a seleção adversa ao interesse público, ou seja, induz as operadoras públicas e privadas a competir apenas por municípios superavitários, deixando os deficitários ao encargo dos municípios e estados. Dessa maneira, dificulta a prestação do serviço de forma regionalizada e, ao dificultar a prática de subsídios cruzados, agrava as diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços, com prejuízo para a população mais carente. Os resultados para o setor serão catastróficos. [...] Para os municípios superavitários, após o chamamento público, haverá invariavelmente interessados e desta forma haverá licitação pública. [...] Com a aplicação desse processo nos municípios que atualmente são doadores, extingue-se todo o subsídio entre municípios. Já para os municípios deficitários, não haverá interessados dos agentes, podendo inclusive não haver nem interesse por contrato programa, ficando o município nas mãos do poder público. A fonte de financiamento, nesse caso, deverá ser fiscal (BRASIL, Emenda n° 127, MP n° 844, 2018).

Destaca-se, ainda, o §5° do Art. 11 editado pela MP 844/18, o qual permite a substituição dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) por um estudo de viabilidade técnica, fator que poderia incentivar a falta de planejamento, diminuição da transparência e da participação social e prejudicar a eficiência dos serviços públicos, uma vez que, pelas próprias características exigidas para a construção do plano, o titular do serviço poderia abrir mão de um importante instrumento de gestão.

Por fim, a Medida provisória também altera a definição de saneamento básico trazida pela LNSB, mantendo os quatro serviços e inserindo maior detalhamento:

Art. 2° Para fins do disposto nesta Lei considera-se:

I - Saneamento básico - conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) Abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, pela disponibilização, pela manutenção, pela infraestrutura e pelas instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição;
- b) Esgotamento sanitário, constituído pelas atividades, pela disponibilização e pela manutenção de infraestrutura e das instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para a produção de água de reuso ou o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbanas; e
- d) Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes (BRASIL, MP n° 844/2018, Art 2°, 2018).

Especificamente no que se refere ao escopo de análise deste trabalho, Art. 9° da LNSB, a MP em comento trouxe algumas alterações textuais, conforme quadro comparativo a seguir:

**Quadro 6-** Comparativo Medida Provisória nº 844/2018

<b>LNSB (antes da MP nº 844/2018)</b>	<b>LNSB (Após a MP nº 844/2018)</b>
Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: ..... .....	Art.9º..... .....
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;	II - prestar diretamente ou delegar a prestação dos serviços;
	III - definir a entidade responsável pela regulação e pela fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico e os procedimentos para a sua atuação, observado o disposto no § 5º do art. 8º-A;
III - <b>adotar</b> 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 - <b>definir</b> os parâmetros a serem adotados 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 - <b>fixar</b> os direitos e os deveres dos usuários;	V - <b>estabelecer</b> 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 os mecanismos <b>e os procedimentos de controle social</b> , observado o disposto no inciso IV do caput do art. 2º;
VI - <b>estabelecer</b> sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;	VII - <b>implementar</b> sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - Sinisa, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos - Sinir e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério das Cidades; e
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.	VIII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos” (NR).

**Fonte:** Brasil. Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (2018).

Observa-se que os aspectos ressaltados nesta seção são extremamente relevantes com relação aos possíveis impactos a serem gerados na prestação do serviço de saneamento e demandam adequada análise e debate. Conquanto, considerando: que a MP que altera a legislação do saneamento foi editada concomitantemente ao encerramento da fase de pesquisa de campo deste estudo; que, até a entrega deste trabalho, ainda estava em tramitação na Comissão Mista do Congresso Nacional (com 525 propostas de emenda, aguardando designação do relator para seguir em votação nas duas casas do Congresso Nacional); que, por ser um dispositivo provisório (com prazo de validade de 60 dias, podendo ser prorrogado por período igual), caso não seja aprovado nesse espaço de tempo, o instrumento caduca e perde

sua eficácia, sem que seja possível a sua reedição; e por não contemplarem o escopo delineado para esta pesquisa, tais mudanças não serão aqui aprofundadas.

Ademais, conforme se observa no quadro 6, apesar das mudanças textuais, manteve-se, na maioria dos incisos, a essência dos requisitos exigidos para o titular do serviço na formulação da respectiva política (Art. 9º). Dessa forma, este estudo seguiu com a análise inicialmente delineada e apresentada na qualificação.

## **5 AS FUNÇÕES DE GESTÃO SEGUNDO A LNSB E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A MELHORIA DO SERVIÇO DE SANEAMENTO**

Este capítulo tem o objetivo de efetuar uma síntese do marco teórico e legal sobre as funções de gestão relacionadas à titularidade do serviço de saneamento básico, previstas no artigo 9º da Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), e ressaltar a relevância dessas funções para a oferta das respectivas políticas públicas.

Destacam-se os elementos mínimos que o titular dos serviços deve atender, também com base no decreto regulamentador nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e a análise de autores que já abordaram referidas funções para, objetivamente: 1) verificar se o disposto na legislação entra em consonância com o defendido pelos especialistas no tema; 2) demonstrar como a função de gestão se materializa na LNSB; e 3) evidenciar o alinhamento das funções apresentadas na legislação com as principais ideias do referencial teórico sobre aquelas, demonstrando o ponto de vista extra legislação.

Dessa forma, divide-se este capítulo em seções que tratarão especificamente de cada uma das funções de gestão que devem ser atendidas pelos titulares na prestação do serviço de saneamento.

### **5.1 As funções de gestão relacionadas à titularidade da oferta do serviço de saneamento**

O município, por ser titular do Saneamento Básico, possui competências inerentes a essa responsabilidade. A LNSB imputou-lhe o desempenho de atribuições que, além de se encartarem na sua responsabilidade de titular, condicionam a prestação do serviço, orientando os seus limites fundamentais. Tais condicionantes concatenam-se com a necessidade de elaboração de uma política municipal e, ainda, um plano local, voltados para o setor (ARAÚJO; ZVEIBIL, 2009).

O Art. 9º estabelece a competência do titular dos serviços na formulação da política pública de saneamento básico, que deverá:

- 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;
- [...] 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 (BRASIL, Lei nº 11.445, Art. 9º, 2007).

Conforme é possível observar, ao regular a prestação dos serviços, essa legislação define quatro funções de gestão: o planejamento, a prestação dos serviços, a regulação e a fiscalização. Em todas as funções de gestão deve haver o controle social, atendendo ao estabelecido no inciso X, do art. 2º da mesma lei (BRASIL, 2011). A figura 5 ilustra as funções atribuídas aos titulares do serviço de Saneamento Básico:

**Figura 5-** Funções de Gestão dos Serviços de Saneamento Básico, segundo a Lei nº 11.445/07



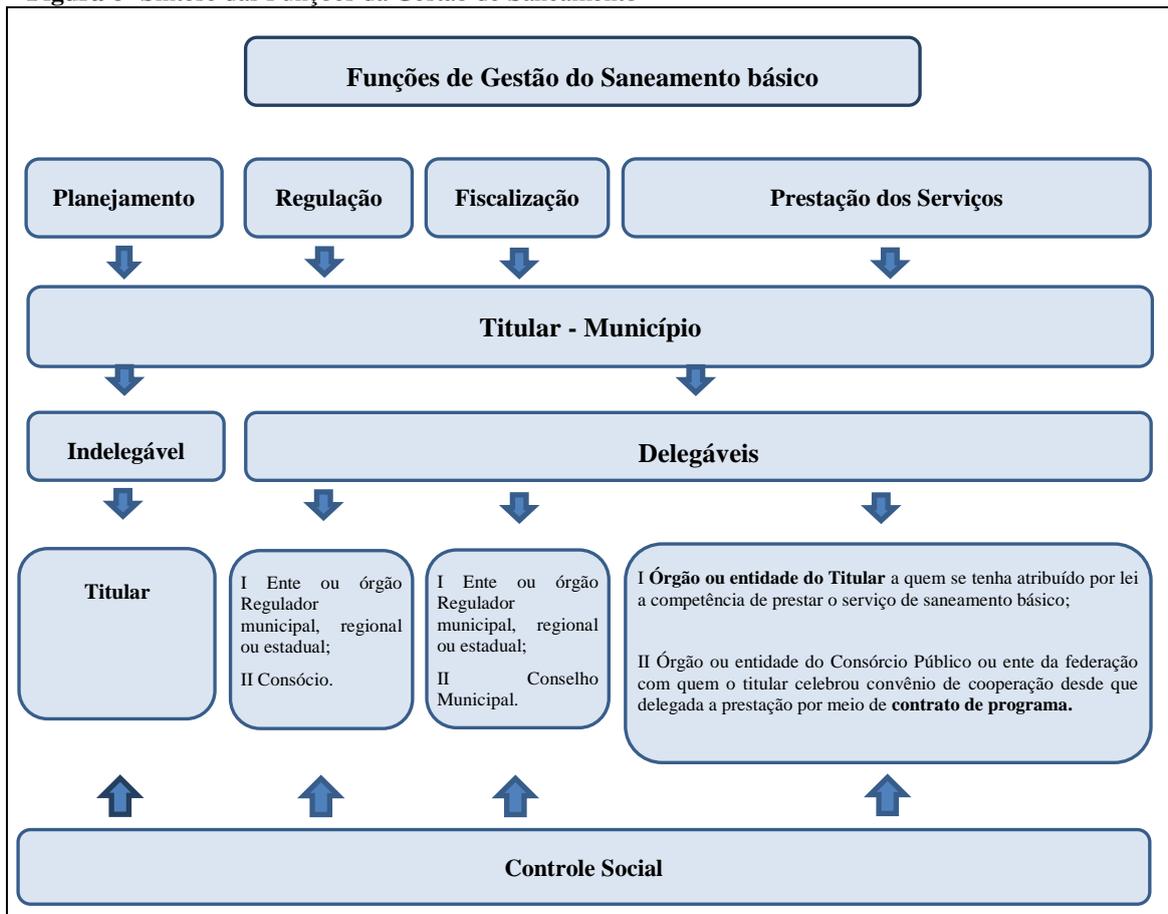
**Fonte:** BRASIL (2011, p. 41).

A esse respeito, o Art. 8º do capítulo II da LNSB, que trata do exercício da titularidade do serviço, dispõe que o titular poderá prestar diretamente os serviços ou delegar a sua organização, regulação e fiscalização a outro ente da federação ou, ainda, delegar a prestação dos serviços a um ente que não integre a administração do titular nos termos do Art. 241 da Constituição Federal<sup>8</sup>. Já o planejamento e o controle social são indelegáveis de responsabilidade do titular, que deve assegurar as suas exequibilidades.

Convém pontuar que a Lei determina que a regulação e a fiscalização são funções que devem ser exercidas por entidades independentes, ou seja, os prestadores dos serviços não têm o direito legal de se autorregular. Cabe ao município (titular) executar essas funções ou definir a entidade reguladora e os limites da sua atuação (FGV; CERI, 2016).

Para melhor compreensão, na figura 6 apresenta-se uma síntese das funções de gestão dos serviços de saneamento, vinculados à titularidade dos serviços, conforme ressaltado nos parágrafos anteriores:

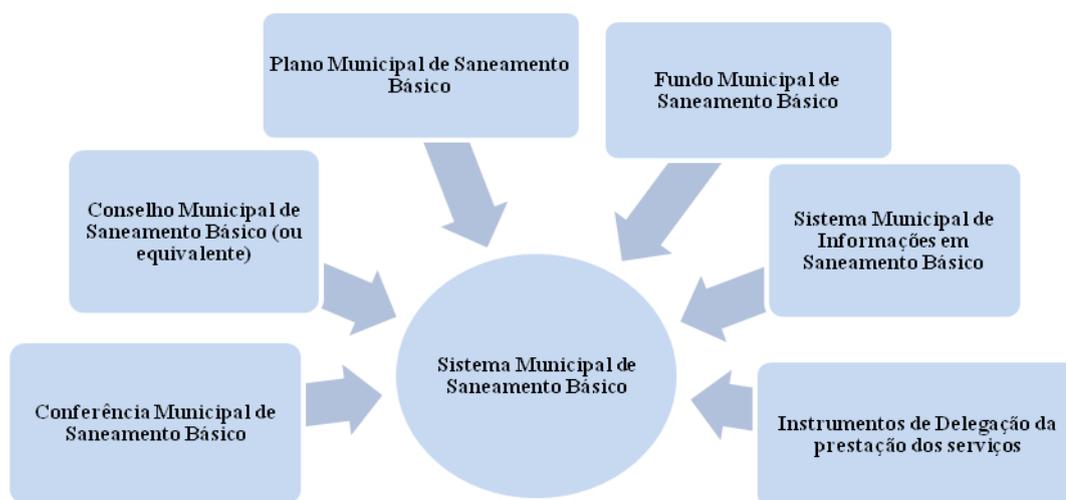
<sup>8</sup> A delegação pode ocorrer por meio de consórcios públicos, convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

**Figura 6-** Síntese das Funções da Gestão de Saneamento

Fonte: CERI; FGV (2016). Adaptado pela autora.

Dentro deste contexto, o Ministério das Cidades (2011) recomenda que, para a execução racional e organizada das ações de saneamento em um município, é importante que seja organizado um Sistema Municipal de Saneamento, o qual deve ser composto por instâncias, instrumentos básicos de gestão e um conjunto de agentes que, dentro de suas respectivas competências, prerrogativas e funções, integrem-se de modo articulado e cooperativo com vistas à formulação de políticas, definição de estratégias, execução e avaliação das ações relacionadas. Este sistema seria composto pelos instrumentos apresentados na figura 7.

**Figura 7-** Componentes do Sistema Municipal de Saneamento Básico



**Fonte:** Brasil (2011). Elaborado pela autora.

No âmbito do sistema municipal de saneamento, destaca-se que a prestação dos serviços, em conformidade com o disposto na Lei nº 11.445/07, deve ser prestada diretamente ou por meio de delegação. Esta prestação deverá ter como base o plano municipal, devidamente aprovado pelo conselho municipal, que reflita as necessidades da população local e seja resultante de um processo de planejamento democrático e participativo, de modo a atingir sua função social. Para subsidiar a elaboração do plano, é fundamental a estruturação de um sistema de informações sobre as condições dos serviços de saneamento, de modo a fornecer dados para a elaboração de diagnósticos, com a identificação dos principais problemas relacionados, além da avaliação das ações.

Já o conselho municipal de saneamento deve ser criado por lei e caracteriza-se como uma instância colegiada de viés deliberativo e consultivo, cujos membros devem representar os diversos atores envolvidos na prestação e utilização do serviço: poder público municipal, prestadores do serviço, usuários e segmentos sociais vinculados. Este instrumento, mediante apoio técnico especializado, tem a finalidade de regular, avaliar e realizar o controle da prestação dos serviços de saneamento.

O fundo municipal de saneamento tem como objetivo principal a promoção da universalização do acesso ao saneamento e a missão de financiar as ações públicas, de acordo com o disposto na legislação. E, por fim, a conferência é um instrumento de mobilização social que pode permitir a produção de diagnósticos e planos de gestão, além da democratização das decisões e o controle social da política.

Tais instrumentos, se harmonicamente instituídos e em devido funcionamento, podem contribuir para a efetividade da política municipal de saneamento. Desta forma, é essencial que o titular observe ao que está prescrito na legislação, sobretudo as funções de gestão vinculadas ao exercício da titularidade do serviço (listadas no art. 9º da LNSB), visto que, dessa maneira, além do atendimento ao princípio da legalidade, estará dispondo de instrumentos adequadamente propostos para a promoção da universalização do acesso ao serviço e melhoria da qualidade de vida da população.

## **5.2 Planejamento e elaboração dos planos municipais de saneamento básico**

Conforme já enfatizado neste trabalho, uma das principais mudanças na política pública do setor de saneamento trazida pela lei nº 11.445/07 foi a separação das funções de planejamento, regulação e fiscalização e prestação do serviço. No que tange ao planejamento, Camatta (2015) frisa que este é capaz de ordenar e organizar as ações humanas para a realização de certos objetivos, a fim de evitar a imprevisibilidade. No âmbito do saneamento, a autora defende que:

O planejamento torna-se o instrumento apto a conjugar proteção social dos indivíduos diante das falhas de mercado que se apresentam no setor de saneamento. Ele é o equilíbrio entre a garantia da livre iniciativa e a do desenvolvimento social, para que a universalização do acesso seja conquistada (CAMATTA, 2015, p. 159).

Segundo esse entendimento, o planejamento seria pressuposto para a organização de toda atividade de saneamento, contribuindo para a racionalidade das ações e programação das estratégias a serem adotadas num determinado cenário, servindo de elo entre os aspectos econômicos e sociais intrínsecos ao setor, de modo a viabilizar o seu acesso a todos os segmentos da sociedade (CAMATTA, 2015).

O estabelecimento do planejamento como premissa para a elaboração das políticas públicas relacionadas representou um avanço sem precedentes para as ações do setor, considerando que os dispositivos anteriores a esta legislação não conseguiram traduzir-se em elementos suficientes para a organização e estruturação adequada dos serviços. Neste sentido, a Lei nº 11.445/2007 instituiu este instrumento como um requisito essencial para a universalização dos serviços, tornando-o obrigatório a todos os municípios. Assim, estes passaram a ser os grandes protagonistas e responsáveis pela execução das mudanças.

O decreto nº 7.217/10, artigo 2º, apresenta o conceito de planejamento para a lei do saneamento, sendo entendido como “as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das

quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada” (BRASIL, Art. 2º, Inc. I, 2010).

Nessa conjuntura, um dos principais requisitos exigidos dos titulares é a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços, devendo contemplar os componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas (BRASIL, Art. 3º, I, a-d, 2007).

De acordo com o Art. 19 da Lei nº 11.445/07, o plano poderá ser único ou específico para cada serviço, abrangendo todo o território do município, devendo ter como escopo mínimo:

- I Diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, bem como 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 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, Art. 19, 2007).

O Plano Municipal deverá conter, ainda, objetivos e metas de longo prazo, ser elaborado para um período de 20 anos e ser revisto e atualizado, periodicamente, em até quatro anos, antes da elaboração do Plano Plurianual (BRASIL, Art. 19, parágrafo 4º, 2007). Essa exigência busca promover harmonia entre as ações de ambos os planos.

Nos casos em que forem editados planos distintos para cada serviço, o titular tem a responsabilidade de coordenar e integrar todos os planos de modo a uniformizar as ações administrativas necessárias para a sua eficácia. Neste propósito, a própria legislação versa sobre a integralidade das ações entre os seus princípios balizadores (Art. 2º Inc. II). Este quesito é plenamente justificável, considerando-se também a transversalidade do saneamento com áreas diversas como saúde (tanto no aspecto de promoção como de prevenção) e meio ambiente.

Fator importante a ser enfatizado é que, com vistas a buscar consonância com os princípios da transparência das ações e do controle social (apresentados no art. 2º, IX e X, respectivamente, da LNSB), as propostas dos planos, bem como os estudos que lhe sejam

basilares, devem ser amplamente divulgadas, inclusive por meio da promoção de audiências ou consultas públicas (BRASIL, Art. 19, parágrafo 5º, 2007).

A LNSB almejou, ainda, consolidar o Plano de Saneamento de modo que sua elaboração (ou a ausência dela) gerasse consequências relevantes para a prestação dos serviços, tornando-o, desta forma, um instrumento fundamental tanto para a celebração quanto para a execução dos contratos de prestação do serviço. A este respeito, Prado (2017) destaca que:

- a) Na celebração do contrato, o atendimento do plano de saneamento é condição de validade do ato praticado;
- b) Ao longo da execução contratual, existe um poder-dever de manter o contrato e a prestação de serviços em conformidade com o plano de saneamento, observadas as suas atualizações;
- c) A inexistência do plano ou a não conformidade do contrato ao que nele estiver estabelecido impedirá ou, no mínimo, dificultará bastante o financiamento dos investimentos (PRADO, 2017, p. 295-296).

Sobre este aspecto, ressalta-se que o Artigo 50 da Lei 11.445/2007, estabelece que “a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com os recursos da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico e com os Planos de Saneamento Básico”. Neste sentido, o Decreto nº9.254, de 29 de dezembro de 2017, definiu que após 31 de dezembro de 2019, a existência do plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, quando destinados a serviços de saneamento básico (BRASIL, Art. 1º, § 2, 2017,).

Apesar dessa determinação, o resultado de um estudo do Ministério das Cidades (2016)<sup>9</sup> atestou que apenas **30%** dos municípios brasileiros declararam possuir o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). O Fator positivo deste cenário é que este patamar sobe para **68%** quando se soma o percentual de municípios que, de acordo com essa pesquisa, declararam estar elaborando o Plano.

Assim, considerando o prazo mínimo para a elaboração do Plano de aproximadamente um ano, tem-se como provável que até o final de 2018 a meta do PLANSAB, para

---

<sup>9</sup> Estudo denominado “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”, cujo objetivo foi subsidiar a formulação dos programas federais e informar ao Conselho das Cidades (ConCidades) sobre a situação dos planos, tendo em vista a aproximação do término do prazo estabelecido no Decreto nº 8.629, de Dezembro de 2015, posteriormente revogado pelo Decreto nº9.254, de 29 de dezembro de 2017, citado desta seção.

atendimento deste critério de 32%, seja cumprida e ultrapassada, em atendimento ao Decreto nº9.254/17.

Feita essa ressalva, apresenta-se em seguida o quadro resumo com a sistematização dos resultados finais obtidos pelo estudo do Ministério das Cidades:

**Tabela 5-** Panorama dos Planos de Saneamento Básico no Brasil 2016

<i>Situação</i>	<i>Inconsistência</i>	<i>Possui Plano</i>	<i>Plano em elaboração</i>	<i>Sem Informação</i>	<i>Total</i>
Norte	8	99	182	162	<b>451</b>
Nordeste	8	184	805	797	<b>1794</b>
Centro-Oeste	13	54	295	104	<b>466</b>
Sudeste	70	662	561	375	<b>1668</b>
Sul	21	693	248	229	<b>1191</b>
Brasil	120	1692	2091	1667	<b>5570</b>

Fonte: Brasil (2017, p. 39).

De acordo com os dados apresentados na tabela 5, o levantamento do Ministério das Cidades aponta que das 5.570 cidades brasileiras, apenas 1.692 (30,4%) declararam ter elaborado seus planos municipais. Outras 2.091 (37,5%) cidades estão com a elaboração dos planos em andamento. Além disso, 2% (120) das cidades apresentaram inconsistências nos dados e não há informações sobre 29,9% (1.667).

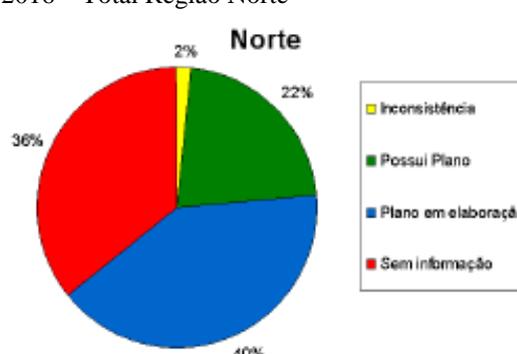
Nos gráficos de 1 a 6, apresentam-se os percentuais da pesquisa referentes às regiões brasileiras, com base na tabela 5:

**Gráfico 1-** Panorama dos Planos de Saneamento 2016 – Total Brasil



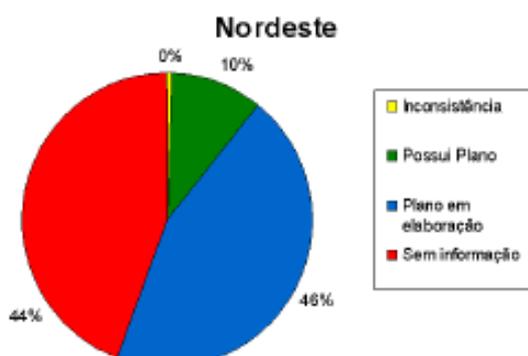
Fonte: Brasil (2017, p. 39).

**Gráfico 2-** Panorama dos Planos de Saneamento 2016 – Total Região Norte



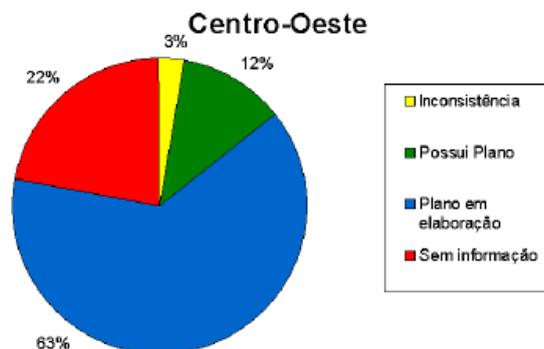
Fonte: Brasil (2017, p. 39),

**Gráfico 3-** Panorama dos Planos de Saneamento – 2016 – Total Região Nordeste



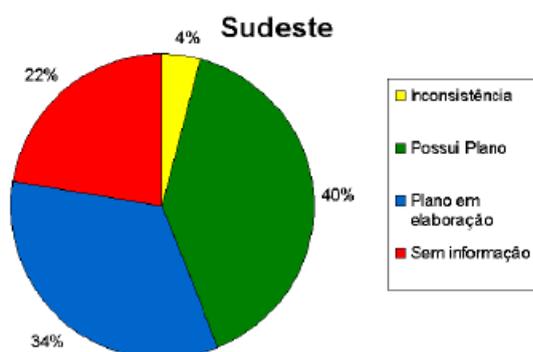
Fonte: Brasil (2017, p. 39).

**Gráfico 4-** Panorama dos Planos de Saneamento – 2016 – Total Região Centro-Oeste



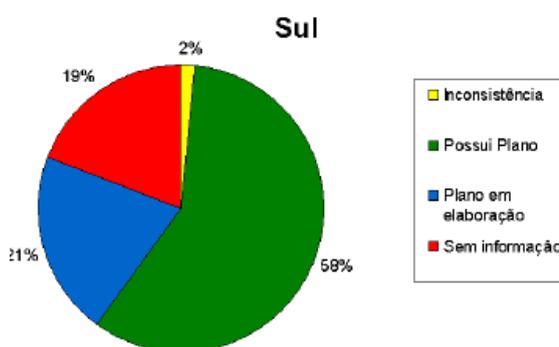
Fonte: Brasil (2017, p. 39).

**Gráfico 5-** Panorama dos Planos de Saneamento – 2016 – Total Região Sudeste



Fonte: Brasil (2017, p. 39).

**Gráfico 6-** Panorama dos Planos de Saneamento – 2016 – Total Região Sul



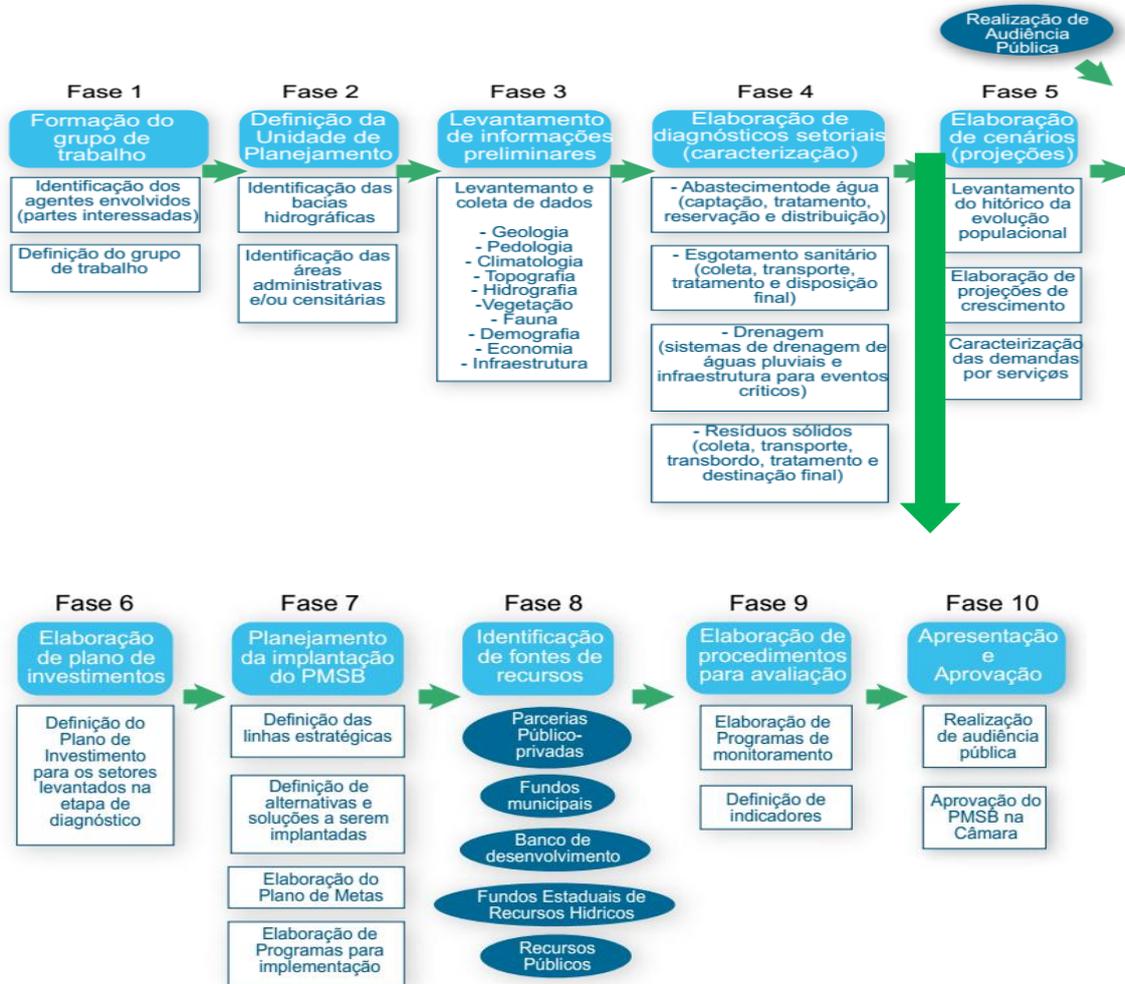
Fonte: Brasil (2017, p. 39).

A partir dos gráficos apresentados, observa-se que a região brasileira com o maior número de municípios que possuem Planos Municipais de Saneamento é a Região Sul (58%) e a com menor percentual é a Região Nordeste (10%). A Região Norte destaca-se em posição intermediária, com 22% dos municípios possuindo o referido instrumento de Planejamento.

Deste modo, percebe-se a relevância deste instrumento de planejamento para viabilizar a efetividade das políticas relacionadas, para garantir que os investimentos sejam alocados de forma adequada e responsável, maximizando seus benefícios. Igualmente, a concepção de um plano bem elaborado possibilita o incremento da quantidade e qualidade das ações.

Sobre este quesito, a figura 8 ilustra um fluxograma com a sequência cronológica das etapas necessárias para a elaboração do PMSB a serem seguidas pelos titulares do serviço, conforme orientações do Instituto Trata Brasil:

**Figura 8-** Etapas para a elaboração do PMSB



**Fonte:** Instituto Trata Brasil (2009).

Pelo exposto, tem-se clara a importância do Plano de Saneamento Básico no novo ordenamento legal como instrumento orientador das políticas, programas e ações de saneamento básico no âmbito municipal, como referência para o exercício das funções de regulação e fiscalização do saneamento no município, especialmente como instrumento normativo dos contratos de prestação dos serviços, para fortalecer e qualificar a participação popular e o controle social, influenciando no processo decisório acerca das prioridades de investimentos e de ações no território, assim como para garantir a qualidade dos serviços prestados à população; e, finalmente, como ferramenta para organizar e/ou consolidar o sistema municipal de informações em saneamento (BRASIL, 2017).

Portanto, entende-se que o planejamento, materializado pelo Plano Municipal, oferece relevante contribuição para a universalização do acesso aos serviços, sendo subsídio fundamental para o desempenho das demais funções listadas no artigo 9º da LNSB.

### **5.3 A regulação e fiscalização dos serviços de saneamento**

Conforme já enfatizado nesta pesquisa, o serviço de saneamento básico poderá ser prestado diretamente pelo titular, por meio de órgão da administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a administração do município, ou, ainda, poderá ser delegado de forma contratada:

- a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou
- b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, Decreto nº 7.2017/10, Art. 38, Inc. II).

Qualquer que seja a forma de prestação, cabe ao titular definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação. Tal função é necessária para a garantia da qualidade do serviço a ser prestado e para que a organização e a execução da atividade atendam ao interesse público.

Especificamente a respeito do conceito de regulação, Marques Neto (2009) entende que a definição do que venha a ser a atividade regulatória estatal não é uniforme na doutrina e define o seu conceito como:

A função pública de intervenção em face da ordem econômica pela qual o Estado restringe, condiciona, disciplina, promove ou organiza as iniciativas pública e privada na atividade econômica com vistas a assegurar seu funcionamento equilibrado e a realização de objetivos de interesse público (MARQUES NETO, 2009, p. 166).

Na concepção deste autor, para bem exercer a atividade regulatória nos termos acima definidos, o ente estatal dela incumbido deve reunir um rol importante de competências, tais como: (i) normativa, (ii) adjudicatória, (iii) fiscalizatória, (iv) sancionatória, (v) arbitral e (vi) de recomendação. Além disso, o seu exercício envolve uma alta especialização com a finalidade de permitir uma maior eficácia de suas decisões e a redução do déficit informacional entre o ente público e o agente privado, permitindo que a interlocução entre eles não seja passível de manipulação pelo mercado (MARQUES NETO, 2009).

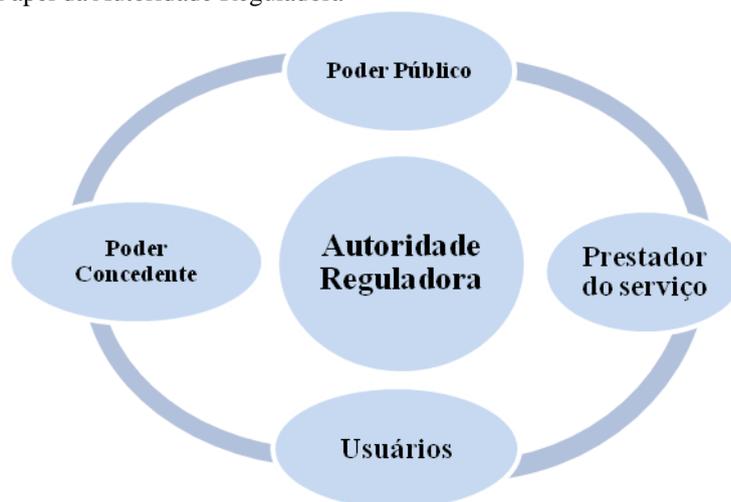
No caso específico do saneamento básico, consoante sublinha Madeira (2010), a regulação deve ter como objetivos: a fixação de padrões a serem atendidos, a garantia do cumprimento de metas, além da definição de tarifas e de reprimir e prevenir o abuso econômico. Nesse contexto, a entidade reguladora tem como responsabilidade o estabelecimento das normas de caráter técnico, econômico e social e o prestador deverá prover todas as informações necessárias para a avaliação do seu desempenho. Outrossim, “é assegurado aos usuários amplo acesso às informações e à participação do controle social dos serviços, entre outros. Esses elementos são fundamentais para a transparência e a *accountability* do processo regulatório” (MADEIRA, 2010, p. 146).

O PLANSAB (2014) defende que a regulação ultrapassa a área econômica, devendo também garantir os direitos de cidadania com a prestação adequada dos serviços e enfatiza a necessidade de que as agências e órgãos reguladores intensifiquem a participação da sociedade civil, ampliando e reforçando, dessa forma, os espaços de controle social sobre as políticas públicas. Esta questão do controle social, porém, será detalhada em seção específica.

Nessa mesma esteira, impende destacar o posicionamento de Anjos Júnior (2011), que sustenta que a necessidade de regulação do saneamento deve-se ao fato de o setor tratar-se de um monopólio natural, no qual a concorrência de mercado é normalmente inexistente. Assim, é imprescindível que o prestador de um serviço monopolizado seja submetido a alguma forma de controle social para não prevalecer o poder econômico que a posição única no mercado lhe confere.

Ainda segundo o mesmo autor, é neste contexto que surge o conceito de regulação, possibilitando com que o Estado não só preserve o seu poder concedente, mas reforce-o, por meio da criação de autoridade reguladora independente, com autonomia técnica, financeira e administrativa, fazendo a articulação institucional e técnica entre poder público, o prestador do serviço e seus usuários, conforme ilustra a figura 9:

**Figura 9-** Papel da Autoridade Reguladora



**Fonte:** Anjos Júnior (2011, p. 15).

No que tange especificamente à função de regulação, Dal Pozzo, Barianni Junior e Facchinatto (2017) frisam que a Lei nº 11.445/07, ao exigir que o poder concedente constitua entidade com o fim de efetuar a sua regulação, busca garantir a observância dos princípios norteadores do serviço de saneamento, tais como: universalização, eficiência, regularidade e qualidade.

O dispositivo legal disciplina que essa função poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. Para tanto, o decreto nº 7.217/10 caracteriza a função como:

II - regulação: todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27 (BRASIL, Decreto nº 7.217, Art. 2º Inc. II, 2010).

Consoante o artigo 27 deste decreto, o exercício da função de regulação deverá atender aos princípios da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, e ter transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Ele apresenta como objetivos desta função os seguintes:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e
- IV - definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros

preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (BRASIL, Art. 27, 2010).

De forma bastante detalhada, a legislação apresenta o rol de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; medição, faturamento e cobrança de serviços; monitoramento dos custos; avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; subsídios tarifários e não tarifários; padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento (BRASIL, Lei nº 11.445, Art. 23, Inc. I a IX, 2007).

As normas fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços. 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, Lei nº 11.445/2007, Capítulo V, 2010).

Os prestadores de serviços públicos deverão assegurar a publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, sendo livre o acesso às informações relacionadas, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores – internet (BRASIL, Lei nº 11.445/2007, Capítulo V, 2010).

Da mesma forma, é assegurado aos usuários dos serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais: amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; acesso ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; e acesso ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços (BRASIL, Lei nº 11.445, Art. 27, 2007).

Nessa seara, Camatta (2015, p. 184) enfatiza que “todas as ações devem se voltar à maior amplitude possível do serviço, de forma satisfatória, com vistas à sua adequada prestação, promovendo o caráter universalizador por meio de tarifas justas e qualidade no

atendimento aos usuários”. Pelo demonstrado nessa seção, observa-se que a previsão das normas apresentadas explicita o papel fundamental da regulação para o processo democrático de prestação dos serviços públicos de saneamento básico; além disso, essa função também possui um viés aferidor entre o que foi previsto e o que e de que forma está efetivamente sendo executado.

#### 5.4 Fixação dos direitos e deveres dos usuários

Em sua análise a respeito da regulação, Marques Neto (2009) sublinha que um de seus principais eixos é a colocação do usuário como destinatário dos serviços e cujos interesses justificam a atuação do regulador. Segundo esse autor, o usuário dos serviços é a um só tempo um administrado que se submete à determinação do Estado quanto à indisponibilidade do serviço (saneamento como função pública) e também um consumidor que paga para receber um serviço, tendo o direito de receber-lhe com qualidade, regularidade, modicidade e eficiência.

Nessa esteira, e visando a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, a LNSB traz em seu bojo uma série de direitos e deveres dos consumidores, os quais serão resumidos nos quadros 7 e 8, sintetizando o entendimento de Marques Neto (2009):

**Quadro 7-** Síntese dos Deveres dos Usuários e objetivos a serem alcançados

<b>Descrição do Dever na Legislação</b>	<b>Objetivo a ser alcançado</b>
Manutenção da integridade das redes	Evitar a interrupção dos serviços
Permissão de instalação ou torça de medidores	Evitar a interrupção dos serviços
Pagamento da tarifa devida	Evitar a interrupção dos serviços
Utilização racional dos serviços de Saneamento Básico	Evitar o consumo supérfluo e o desperdício dos recursos, em especial o recurso escasso água.

**Fonte:** Marques Neto (2009). Elaborado pela autora.

**Quadro 8-** Síntese dos Direitos dos Usuários e objetivos a serem alcançados.

<b>Descrição do Direito na Legislação</b>	<b>Objetivo a ser alcançado</b>
Integralidade da prestação (art. 2º, II)	Assegurar que os serviços de saneamento sejam organizados em sua plenitude e em conformidade com as necessidades da população e voltado à máxima eficácia nos seus resultados.
Adequabilidade da prestação (art. 2º, III)	Garantir a oferta de todo o conjunto de serviços de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos) em condições aptas de salubridade e preservação do meio ambiente. Este direito se traduz também na preocupação da Lei em garantir que os serviços sejam ofertados com padrões crescentes de qualidade.
Regularidade da prestação (art. 2º, XI).	Possui dupla acepção: 1º) Aproxima-se da qualidade relacionada à conformidade da prestação com os parâmetros de qualidade definidos pelo regulador sem oscilações imotivadas. 2º) Diz respeito à continuidade da prestação, entendida como a vedação da sua interrupção, salvo por razões técnicas justificadas.
Pleno acesso a informações atinentes ao serviço e de adequado processamento de suas queixas ou reclamações (Art. 27º).	Obriga que o Poder Público estabeleça sistema de informações sobre os serviços. Além disso, busca garantir aos usuários o direito ao prévio conhecimento de seus direitos e obrigações (inciso II), acesso ao manual de prestação dos serviços e de atendimento ao usuário (inciso III), bem como o acesso ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços (inciso IV).
Garantia de Representação nas Instâncias de Controle (Art. 47, IV).	Assegura aos usuários a representação nas instâncias de controle social, especialmente nos órgãos colegiados de caráter consultivo.

**Fonte:** Marques Neto (2009). Elaborado pela autora.

Com o intuito de garantir a oferta efetiva do serviço, o dispositivo legal prescreve como obrigação do titular fixar preliminarmente o rol destes direitos e deveres (art. 9º, IV), obrigando-se a garanti-los e a cobrá-los. Essa ação faz-se relevante por possibilitar com que o usuário possa demandar ou ser demandado, detendo uma posição em que possa requerer ou ser obrigado a desempenhar atividades inerentes ao serviço (ARAUJO e ZVEIBIL, 2009).

### **5.5 Participação e controle social nos serviços de saneamento básico**

Na Administração Pública o controle tem como finalidade principal aferir a fiel observância ao atendimento do interesse público na gestão da coisa pública, de modo a viabilizar o atendimento de diversos princípios constitucionais. Dentre as diversas formas de controle, destaca-se o controle social, que se caracteriza como a participação do cidadão na

gestão pública, no planejamento, execução, avaliação e fiscalização das políticas públicas. Trata-se, portanto, de um mecanismo necessário e relevante para a prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania.

O controle social figura como um dos princípios basilares para a prestação dos serviços públicos de saneamento estabelecidos pela Lei nº11.445/07. Ele busca assegurar a participação da sociedade na definição das políticas e no controle e fiscalização da prestação dos serviços e respeito ao direito dos usuários, sendo obrigatória sua incorporação nas etapas de planejamento, regulação e fiscalização.

Conforme já explicitado neste trabalho, compete também ao titular dos serviços o estabelecimento dos mecanismos de controle social e este deve estar presente em todas as funções de gestão do saneamento, haja vista que no processo de elaboração dos Planos de Saneamento Básico a Lei assegura a “ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas” (BRASIL, Art. 19, §5, 2007).

No exercício da função de regulação, o mesmo dispositivo legal dispõe sobre o princípio da transparência, atribuindo ao titular a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais de regulação, as quais devem abranger os padrões de atendimento ao público bem como mecanismos de participação e informação. As referidas normas deverão fixar prazos para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços (BRASIL, Art. 23, 2007).

Da mesma forma, o acesso à informação, elemento-chave para o controle social, também é garantido, já que a legislação em comento assegura a publicidade dos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto (BRASIL, Art. 26, 2007).

Sobre esse requisito, Heller (2011, p. 49) entende que o instrumento legal representa “um marco para governança da gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil, no que se refere ao controle e participação social, já que, ao estabelecer o controle social como um princípio fundamental, define uma forma de exercício do direito sobre os serviços”.

Assim, torna-se oportuno realizar uma breve análise sobre o conceito de participação e controle social para melhor entendimento de sua relevância para a efetividade do serviço público em comento.

A respeito da participação da sociedade na vida política, Jacobi (2009, p.103) analisa que em se tratando de “participação dos cidadãos, deve-se enfatizar tratar-se de uma forma de intervenção na vida pública com motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado-Sociedade”. Este autor entende que a participação da sociedade civil na gestão pública oferece uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado.

Sobre esse aspecto, salienta-se a perspectiva das contribuições que os destinatários das políticas podem ofertar para a sua melhoria, considerando que, como público-alvo das políticas públicas, podem colaborar informando as necessidades, prioridades e capacidades das comunidades, adequando os programas às demandas locais, promovendo uma melhor utilização dos recursos. Esta colaboração permite que os serviços possam ser melhorados (DIAS; MATOS, 2012).

Acerca do conceito de controle social, Correia (2000, p. 53) afirma que esse envolve “a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade. Consequentemente, implica o controle social sobre o gasto público”.

Com base nos entendimentos supra, observa-se que os processos de participação na gestão pública, a exemplo da Política de Saneamento Básico, assumem absoluta relevância desde o momento da discussão da formulação da política até seu controle e avaliação. Nessa seara, destacam-se algumas possibilidades a serem consideradas na instalação da prática de participação e controle social:

- Permite criar as condições para que a distribuição dos recursos públicos seja equânime;
- Permite que os sujeitos-cidadãos influenciem diretamente na definição de diretrizes e na formulação de políticas públicas;
- Possibilita uma forma mais direta e cotidiana de contato entre os cidadãos e as instituições públicas, viabilizando, assim, a incorporação de seus interesses e concepções político-sociais no processo decisório;
- [...] Contribui para a formação de uma cidadania qualificada;
- Permite a construção de uma nova relação entre governantes e governados, proporcionando o conhecimento da máquina do Estado e seus limites, estimulando a construção de corresponsabilização (BRASIL, 2011, p. 129).

A partir dessa perspectiva, observa-se que, ao estabelecer o controle social como um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços, a LNSB ratifica a sua relevância e registra uma nova abordagem quanto ao seu conceito, definindo-o como “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 Básico” (BRASIL, Art. 3º, inciso IV, 2007).

De acordo com Nobre e Cosenza (2017), o intuito do legislador, ao trazer o conceito de participação e controle social foi o de promover ação conjunta entre Estado e sociedade, tendo como fulcro o compartilhamento de responsabilidade, objetivando o aumento da eficácia e efetividade de suas políticas e programas. Assim, conforme decreto regulamentador da LNSB, o controle social dos serviços poderá ser realizado mediante a promoção de debates, audiências e consultas públicas, conferências das cidades ou participação de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação (BRASIL, Art. 34, 2010).

A exigência de controle social é reforçada no § 6º do art. 34 do mesmo decreto, no qual fica expresso que será vedado, a partir de 2014, acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da união àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado. Além disso, o controle social também é requisito para a validade dos Contratos de Concessão dos serviços, porquanto é necessária a prévia realização de audiência e de consulta pública sobre o edital de licitação e, mais ainda, sobre a minuta do respectivo contrato (BRASIL, Art. 11, inc. IV, 2007).

A esse respeito, a regulamentação frisa que as consultas públicas devem ser promovidas de forma a possibilitar que qualquer cidadão ofereça críticas e sugestões a propostas do Poder Público e que estas consultas devem ser adequadamente respondidas. Além disso, nos órgãos colegiados deve ser assegurada a participação de representantes: dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais relacionados ao setor; dos prestadores; dos usuários e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico (BRASIL, Art. 47, 2010).

Oportuno destacar que a Lei não exige a criação de colegiado exclusivo para o controle social da política pública de saneamento básico, porquanto as funções e competências desse colegiado podem ser exercidas por colegiados já existentes, desde que com as devidas adaptações das leis que os criaram (BRASIL, Art. 47, § 1º, 2007).

Exemplos eficazes desse tipo de instrumento são os Conselhos Municipais, “organizações institucionais, setoriais ou temáticas, de caráter consultivo e/ou deliberativo e fiscalizador, com a finalidade de produzir e acompanhar políticas públicas no âmbito do governo” (DIAS; MATOS, 2012, p. 163). Esse tipo de organização oferece importante contribuição na institucionalização da participação da sociedade civil nos processos de

formulação, implementação e avaliação da política e gozam de alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público (DIAS; MATOS, 2012).

Esses conselhos viabilizam a participação tanto no processo de tomada de decisões da Administração Pública como no de fiscalização e controle dos gastos públicos em diversas instâncias, tais como no controle social do planejamento orçamentário e da execução das despesas públicas. Em algumas áreas, a instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios tenham acesso aos recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de suas políticas públicas.

Apesar de todo o exposto na legislação, faz-se oportuno destacar que para que seja atingido o plano da efetividade no controle social, não basta a criação de órgão específico. É de fundamental relevância a divulgação da existência deste espaço à população, bem como a promoção da conscientização das comunidades quanto à importância de sua participação no processo. Nesse contexto, é imprescindível que a administração pública ofereça cursos, campanhas educativas e seminários temáticos para os diversos grupos sociais envolvidos, considerando, sobretudo a intersetorialidade da área (NOBRE; COSENZA, 2017).

Finalmente, resta claro que a exigência da participação e do controle social e também da transparência em relação ao planejamento, aos investimentos e às demais ações relacionadas ao setor trazidos pela LNSB evidencia a tendência ao fortalecimento da *accountability*<sup>10</sup>, favorecendo a redução das incertezas e dos riscos do setor. Dessa forma, a participação social por meio das audiências públicas pode enquadrar-se como *accountability* vertical; e a obrigatoriedade de elaboração do plano municipal de saneamento básico para acesso aos recursos da união enquadra-se como *accountability* horizontal (SOUSA, 2014).

Pelo exposto, observa-se que o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional e trata-se de uma participação importante à medida que contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos. No entanto, é necessário que os cidadãos sejam mobilizados e recebam orientações sobre a melhor forma de fiscalizar os gastos públicos.

---

<sup>10</sup> De acordo com O'Donnell (1998), *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, em que a sociedade controla os governantes (por meio do voto em representantes, de plebiscitos e dos conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos). Já *accountability* horizontal trata-se da responsabilização que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros.

Neste contexto, observa-se uma quebra de paradigma para o setor, considerando a obrigatoriedade de compartilhamento do conhecimento das ações voltadas ao saneamento executadas pela gestão municipal com a população local, fato que oportuniza não apenas maior efetividade das políticas desempenhadas, como também maior exercício da cidadania no município.

### **5.6 Sistema de informação sobre os serviços de saneamento básico**

O acesso à informação é um dos direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal (Art. 5º, Inc. XIV), sendo também entendido como um meio essencial para o exercício da participação e do controle social.

No que se refere ao serviço de saneamento básico, Miranda (2009, p. 220) enfatiza que “a existência de um sistema de informações sobre saneamento básico e a disseminação de seu conteúdo constituem-se em atividades essenciais à consecução das diretrizes nacionais e da política federal de saneamento básico”. Para esse autor, a informação representa importante instrumento que serve aos mais variados propósitos da gestão, sendo que na esfera do Estado contribui para o planejamento, o estabelecimento de políticas públicas, a regulação, a fiscalização dos serviços e o seu controle social. Já no âmbito do prestador, a informação é essencial para o gerenciamento dos serviços e a avaliação de desempenho.

A LNSB apresenta como um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados (BRASIL, Art. 2, Inc. IX, 2007) e fixa como obrigação do titular, na formulação da respectiva política pública, o estabelecimento de um sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (BRASIL, Art. 9, Inc. VI, 2007). Assim como o controle social, em diversos momentos da LNSB, a presença do acesso à informação emerge como elemento essencial à política de saneamento básico, conforme é possível observar no quadro 9:

**Quadro 9-** O acesso à informação na Lei nº 11.445/07

<b>Artigo / Assunto</b>	<b>Objetivo</b>
Art. 11 (Da Validade dos Contratos de Concessão)	Coibir cláusulas contratuais que contenham condições que prejudiquem o acesso às informações sobre os serviços contratados.
Art. 19 (Do Planejamento da Política)	Assegurar ampla divulgação das propostas dos planos e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.
Art. 23 (Da Regulação – Edição de Normas)	Definir como parte das normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, dentre outros, aspectos como plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; padrões de atendimento ao público, e mecanismos de participação e informação.
Art. 25 (Da Regulação – Dever dos prestadores do serviço)	Determinar que os prestadores de serviços públicos de saneamento básico forneçam à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades.
Art. 26 (Da Regulação – Princípio da Publicidade)	Assegurar a publicidade dos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes, bem como dos direitos e deveres dos usuários e prestadores. A publicidade deve se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores – internet.
Art. 27 (Da Regulação – Direitos do Usuário)	Assegurar amplo acesso às informações sobre os serviços prestados; prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; acesso ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário; e acesso ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.
Art. 53 (Do Sistema Nacional de Informações sobre saneamento)	Instituir o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico- Sinisa.

**Fonte:** Brasil (2007). Elaborado pela autora.

Pelo exposto no quadro 9, infere-se que a instituição pela LNSB de um sistema de informações sobre os serviços de saneamento (que deve ser articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico) visa, inicialmente, subsidiar todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento da política de saneamento, sejam eles gestores públicos, membros de empresas prestadoras do serviço ou os próprios usuários. Ademais, esse quesito corrobora para a difusão e fortalecimento de uma cultura de transparência na Administração Pública municipal.

Trata-se, portanto, de um elemento que deve estar presente em todas as etapas da política (planejamento, monitoramento, avaliação e controle). Como exemplo, ressalta-se o entendimento de Moraes (2009) que sustenta que para subsidiar a elaboração do Plano é importante que seja criado e estruturado um Sistema de Informações/Banco de Dados que poderá fornecer informações para elaboração de diagnósticos da realidade, planejamento e avaliação das ações:

Torna-se necessário que se garanta o acesso às informações deste Sistema a todos os órgãos, entidades da sociedade civil e população em geral, de forma que o mesmo se constitua em um instrumento de cidadania.

Com as informações do Sistema, a secretaria municipal responsável pelo Saneamento Básico pode identificar os principais problemas, planejar as ações e, posteriormente, avaliá-las (MORAES, 2009, p. 45).

Indo além da esfera local, percebe-se que os sistemas municipais constituem-se em instrumentos capazes de agregar uma ampla rede informação, que, com respaldo na cooperação federativa, permitirá que os municípios compartilhem os dados e estudos pertinentes ao Saneamento Básico de cada região, integrando um sistema nacional (ARAÚJO e ZVEIBIL, 2009), o qual se constitui em um dos objetivos da Política Nacional.

### **5.7 Síntese da pesquisa bibliográfica sobre as funções de gestão e a LNSB**

Esta seção sintetiza o entendimento dos autores estudados neste capítulo acerca do saneamento básico, bem como o que trata a própria LNSB, ambos a partir das funções de gestão do saneamento. O quadro 10 caracteriza a síntese de cada função em relação à conceituação ou à definição de importância dada pelo referencial teórico e a forma de tratamento da função na LNSB.

**Quadro 10-** Função, referencial teórico e LNSB

<b>Função</b>	<b>Referencial</b>	<b>LNSB</b>
Planejamento	Camatta (2015) frisa que o planejamento é capaz de ordenar e organizar as ações humanas para a realização de certos objetivos, a fim de evitar a imprevisibilidade.	Instituiu este instrumento como um requisito essencial para a universalização dos serviços, tornando-o obrigatório a todos os municípios.
A regulação e fiscalização	A função pública de intervenção em face da ordem econômica pela qual o Estado restringe, condiciona, disciplina, promove ou organiza as iniciativas pública e privada na atividade econômica com vistas a assegurar seu funcionamento equilibrado e a realização de objetivos de interesse público (MARQUES NETO, 2009, p. 166).	Em qualquer que seja a forma de prestação, cabe ao titular definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação. Tal função é necessária para a garantia da qualidade do serviço a ser prestado e para que a organização e execução da atividade atenda ao interesse público.
Fixação dos direitos e deveres dos usuários	Marques Neto (2009) sublinha que um de seus principais eixos é a colocação do usuário como destinatário dos serviços e cujos interesses justificam a atuação do regulador. O usuário é a um só tempo um administrado que se submete à determinação do Estado quanto à indisponibilidade do serviço e também um consumidor que paga para receber um serviço, tendo o direito de receber-lhe com qualidade, regularidade, modicidade e eficiência.	Visando a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, a LNSB traz em seu bojo uma série de direitos e deveres dos consumidores.
Participação e controle social	Sobre esse requisito, Heller (2011, p. 49) entende que o instrumento legal representa “um marco para governança da gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil, no que se refere ao controle e participação social, já que, ao estabelecer o controle social como um princípio fundamental, define uma forma de exercício do direito sobre os serviços”.	O controle social figura como um dos princípios basilares para a prestação dos serviços; o qual busca assegurar a participação da sociedade na definição das políticas e no controle e fiscalização da prestação dos serviços e respeito ao direito dos usuários, sendo obrigatória sua incorporação nas etapas de planejamento, regulação e fiscalização.
Sistema de informação	Miranda (2009, p. 220) enfatiza que “a existência de um sistema de informações sobre saneamento básico e a disseminação de seu conteúdo constituem-se em atividades essenciais à consecução das diretrizes nacionais e da política federal”. Representa importante instrumento que serve aos mais variados propósitos da gestão, sendo que na esfera do Estado contribui para o planejamento, o estabelecimento de políticas públicas, a regulação, a fiscalização dos serviços e o seu controle social. Já no âmbito do prestador, a informação é essencial para o gerenciamento dos serviços e a avaliação de desempenho.	Apresenta como um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Na análise do Quadro 10, é possível observar que existe um alto grau de alinhamento entre os referenciais bibliográficos e o disposto na LNSB. Em todos os casos, os autores consideram a respectiva função de gestão muito relevante para o sucesso da política pública.

Outro fator a ser ressaltado é que a legislação fornece, de maneira concreta, os elementos responsáveis por tornar viável a consecução de cada função de gestão, como ao determinar que em qualquer que seja a forma de prestação, cabe ao titular definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação. Para demonstrar isto, o quadro 11 expõe outras características da LNSB para cada função de gestão, evidenciando como a função de gestão deve se materializar na oferta da política pública e se converterá em ferramenta importante para a gestão do saneamento básico no Brasil.

**Quadro 11-** Funções de gestão e características da LNSB e Decreto Regulamentador

<b>Função</b>	<b>Características da LNSB</b>
<b>Planejamento</b>	Obrigatoriedade do PMSB que deve conter: - Diagnóstico, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, ser elaborado para um período de 20 anos e ser revisto e atualizado, periodicamente, em até quatro anos, antes da elaboração do Plano Plurianual; - Programas, projetos e ações necessárias para atingir objetivos e metas, etc. (BRASIL, 2007, Art. 19).
<b>A regulação e fiscalização</b>	Apresenta como objetivo dessa função: - Estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços; - Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; - Prevenir e reprimir abusos de poder econômico, etc. (BRASIL, 2010, Art. 27).
<b>Fixação dos direitos e deveres dos usuários</b>	A LNSB possui direitos e deveres dos usuários e objetivos a serem alcançados, de modo a garantir: - A integralidade das ações, adequabilidade e regularidade da prestação (BRASIL, 2007, Art. 2); - Pleno acesso a informações atinentes ao serviço (BRASIL, 2007, Art. 27); - Representação nas instâncias de Controle (BRASIL, 2007, Art. 47).
<b>Participação e controle social</b>	Expressa que será vedado, a partir de 2014, acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da união àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado (BRASIL, 2010, §6º, Art. 34).
<b>Sistema de informação</b>	Fixa como obrigação do titular, na formulação da respectiva política pública, o estabelecimento de um sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico (BRASIL, 2007, Art. 9, Inc. VI).

**Fonte:** LNSB e Decreto Regulamentador. Elaborado pela autora.

De acordo com o exposto no quadro 11, as funções de gestão materializam-se na LNSB e ganham caráter prático, ou seja, garantem que as políticas públicas devem ser ofertadas de acordo com as ideias de cada função. Isso é visível na função de planejamento, na qual se percebe que deve haver objetivos e metas para um horizonte de vinte anos e revisões periódicas. A mesma materialização é percebida quando há a vedação de acesso aos recursos federais aos titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem o controle social ou quando se nota que a LNSB possui claramente os direitos dos usuários e os objetivos propostos. Todas essas características estão ligadas diretamente a uma função de gestão específica.

Finalmente, o quadro 12 mostra isoladamente as principais ideias dos autores utilizados na pesquisa bibliográfica sobre o tema das funções de gestão relacionadas ao saneamento básico e permite observar que essas funções têm grande importância para a adequada oferta dos serviços.

**Quadro 12-** Funções de gestão e autores utilizados na pesquisa bibliográfica

<b>Função</b>	<b>Pesquisa bibliográfica</b>
<b>Planejamento</b>	O planejamento seria pressuposto para a organização de toda atividade de saneamento, contribuindo para a racionalidade das ações e programação das estratégias a serem adotadas num determinado cenário, servindo de elo entre os aspectos econômicos e sociais intrínsecos ao setor, de modo a viabilizar o seu acesso a todos os segmentos da sociedade (CAMATTA, 2015).
<b>A regulação e fiscalização</b>	Para bem exercer a atividade regulatória, o ente estatal dela incumbido deve reunir um rol importante de competências, tais como: (i) normativa, (ii) adjudicatória, (iii) fiscalizatória, (iv) sancionatória, (v) arbitral e (vi) de recomendação. Além disso, o seu exercício envolve uma alta especialização com a finalidade de permitir uma maior eficácia de suas decisões e a redução do déficit informacional entre o ente público e o agente privado, permitindo que a interlocução entre eles não seja passível de manipulação pelo mercado (MARQUES NETO, 2009).
<b>Fixação dos direitos e deveres dos usuários</b>	Esta ação faz-se relevante por possibilitar com que o usuário possa demandar ou ser demandado, detendo uma posição em que possa requerer ou ser obrigado a desempenhar atividades inerentes ao serviço (ARAUJO e ZVEIBIL, 2009).
<b>Participação e controle social</b>	A perspectiva das contribuições que os destinatários das políticas podem ofertar para a sua melhoria, considerando que como público-alvo das políticas públicas, podem colaborar informando as necessidades, prioridades e capacidades das comunidades, adequando os programas às demandas locais, promovendo uma melhor utilização dos recursos. Esta colaboração permite que os serviços possam ser melhorados (DIAS e MATOS, 2012).
<b>Sistema de informação</b>	Torna-se necessário que se garanta o acesso às informações deste Sistema a todos os órgãos, entidades da sociedade civil e população em geral, de forma que o mesmo se constitua em um instrumento de cidadania. Com as informações do Sistema, a secretaria municipal responsável pelo Saneamento Básico pode identificar os principais problemas, planejar as ações e, posteriormente, avaliá-las (MORAES, 2009, pag. 45).

**Fonte:** Elaboração da própria autora.

Conforme é possível visualizar no quadro 12, para cada função, disposta no Art. 9º da LNSB, foi escolhido um autor visando mostrar a pluralidade e o aprofundamento que há nesse debate. Destaca-se o ponto de vista de Marques Neto (2009), o qual assinala as competências que o ente estatal deve utilizar para exercer com êxito a atividade regulatória e, ainda, o que afirma Moraes (2009), quando trata da importância estratégica de um sistema de informação na identificação de problemas e no processo de planejamento e avaliação, que também constituem importantes elementos de uma boa gestão.

Observa-se que, ao elencar as funções analisadas neste capítulo, a intenção do legislador era oportunizar maior efetividade no planejamento (por meio da elaboração do plano municipal, a partir do diagnóstico da situação que irá subsidiar o estabelecimento de objetivos, metas, programas, projetos e ações específicos), na qualidade da prestação dos serviços (mediante a regulação, fiscalização e estabelecimento dos direitos e deveres dos usuários) e no controle e avaliação das políticas (por intermédio do controle social e do sistema de informações do saneamento).

Foi possível inferir que a instituição dessas funções resume o ciclo da política pública municipal, com um importante fator agregador de *accountability*: o controle social que, com a participação dos diversos atores, compreende o acompanhamento das metas e estratégias, com vistas a identificar inconformidades e acionar medidas para sua correção. As referidas funções, se executadas em consonância com o disposto na política federal, são instrumentos capazes de contribuir para a oferta qualitativa da política local de saneamento. Não obstante, seu correto desempenho depende da capacidade de gestão dos titulares do serviço, não apenas como atendimento da legislação para acesso a recursos, mas como estratégia para a melhoria da promoção do serviço.

Dessa forma, entende-se que o primeiro objetivo específico desta pesquisa foi atendido. Assim, nos capítulos 6 e 7, respectivamente, efetua-se a caracterização da área pesquisada e passa-se ao segundo objetivo específico que consiste em descrever e analisar o contexto das políticas públicas municipais de saneamento básico em Ananindeua (PA).

## 6 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DA PESQUISA

O presente capítulo tem como objetivo a apresentação do lócus da pesquisa e está dividido em três seções. A primeira efetua uma breve apresentação histórica, territorial e populacional do município de Ananindeua. A segunda destaca as principais características de Ananindeua relativas ao serviço, que é objeto de estudo deste trabalho, a partir dos dados do Ranking Nacional de Saneamento referente ao ano de 2018. A terceira apresenta os principais instrumentos legais da política municipal voltados ao saneamento básico.

### 6.1 Ananindeua: breve síntese dos aspectos históricos, territoriais e populacionais

Criado em 3 de janeiro de 1944, Ananindeua pertence à Região Metropolitana de Belém. É o segundo município mais populoso do estado do Pará e o quarto da Região Norte do Brasil, com população estimada de 516.057 habitantes. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do município é de R\$ 12.339,62 e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, 2010) de 0,718, segundo maior do estado do Pará (IBGE, 2017; FAPESPA, 2010).

Na variável número de domicílios, Ananindeua apresenta a segunda maior concentração dos domicílios da Região Metropolitana de Belém (RMB), 22,65%. No que tange à densidade demográfica bruta da região, o município apresentou os níveis mais altos entre os integrantes da RMB, com 2.477,55 habitantes/km<sup>2</sup>. Este fator relaciona-se à extensão territorial e ao padrão de ocupação dos municípios da RMB. Ananindeua possui ocupação mais densa, situada em mais de um núcleo (Rodovia BR-316, conjuntos habitacionais, como o Cidade Nova, distritos etc.) e território proporcionalmente compacto (IPEA, 2015; IBGE 2017).

Segundo Furtado (2014), o primeiro processo de ocupação do município iniciou-se por volta de 1790, por meio de um engenho de cana de açúcar de propriedade do Conde Antônio Coma de Melo, às margens do Rio Guamá, que deu origem à comunidade mais antiga de Ananindeua, Colônia Agrícola do Abacatal. Na década de 1850, ribeirinhos estabeleceram-se no Maguari, fugindo do confronto da Cabanagem, formando um pequeno aglomerado populacional.

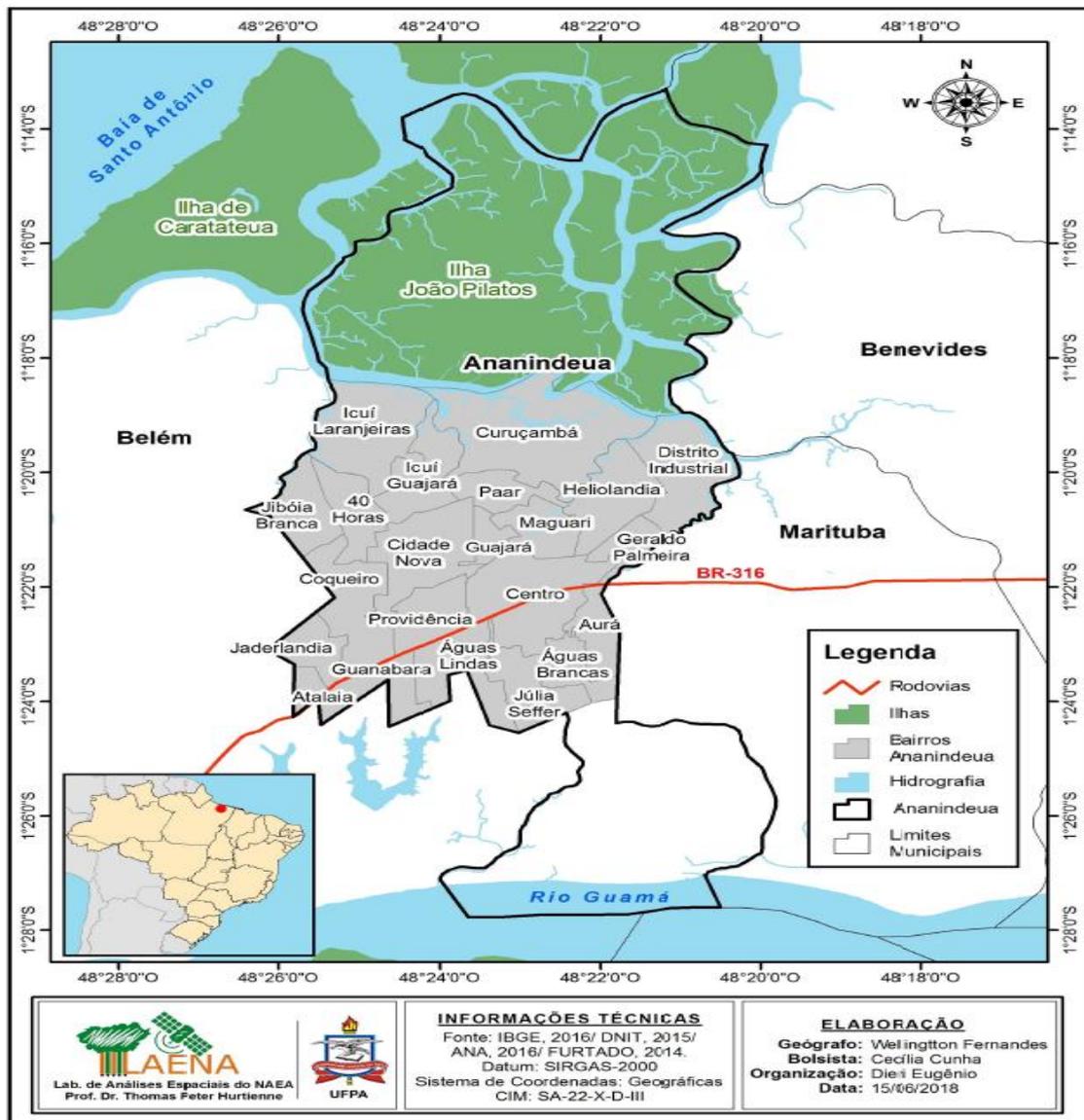
Em 1884, ocorreu a inauguração do primeiro trecho da via-férrea bragantina, marcando, assim, o primeiro eixo de interligação do povoado de Ananindeua com Belém. Neste período, a ocupação foi marcada por retirantes nordestinos que migraram para a região para trabalhar no Curtume Maguari. Já a partir de 1890, verifica-se o povoamento na região

insular. Em 1938, Ananindeua deixou de ser freguesia e passou a ser distrito do município de Santa Izabel, permanecendo nesta condição até a promulgação do Decreto-Lei nº 4.505, de 30 de dezembro de 1943, pelo então interventor Federal Magalhães Barata, que instituiu o município de Ananindeua (FURTADO, 2014).

No período de 1947 a 1956, o município contava com os seguintes distritos: Ananindeua, Benevides, Benfica e Engenho do Araci - atual Santa Bárbara. Em 1960, foi inaugurada a BR-010 (Belém-Brasília), iniciando o período dos fluxos migratórios oriundos de diversas regiões do Estado e do País. Em 1961, Ananindeua passou a possuir somente o Distrito Sede: Ananindeua, os demais passam a constituir outros municípios pelo Decreto Lei nº 2.460 de 24 de dezembro do mesmo ano (ANANINDEUA, 2012).

O município, cuja extensão territorial é de 190 km<sup>2</sup>, encontra-se situado às margens do Rio Maguari. Seu o território é formado por uma porção rural, que compreende a área da região das ilhas (constituída por 14 ilhas, entre as quais se destacam: João Pilatos, Igarapé Grande, São José, Santa Rosa e Sassunema; o que comprova a existência de uma expressiva população ribeirinha) e outra próxima à bacia hidrográfica do rio Aurá. A área urbana localiza-se no centro territorial do município, abrigando 22 bairros (ANANINDEUA, 2012). O Mapa 1 demonstra a distribuição do território municipal:

Mapa 1- Território municipal de Ananindeua –PA.



Fonte: Projeto do mapa: Dieri Silva e W. Fernandes<sup>11</sup>, 2018; LAENA/NAEA/UFGA (2018).

## 6.2 O contexto do saneamento básico no Município de Ananindeua

A presente seção sintetiza as informações referentes ao serviço de saneamento no município de Ananindeua, com base no estudo “*Ranking do Saneamento*”, publicado em 2018 pelo Instituto Trata Brasil. Este documento considera os dados dos 100 maiores municípios do Brasil em termos de população. A base de dados utilizada é o SNIS, vinculado à Secretaria

<sup>11</sup> Fernandes, W. é geógrafo do Laboratório de Análises Espaciais “Prof. Thomas Peter Hurtienne” (NAEA/UFGA).

Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades<sup>12</sup>, atualmente sendo considerada a mais completa sobre o setor no Brasil; reúne informações de prestadores estaduais, regionais e municipais de serviços de acesso à água, coleta e tratamento de esgoto, além de resíduos sólidos.

Com relação ao nível de cobertura no atendimento de água, este estudo mostra que o indicador médio de atendimento no Brasil é 93,62% e, no geral, os municípios considerados possuem níveis de atendimento em água superiores à média brasileira total, que, de acordo com o SNIS 2016, é de 83,3%. A maioria dos municípios (90) possui atendimento total de água maior que 80%, de maneira que a maior parte dos municípios considerados no estudo encontra-se próximo da universalização deste serviço. O mínimo que um município possui de atendimento de água é 29,98%, que é o caso de Ananindeua (TRATA BRASIL, 2017).

As tabelas 6 e 7 demonstram, respectivamente, os 20 melhores e os 10 piores colocados, para o indicador de atendimento total de água, com os valores reportados para o indicador em pauta:

**Tabela 6-** Melhores Municípios – Índice de atendimento total de água

Colocação	Município	UF	IN055 % <sup>13</sup>
1	Camaçari	BA	100
1	Canoas	RS	100
1	Carapicuíba	SP	100
1	Caruarú	PE	100
1	Curitiba	PR	100
1	Diadema	SP	100
1	Florianópolis	SC	100
1	João Pessoa	PB	100
1	Niterói	RJ	100
1	Osasco	SP	100
1	Petrolina	PE	100
1	Piracicaba	SP	100
1	Porto Alegre	RS	100
1	São Bernardo do Campo	SP	100
1	São José dos Campos	SP	100
1	Suzano	SP	100
1	Taboão da Serra	SP	100
1	Taubaté	SP	100
1	Uberlândia	MG	100
1	Vitória da Conquista	BA	100

**Fonte:** Trata Brasil (2018, p. 51).

<sup>12</sup> As informações compiladas pelo Ministério das Cidades possuem dois anos de defasagem. Desta forma, os dados utilizados neste documento são referentes ao ano de 2016.

<sup>13</sup> Esse indicador corresponde à porcentagem da população (urbana e rural) que é efetivamente servida com os serviços de água, ou seja, está associada à quantidade de economias residenciais ativas de água.

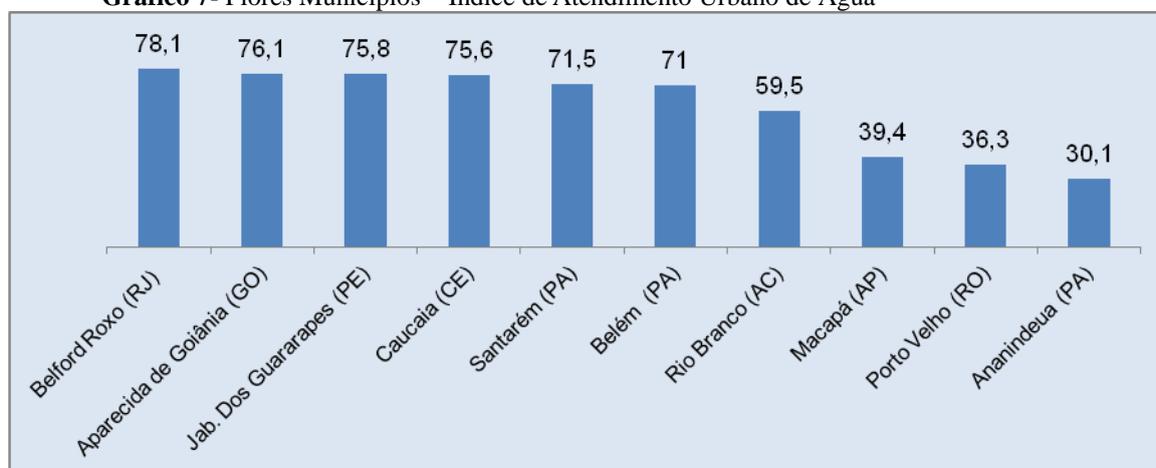
**Tabela 7- Piores Municípios – Índice de atendimento total de água**

Colocação	Município	UF	IN055 %
91	Belford Roxo	RJ	78,12
92	Aparecida de Goiânia	GO	75,97
93	Jaboatão dos Guararapes	PE	74,17
94	Belém	PA	70,41
95	Caucaia	CE	67,40
96	Rio Branco	AC	54,63
97	Santarém	PA	52,39
98	Macapá	AP	39,11
99	Porto Velho	RO	33,05
<b>100</b>	<b>Ananindeua</b>	<b>PA</b>	<b>29,98</b>

**Fonte:** Trata Brasil (2018, p. 51).

Especificamente sobre o atendimento urbano de água, o Ranking do Saneamento 2018 indica que há mais municípios com atendimento de água universalizado na área urbana do que municípios com água universalizada no total do município. O indicador médio para o grupo é de 80,59% e três municípios atendem menos da metade da população urbana com água: Macapá - AP (39,40%), Porto Velho - RO (36,30%) e Ananindeua - PA (29,98%), na última colocação.

O gráfico 7 apresenta a relação dos 10 piores quanto ao índice de atendimento urbano de água:

**Gráfico 7- Piores Municípios – Índice de Atendimento Urbano de Água**

**Fonte:** Trata Brasil (2018). Elaborado pela autora.

No que concerne ao índice de cobertura no atendimento total de esgoto, o indicador médio de coleta dos municípios é 72,14%; os municípios considerados possuem coleta de esgoto maior que a média total do Brasil reportada no SNIS 2016, que é de 51,90%. O mínimo da população atendida com serviço de coleta de esgoto é 0,75%, alcançado por Ananindeua. As tabelas 8 e 9 demonstram, respectivamente, os melhores e os piores colocados para o indicador de atendimento total de esgoto, com os valores reportados para o indicador em comento:

**Tabela 8-** Melhores Municípios – Índice de atendimento total de esgoto

Colocação	Município	UF	IN056 % <sup>14</sup>
1	Cascavel	PR	100
1	Piracicaba	SP	100
3	Curitiba	PR	99,99
3	Londrina	PR	99,99
3	Maringá	PR	99,99
3	Ponta Grossa	PR	99,99
7	Santos	SP	99,98
8	Franca	SP	99,62
9	Santo André	SP	98,77
10	Uberaba	MG	98,50
11	Jundiaí	SP	98,23
12	Ribeirão Preto	SP	98
13	Governador Valadares	MG	97,45
14	São José dos Campos	SP	97,33
15	Uberlândia	MG	97,23
16	Baurú	SP	97,15
17	Taubaté	SP	97,03
18	Limeira	SP	97,02
19	São Paulo	SP	96,03
20	Sorocaba	SP	96,11

**Fonte:** Trata Brasil (2018, p. 58).

**Tabela 9-** Piores Municípios – Índice de atendimento total de esgoto

Colocação	Município	UF	IN056 %
91	Aparecida de Goiânia	GO	24,92
92	Teresina	PI	23,49
93	Rio Branco	AC	22
94	Jaboatão dos Guararapes	PE	18,95
95	Belém	PA	12,62
96	Manaus	AM	10,18
97	Macapá	AP	8,91
98	Santarém	PA	4,29
99	Porto Velho	RO	3,39
<b>100</b>	<b>Ananindeua</b>	<b>PA</b>	<b>0,75</b>

**Fonte:** Trata Brasil (2018, p. 58).

Para avaliação dos 20 piores colocados no *Ranking* geral do Saneamento 2018, apresentam-se mais detalhadamente os indicadores de água, coleta, tratamento e perdas. Estes indicadores representam 70% da nota total do *Ranking* e são os mais utilizados pelo setor para avaliar a qualidade do saneamento em determinado município. Além disso, apresenta-se o investimento por habitante, que consiste na média anual dos investimentos dos últimos cinco anos (2012-2016), realizados no município sobre a sua população total em 2016 (TRATA BRASIL, 2018).

<sup>14</sup> O indicador IN056 corresponde à porcentagem da população que é efetivamente atendida com os serviços de esgoto, ou seja, está associada à quantidade de economias residenciais ativas de esgoto.

**Tabela 10-** 20 piores do Ranking do Saneamento 2018

Município	UF	Ranking 2018	População Total (IBGE)	Indicador de atendimento total de água (%)	Indicador de atendimento urbano de água (%)	Indicador de atendimento total de esgoto (%)	Indicador de atendimento urbano de esgoto (%)	Indicador de esgoto tratado por água consumida (%)	Investimento 5 anos (Milhões R\$/ano)	Investimento médio anual por habitante (R\$ und.)	Indicador perdas no faturamento 2016 (%)	Indicador perdas na distribuição 2016 (%)
Joinville	SC	81	569.645	98,70	98,90	30,03	30,94	22,96	227,71	79,95	43,01	47,99
Canoas	RS	82	342.634	100,00	100,00	30,25	30,25	36,24	75,21	43,90	55,38	53,38
Pelotas	RS	83	343.651	96,76	99,80	59,03	63,29	19,20	8,10	4,71	44,65	37,48
Teresina	PI	84	847.430	99,72	99,50	23,49	24,92	14,63	47,57	11,23	50,25	47,54
Jaboatão dos Guararapes	PE	85	691.125	74,17	75,80	18,95	19,37	13,62	59,31	17,16	37,90	47,86
Belford Roxo	RJ	86	494.141	78,12	78,10	39,80	39,80	33,91	45,57	18,45	68,60	46,19
Cariacica	ES	87	384.621	87,36	90,20	31,64	32,68	22,90	88,86	46,21	49,39	56,05
São João de Meriti	RJ	88	460.541	93,64	93,60	62,00	62,00	0,00	38,17	16,58	60,53	43,73
Várzea Grande	MT	89	271.339	96,97	97,00	29,27	29,73	35,39	0,00	0,00	62,71	60,70
Rio Branco	AC	90	377.057	54,63	59,50	22,00	23,96	34,25	90,57	48,04	59,58	58,19
Gravataí	RS	91	273.742	95,24	100,00	27,84	29,23	13,59	46,13	33,71	59,47	55,59
Duque de Caxias	RJ	92	886.917	86,12	86,40	44,29	44,44	3,89	78,20	17,63	68,39	38,77
Nova Iguaçu	RJ	93	797.435	93,80	93,80	45,08	45,58	0,00	160,83	40,34	65,81	43,14
São Gonçalo	RJ	94	1.044.058	84,09	84,10	38,09	38,11	13,08	83,07	15,91	51,57	29,78
Macapá	AP	95	465.495	39,11	39,40	8,91	9,04	16,87	52,86	22,71	63,06	66,25
Manaus	AM	96	2.094.391	87,79	88,20	10,18	10,23	23,80	293,71	28,05	71,85	44,15
Santarém	PA	97	294.447	52,39	71,50	4,29	5,86	1,39	206,06	139,96	39,56	46,99
Belém	PA	98	1.446.042	70,41	71,00	12,62	12,73	2,67	287,26	39,73	45,71	46,77
Ananindeua	PA	99	510.834	29,98	30,10	0,75	0,75	0,91	16,52	6,47	42,92	48,30
Porto Velho	RO	100	511.219	33,05	36,30	3,39	3,38	1,54	15,32	5,99	69,77	70,88
Indicador médio			502.488 <sup>1</sup>	79,22	80,59	24,96	25,61	14,44	67,26 <sup>1</sup>	29,31 <sup>2</sup>	58,55	45,07

**Fonte:** Instituto Trata Brasil (2018, p. 98).

Com base na tabela 10, observa-se que dos 20 piores municípios do Ranking, cinco são do Rio de Janeiro, três do Rio Grande do Sul e três do Pará, com Ananindeua destacando-se na última colocação do Estado e penúltima colocação geral. Para o indicador de atendimento urbano de esgoto, Ananindeua (PA) realiza coleta de esgoto próxima a zero (0,75%). O indicador médio para o grupo dos 20 piores é de 25,61%, muito próximo ao indicador de atendimento total de esgoto; a discrepância é ainda maior em relação à já baixa média brasileira de 59,70%.

Com relação ao indicador de tratamento, São João de Meriti (RJ) e Nova Iguaçu (RJ) não tratam volume algum de esgoto; Ananindeua (PA) trata 0,91%, valor muito próximo de zero. Além disso, mais da metade dos municípios trata menos que 15% do esgoto produzido. O indicador médio para o grupo é apenas 14,44%, sendo a média brasileira de 44,90%. Quanto aos investimentos dos últimos 5 anos, a mediana entre os municípios foi de R\$ 67,26 milhões. Em termos per capita anual, o indicador médio dos investimentos foi de R\$ 29,31 por habitante. O Município de Ananindeua investiu R\$ 6,47 em saneamento por habitante no ano de referência da pesquisa (2016).

Com base nos dados apresentados no *ranking* do saneamento, percebe-se a morosidade com que avançam os serviços de água, coleta e tratamento de esgotos nos 100 maiores municípios do Brasil e, principalmente, em Ananindeua, que ocupa a penúltima posição entre os 100 maiores municípios e ocupou a última colocação do *ranking* nos anos de 2016 e 2017. Constata-se que, para o alcance da universalização dos serviços, é fundamental um maior engajamento e comprometimento do titular, com vistas à oferta adequada de ações

viabilizadoras deste objetivo, destacando-se o atendimento das diretrizes nacionais para a prestação dos serviços, que possuem instrumentos importantes para a adequada execução de políticas públicas relacionadas.

### **6.3 O saneamento básico nos dispositivos legais do município de Ananindeua**

A Constituição Brasileira de 1988 prevê no Art. 30, inc. V, que compete aos municípios a prestação dos serviços públicos de interesse local. Neste sentido, a política local de saneamento do município de Ananindeua está embasada em instrumentos estabelecidos pelo governo do município, sobretudo na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor além da Política Municipal de Saneamento Básico.

Nesse contexto, a Lei Orgânica Municipal de Ananindeua (Lei nº 0942 de 04 de abril de 1990), em seu Art. 174, dispõe que ao Sistema Único de Saúde no Município compete, dentre outras, as seguintes atribuições: “XXII - participar junto à União e ao Estado na formulação da política e na execução das ações de saneamento básico”. A Lei Orgânica municipal possui uma seção específica voltada ao saneamento básico, contemplando seis artigos que tratam da formulação, execução da política e dos planos plurianuais de saneamento; estabelece a manutenção de um sistema de limpeza urbana, coleta, tratamento, destinação final do lixo e aproveitamento e dispõe sobre padrões de saneamento para os loteamentos a serem executados no município.

Destes artigos, convém destacar o Art. 176, que assegura que as ações municipais de saneamento serão executadas diretamente pelo poder público municipal ou por meio de concessão ou permissão, visando o atendimento adequado à população (§ 3º) e que aquelas serão procedidas de planejamento que atenda aos critérios de avaliação do quadro sanitário da área a ser beneficiada, objetivando a reversão e a melhoria do perfil epidemiológico (§1º). Além disso, o Art. 215 estabelece que o Poder Público Municipal fica autorizado a criar um Conselho de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente, com função de acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações pertinentes.

Já o Plano Diretor do município (consolidado pela Lei nº 2.237 de 06 de Outubro de 2006) contempla um capítulo específico voltado ao saneamento básico, dividindo-se em sete seções: I) Do objetivo; II) Do Programa de Abastecimento de água; III) Do Programa de Esgotamento Sanitário; IV) Do Programa de Drenagem; V) Do programa de coleta e

destinação final de resíduos sólidos; VI Do programa de controle de vetores, animais peçonhentos e pragas urbanas; e VII) Do programa de eficiência energética.

O Plano Diretor de Ananindeua, enfatiza que a política de saneamento ambiental tem por objetivo “solucionar de forma integrada as deficiências do abastecimento d’água, da captação e tratamento do esgotamento sanitário, da macro e micro drenagem, da coleta e destinação final dos resíduos sólidos e do controle de vetores” (ANANINDEUA, Lei n° Lei n° 2.237, Art. 37, 2006 ) e prevê que as ações referentes ao serviço serão precedidas de planejamento que leve em consideração os critérios de avaliação do quadro sanitário da área a ser beneficiada, objetivando a reversão e a melhoria do perfil epidemiológico (ANANINDEUA, Lei n° Lei n° 2.237, Art. 38, 2006).

Da mesma forma, o dispositivo defende que as ações de saneamento devem estar compatibilizadas e articuladas com as ações de política urbana, de política de habitação e de política do meio ambiente, e, mais ainda, buscando interagir e integrar com os demais municípios da RMB, nos casos em que sejam exigidas ações conjuntas (ANANINDEUA, Lei n° Lei n° 2.237, Art. 39, 2006). Observa-se que, mesmo sendo anterior à LNSB, o plano diretor de Ananindeua já contemplava alguns elementos dos quatro serviços que compõem o serviço de saneamento, estabelecendo programas específicos, objetivos e diretrizes para a efetivação para cada um destes elementos, tal como a elaboração de planos diretores setoriais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos, além de prever a garantia da universalidade do atendimento no abastecimento de água.

A respeito da Política Municipal de Saneamento Básico do Município, destacam-se as Leis Complementares N° 2.554 (que institui o Plano Municipal de Saneamento Básico destinado à universalização e à administração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Ananindeua) e a n° 2.555 (Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, cria o Conselho Municipal de Saneamento do Município de Ananindeua e dá outras providências), ambas de 29 de março de 2012.

A Lei Complementar N° 2.554/12 institui a abrangência do Plano Municipal de Saneamento e a revisão periódica do Plano a cada quatro anos, que deverá ser elaborada e articulada com a concessionária prestadora dos serviços, não podendo ocasionar inviabilidade técnica ou desequilíbrio econômico financeiro na prestação dos serviços delegados e estar em compatibilidade com as diretrizes, metas e objetivos das Políticas Estaduais de Saneamento Básico, de Saúde Pública e de Meio Ambiente e dos Planos Estaduais de Saneamento Básico e de Recursos Hídricos. Já a lei complementar n° 2.555/12 estabelece o objetivo da Política Municipal de Saneamento Básico, seus princípios fundamentais (pautados nos princípios da

LNSB), elenca os requisitos que considera como interesse local no que concerne ao saneamento básico e o escopo do plano.

Aspecto importante a ser salientado é o estabelecimento dos órgãos executores e criação do Conselho Municipal de Saneamento Básico, cuja composição será formada “paritariamente por representantes da Sociedade Civil de Ananindeua, e de Secretarias Municipais e outros órgãos públicos, todos nomeados pelo Prefeito Municipal, para um mandato de 02 (dois) anos” (ANANINDEUA, Lei Complementar nº 2.555, Art. 8).

Pelo exposto, nota-se que as Leis Complementares supra-apresentadas, embora não contemplem a todos os serviços do saneamento básico, buscaram observar todas as funções de gestão delegadas aos titulares dos serviços de saneamento pela LNSB, constituindo-se numa primeira iniciativa para o adequado desempenho de uma política pública municipal de saneamento. Assim, na pesquisa de campo deste trabalho, buscou-se observar o alinhamento das ações da gestão com o disposto nos instrumentos da política local e nacional para a universalização do acesso ao saneamento no município, conforme será apresentado no próximo capítulo.

## 7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo apresenta os resultados e análise dos dados coletados na pesquisa de campo, com o objetivo de descrever e analisar o contexto das políticas públicas municipais de saneamento básico em Ananindeua (PA).

### 7.1 O contexto das políticas públicas municipais de saneamento básico em Ananindeua (PA)

De acordo com a Lei nº 2.231, de 24 de julho de 2006, que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do poder executivo do município de Ananindeua e dá outras providências, a administração direta do município é composta por órgãos de assessoramento, órgãos de gestão intermediária, órgãos de gestão finalística e órgãos colegiados de deliberação coletiva. Dentro dessa estrutura, o órgão responsável pela gestão do serviço de saneamento no município é a Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura – SESAN, que está elencada entre os órgãos de gestão finalística da administração municipal. Entre suas principais funções, destacam-se:

Art. 23 - São funções da Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura, dentre outras que, posteriormente, fiquem definidas:

I - Formular, executar e avaliar a Política Municipal de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo sistema de gestão municipal e o Plano Diretor, respeitada a legislação vigente;

II - Atualizar de forma constante o Plano Diretor Urbano (PDU), incentivando a participação da sociedade civil organizada, em consonância com as diretrizes gerais do Governo Municipal e da legislação vigente;

[...] VII - Atuar como órgão coordenador e fiscalizador de convênios para execução de projetos e obras de construção, ampliação ou melhoria dos serviços de saneamento básico em âmbito Municipal;

[...] VIII - Fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico do Município de Ananindeua, inclusive, os que foram terceirizados ou concedidos, formulando, executando e avaliando planos, programas e projetos de expansão dos serviços de saneamento básico e drenagem urbana no Município;

[...] X - Formular, executar, coordenar e avaliar planos, programas e projetos de melhoria e expansão da coleta e destinação de resíduos sólidos no Município, controlando e fiscalizando os serviços prestados;

[...] XII - Promover a participação social na formulação e execução de programas referentes ao Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano, em consonância com as diretrizes gerais do Governo Municipal e da legislação vigente; e

XIII - Desempenhar outras atividades afins (ANANINDEUA, Lei nº 2.231, 2006).

Dessa forma, é de competência desta secretaria o planejamento, a execução e a avaliação de planos, programas e projetos, bem como a coordenação e fiscalização de convênios relacionados ao serviço de saneamento. Assim sendo, também possui a incumbência de atender aos requisitos listados na Lei nº 11.445/2007 relativas ao exercício da

titularidade do serviço de saneamento no município de Ananindeua, caracterizando-se, portanto, como a principal fonte de coleta de dados da pesquisa de campo.

Destaca-se que não foi possível obter o organograma da SESAN, para melhor visualização de sua estrutura organizacional, pois, desde o desmembramento de algumas atribuições dessa Secretaria para a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEURB), em 2014, não foi atualizado o referido documento, conforme informações obtidas a partir das entrevistas. Desse modo, apresenta-se a seguir, o organograma da Prefeitura Municipal de Ananindeua:

**Organograma 1-** Organograma da Prefeitura Municipal de Ananindeua



**SIGLAS:**

CGM: Controladoria Geral do Município

PROGE: Procuradoria Geral do Município

GAB: Gabinete

SECELJ: Sec. Mun. de Cultura, Esporte, Lazer e Juventude

SEMA: Sec. Municipal de Meio Ambiente

SEDES: Sec. Municipal de Desenvolvimento

SEMED: Sec. Municipal de Educação

SEMUPA: Sec. Municipal de Pesca e Aquicultura

SEGEF: Sec. Municipal de Gestão Fazendária

SEMUTRAN: Sec. Municipal de Transporte e Trânsito

SEURB: Sec. Municipal de Serviços Urbanos

SESAN: Sec. Municipal de Saneamento e Infraestrutura

SEPOF: Sec. Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças

SEMAD: Sec. Municipal de Administração

SEHAB: Sec. Municipal de Habitação

SEGOV: Secretaria de Governo

SEMCAT: Sec. Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho

SESDS: Sec. Municipal de Segurança e Defesa Social

SESAU: Sec. Municipal de Saúde

**Fonte:** Ananindeua (2018).

Salienta-se que a intenção inicial era entrevistar o Secretário de Saneamento e Infraestrutura de Ananindeua. No entanto, realizaram-se seis visitas à Secretaria durante o período da pesquisa de campo e não se obteve êxito na solicitação, mesmo tendo sido

protocolados e reiterados ofícios com a solicitação de concessão de entrevista e de documentos cujos acessos não foram possíveis via internet para análise (Plano Municipal de Saneamento, PPA do Município, Contrato de Programa de Concessão dos serviços de água e esgoto etc.). Conforme informações recebidas do Gabinete do Secretário da SESAN, o titular da pasta estava ocupado em atividades decorrentes de sua agenda institucional, tais como reuniões ou vistorias de obras realizadas pela secretaria. Dessa forma, foram designados dois representantes da Secretaria para a realização das entrevistas.

Convém pontuar que as perguntas foram desenhadas em função da informação necessária para confrontar com a pesquisa bibliográfica, visando o alcance do objetivo geral pretendido pela pesquisa. Portanto, apoiado na pesquisa bibliográfica, o roteiro de entrevista foi estruturado em cinco blocos de perguntas, cujos objetivos eram identificar os elementos descritos no quadro 4, exposto na metodologia, a saber: 1) Planejamento e plano municipal de saneamento básico (composto por 7 perguntas); 2) Regulação e Fiscalização dos Serviços de Saneamento (6 perguntas); 3) Fixação dos Direitos e Deveres dos Usuários (1 pergunta); 4) Participação e Controle Social (6 perguntas); e 5) Sistema De Informações Municipais sobre Saneamento (3 perguntas).

#### 7.1.1 Dos entrevistados na Pesquisa de Campo

Para análise e discussão dos dados obtidos, decidiu-se renomear os entrevistados, optando-se pelo sigilo quanto às suas identidades (na maioria dos casos), conforme descrito no quadro abaixo:

**Quadro 13-** Entrevistados na Pesquisa de Campo

<b>Identificação</b>	<b>Informante</b>	<b>Órgão / Instituição</b>
Entrevistado 1	Representante da Secretaria	SESAN / Ananindeua
Entrevistado 2	Representante da Secretaria	SESAN / Ananindeua
Entrevistado 3	Secretário Municipal e Presidente de Conselho Municipal	Secretaria de Meio Ambiente - Ananindeua (SEMA) / Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM
Entrevistado 4	Representante do Grupo Técnico de Saneamento	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do estado do Pará – ARCON
Entrevistado 5	Representante da Concessionária de Água e Esgoto de Ananindeua	Companhia de Saneamento do estado do Pará - COSANPA

**Fonte:** Elaborado pela autora.

#### *7.1.1.1 Entrevistado 1*

As informações coletadas na SESAN foram concedidas, inicialmente, por uma servidora da Secretaria, no dia 28 de maio de 2018. Esta informante faz parte da Equipe de trabalho responsável pela revisão do Plano Diretor do Município e suas informações foram determinantes para o desenvolvimento da pesquisa de campo, pois apresentou um panorama acerca do desempenho das funções de gestão no município. A partir dos dados coletados com ela, foi possível identificar quais seriam os demais atores a serem entrevistados para que se pudesse alcançar o objetivo pretendido pela pesquisa, conforme será descrito no item síntese dos resultados das entrevistas.

#### *7.1.1.2 Entrevistado 2*

Para complementação das informações fornecidas pelo entrevistado 1, foi designado pela SESAN um outro servidor da Secretaria, que também participa do grupo de trabalho de revisão do Plano Diretor, o qual foi entrevistado no dia 10 de julho de 2018.

#### *7.1.1.3 Entrevistado 3*

A proposta inicial desta pesquisa era entrevistar os membros do Conselho Municipal ou de órgão colegiado voltado ao controle social do Saneamento em Ananindeua, de modo a verificar o desempenho do controle social relativo ao saneamento básico no município. No entanto, na entrevista com o Entrevistado 1, identificou-se que o Conselho Municipal de Saneamento, embora instituído por lei desde o ano de 2012, até o presente momento não foi efetivamente implementado e que, possivelmente, por serem áreas afins, eventualmente, o Conselho Municipal de Meio Ambiente poderia tratar das questões relacionadas às ações de saneamento básico.

Sobre este aspecto, destaca-se a Lei nº 2.154/05, de 08 de julho de 2005, que dispõe sobre a política municipal de meio ambiente do município de Ananindeua e dá outras providências. A referida legislação institui o sistema municipal do meio ambiente, com o fim de implementar a política municipal correspondente, bem como de controlar sua execução. Em sua estrutura funcional, possui como órgão normativo, consultivo e deliberativo, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), órgão consultivo e deliberativo das

Políticas Municipais de Meio Ambiente e de participação direta da sociedade civil, vinculado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Em seu capítulo XIV, nos artigos 54 a 64, esta legislação trata sobre o saneamento, abrangendo aspectos como coleta, tratamento e destino final dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos, elaboração do plano diretor de limpeza urbana do município e estabelece algumas ações que devem ser executadas em conjunto com a SESAN. Assim, no dia 07 de junho de 2018, entrevistou-se o Secretário de Meio Ambiente do Município de Ananindeua, que também exerce a função de Presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

#### *7.1.1.4 Entrevistado 4*

Visando verificar o desempenho da atividade de regulação do serviço no município, na entrevista com os representantes da SESAN, identificaram-se indícios de que, até o presente momento, não está instituído no município órgão que desempenhe esta função. Assim, entrevistou-se uma representante do Grupo Técnico de Saneamento da ARCON – PA, de modo a consolidar este viés da pesquisa de campo.

#### *7.1.1.5 Entrevistado 5*

A Prefeitura de Ananindeua concedeu à COSANPA prestação, com exclusividade e sob o regime de concessão, dos serviços municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio do contrato de Programa nº 01/2012. Considerando as dificuldades para o acesso ao referido contrato junto à SESAN, ele foi solicitado à própria COSANPA, por meio de ofício. Posteriormente, algumas informações complementares foram obtidas por meio de e-mail e conversas telefônicas com um representante do Gabinete da Presidência da COSANPA.

## **7.2 Síntese dos resultados das entrevistas**

Para melhor sistematização na apresentação dos resultados, optou-se por dividir esta seção conforme os temas constantes nos blocos de perguntas do roteiro de entrevista (Apêndice A).

### 7.2.1 Planejamento e PMSB

Em relação às ações de planejamento voltadas ao serviço de saneamento básico e sobre o PMSB, o Entrevistado 1 informou que, atualmente, encontra-se em fase de revisão o Plano Diretor do Município (PDM), uma vez que o vigente foi instituído no ano de 2006. A SESAN estava promovendo a participação da comunidade neste processo por meio de reuniões nas oito regionais e ilhas do município, incluindo a região quilombola do Abacatal. No entanto, os trabalhos relacionados ao PDM foram suspensos devido à falta de atendimento aos critérios necessários para esta ação e que somente após a conclusão dessa revisão serão elaborados os planos setoriais, dentre os quais, o de saneamento.

Especificamente sobre o plano setorial de saneamento básico, o entrevistado 1 informou que tinha conhecimento da elaboração de um plano no ano de 2015 e que o plano de saneamento ainda não passou por revisão, por não ter atingido o prazo de quatro anos, conforme prevê a LNSB. No entanto, não conseguiu informar quais seriam os objetivos e metas constantes no plano para a universalização do acesso ao serviço no município e também sobre as fontes de recursos existentes no plano de saneamento para serem aplicadas no setor. Além disso, buscou-se verificar na entrevista quais os principais programas, projetos e ações relacionados ao PMSB atualmente desenvolvidos pelo titular do serviço e se o plano possui elementos que buscam sua compatibilização com o Plano Plurianual (PPA); todavia, não se obteve informações sobre estes aspectos e nem de como se deu o processo de elaboração do PMSB.

As informações do entrevistado 2, que também participa do grupo de trabalho que está revisando o PDM, aos mesmos questionamentos foram que:

O Plano de saneamento está dentro do plano diretor. É um subproduto do plano diretor. Assim como habitação, educação etc. O Plano Diretor ainda está em processo de revisão. Não há prazo para finalização. [...] O plano de saneamento existente é o plano metropolitano elaborado pela COSANPA (ENTREVISTADO 2, informação verbal).

O entrevistado 2 não conseguiu explicar como se deu o processo de elaboração do plano, uma vez que este foi elaborado pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA). Foi citado o fato de que ocorreu o desmembramento de algumas funções da Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) para a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SEURB). Assim, o entrevistado 2 acreditava que, com isso, a elaboração do PMSB ficaria sob o encargo da SEURB. Por este motivo, também não se obteve informações sobre os

objetivos e metas para a universalização do Serviço no município, sobre as fontes de recursos, principais programas, projetos e ações relacionados ao PMSB atualmente desenvolvidas pela Secretaria e, tampouco, sobre a existência de elementos que visem à compatibilização do PMSB com o PPA.

Sobre a intenção da SESAN em elaborar um plano setorial específico para o serviço de saneamento, a informação foi de que:

No plano diretor existe a previsão dos setoriais. Num segundo momento, depois de feito o plano diretor, seguem os planos setoriais, até porque começa a existir uma exigência por parte do governo federal, não só por conta de uma letra de lei, mas em função de limitação de acesso a recursos (ENTREVISTADO 2, informação verbal).

Com relação aos possíveis prejuízos que o não atendimento da legislação pode ocasionar para a população, foram sublinhadas as dificuldades técnicas e financeiras dos municípios para atendimento das legislações superiores existentes e para a execução dos serviços de interesse da população:

O que acontece, às vezes, é que talvez isso não se concretize porque existe a exigência, mas nem sempre o município tem capacidade técnica, pessoal e financeira para elaborar. Quando você limita o acesso em função de não existir esses planos, você acaba prejudicando o maior interessado que é a população. E todas essas exigências estão vindo quase todas ao mesmo tempo e a maioria dos municípios são dependentes desses recursos pra atender aos serviços que a população demanda (ENTREVISTADO 2, informação verbal).

Com base nas informações dos representantes da SESAN, consultou-se a COSANPA a respeito do Plano Metropolitano, também por ser a concessionária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município. De acordo com informações prestadas pela COSANPA, o município de Ananindeua, de fato, aderiu ao plano diretor da RMB de água e esgoto para celebrar o contrato de programa n° 01/2012 e se comprometeu a elaborar um PMSB. No entanto, até a presente data, não foi finalizado pelo titular do serviço. No anexo II deste contrato de programa são listadas as metas de atendimento e qualidade dos serviços, destacando-se: 1) o alcance de 100% do índice de abastecimento de água até 30 anos; e 2) o alcance de 100% do índice de cobertura de coleta de esgoto sanitário em até 30 anos.

Importante salientar que se identificou que a SEURB (citada pelo entrevistado 2) foi criada no ano de 2014 e, de acordo com a lei n° 2.666, de 30 de abril de 2014, que dispõe sobre a criação da SEURB, do Município de Ananindeua, e dá outras providências, não

consta entre as competências desse órgão nenhuma atividade ligada à elaboração de plano setorial de saneamento.

Finalmente, ressalta-se que o anexo I do contrato de programa nº01/2012, o Convênio de Cooperação Federativa, estabelece em sua cláusula 2ª que “o planejamento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, objeto do presente convênio, observará as políticas de saneamento federal, estadual e municipal, bem como do plano municipal de saneamento básico, na forma do estabelecido em lei”. Sobre este aspecto, é importante repisar que foi publicada Lei Complementar nº 2.554/12 instituindo o Plano Municipal de Saneamento Básico destinado à universalização e à administração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Ananindeua.

Pelo exposto, observa-se que, após seis anos de assinatura do termo de cooperação entre o município e a COSANPA e da publicação da Lei Complementar nº 2.554/12, o município não elaborou o plano próprio para a execução dos serviços. Logo, os únicos instrumentos de planejamento voltados ao saneamento básico, atualmente existentes em Ananindeua, são o Plano Diretor Municipal (que está com a revisão suspensa) e o Plano Metropolitano de água e esgoto (que, por sua própria especificidade, não contempla a todos os serviços de saneamento).

### *7.2.2 Regulação e Fiscalização*

No que tange à regulação e fiscalização dos serviços de saneamento em Ananindeua, a entrevista com os representantes da SESAN mostra que existe o entendimento de que a COSANPA seria a reguladora do serviço, já que esta recebeu a concessão dos serviços de água e esgoto, e que o município não estabeleceu a forma de atuação e abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas na regulação dos serviços no município. Há também o entendimento de que a fixação de metas de qualidade e expansão, a serem atendidos na prestação do serviço, e dos instrumentos que devem ser observados pela entidade reguladora, para a garantia do cumprimento das metas estabelecidas no PMSB, também deveriam ser estabelecidos pela COSANPA.

Sobre o ente responsável pela definição das tarifas inerentes ao serviço e se o município intervém de alguma forma nessa definição, a informação coletada é de que o município não faz gestão destes requisitos. Já com relação à existência de manual de

prestação de serviço e atendimento ao usuário (elaborado pelo prestador e aprovado pela entidade reguladora), o entrevistado 1 ponderou:

Quem define toda essa gestão é a concessionária. Ela define gestão, define tarifa. A partir do momento que o município aceita a concessão ele não tem como interferir na estrutura. E dentro da concessão tá toda essa parte administrativa. Dos outros serviços (drenagem e resíduos sólidos) ainda não existe (ENTREVISTADO 1, informação verbal).

Já o entrevistado 2, respondendo às mesmas perguntas, relatou que não existe um órgão específico responsável pela regulação: “Acredito que é compartilhado pela SESAN, SEHAB e SEMA” (informação verbal).

Buscaram-se, ainda, informações junto à ARCON a respeito da regulação do serviço de saneamento em Ananindeua. O entrevistado 4 ressaltou que: “A autorregulação é modelo anterior, relacionado ao PLANASA. Com base na LNSB, o prestador não pode se autorregular” (informação verbal).

De acordo com o contrato de programa nº 01/2012 (cláusula 11.1), são direitos do município, entre outros:

- b) regular e fiscalizar, por meio de agência reguladora com dotação orçamentária própria, os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na sua circunscrição territorial;
- c) editar, por meio de agência reguladora com dotação orçamentária própria, normas quanto à prestação e fruição dos serviços;
- d) fixar, rever, reajustar e atualizar, por meio de agência reguladora com dotação orçamentária própria, as tarifas e preços de serviços complementares a serem praticados pela COSANPA, respeitando o equilíbrio econômico e financeiro do contrato (COSANPA, Contrato de Programa nº 01/2012, cláusula 11.1, 2012).

A LNSB disciplina que a função regulação poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado. Assim, considerando, ainda, o disposto no contrato de programa, o entrevistado 4 informou que a Comissão Gestora de Meia Passagem Intermunicipal (ARCON) encaminhou diversos ofícios nos anos de 2012 e 2013, solicitando posicionamento do titular quanto ao interesse para a atuação da Autarquia sobre a regulação do serviço no município e chegou a reunir-se com o secretário e procurador de Ananindeua no ano de 2014, para tratativas sobre o assunto, mas não foi dado prosseguimento ao processo por parte do titular. Logo, é possível inferir que não há qualquer tipo de regulação sobre os serviços de Saneamento em Ananindeua.

### 7.2.3 Fixação dos direitos e deveres dos usuários

Com relação à fixação dos direitos e deveres dos usuários, o entrevistado 1 afirmou que:

Como a concessão do serviço é da COSANPA, o município acaba não tendo interferência na gestão. Toda essa parte de direitos e deveres com relação água e esgoto é da COSANPA. Com relação aos serviços de drenagem e resíduos sólidos, ainda não temos uma legislação que cobre deles (usuários), é preciso ir à Câmara dos Vereadores, passar por votação pra poder oficializar a legislação (ENTREVISTADO 1, informação verbal).

Já o entrevistado 2 ressaltou que não existe a instituição formal de direitos e deveres, enfatizando, apenas, que no rol de deveres a cobrança é feita com relação ao licenciamento de obras, relativas à destinação dos resíduos.

Sobre este quesito, resalta-se que o contrato de programa nº 12/2012 apresenta em sua cláusula 12ª o rol de direitos e deveres dos usuários dos serviços de água e esgoto, listando como direitos do usuário:

- a) receber os **Serviços** em condições adequadas;
- b) receber do MUNICÍPIO, da COSANPA e da AGÊNCIA REGULADORA todas as informações necessárias à defesa de interesses individuais e coletivos;
- c) receber da COSANPA, as informações necessárias à utilização dos **Serviços**;
- d) optar por uma dentre as seis datas opcionais oferecidas pela COSANPA para ser o dia de vencimento dos seus débitos;
- e) levar ao conhecimento do MUNICÍPIO, da AGÊNCIA REGULADORA e / ou da COSANPA as irregularidades na prestação dos **Serviços** de que venha a ter conhecimento;
- f) comunicar a AGÊNCIA REGULADORA ou ao MUNICÍPIO os atos ilícitos ou irregularidades por ventura praticados pela COSANPA ou seus prepostos na execução dos **Serviços** (COSANPA, Contrato de Programa nº 01, cláusula 11.1, 2012).

Ainda de acordo com o contrato de programa nº 01/2012, são deveres dos usuários:

- a) pagar pontualmente a COSANPA as tarifas cobradas pela prestação dos **Serviços**, bem como os preços públicos decorrentes da prestação de serviços complementares;
- b) contribuir para a manutenção das boas condições das instalações, infraestrutura e bens públicos afetados à prestação dos **Serviços**;
- c) responder pelos danos materiais ou pessoais causados em decorrência da má utilização das instalações, infraestruturas e / ou equipamentos da COSANPA;
- f) consultar a COSANPA, anteriormente à instalação de tubulações internas, quanto ao local dos pontos de distribuição de água e de coleta de esgoto;
- g) autorizar a entrada no imóvel de empregado da COSANPA ou preposto por ela credenciado para a instalação de equipamentos, execução de reparos, inspeção nas instalações e / ou leitura da medição hidrométrica;
- h) manter caixas d'água, cisternas, tubulações e conexões sempre limpas e em condições de conservação e higiene adequadas;
- i) averiguar qualquer vazamento de água existente nas instalações internas, reparando-as imediatamente;
- j) não lançar esgoto sanitário na rede de águas pluviais ou águas pluviais na rede de esgotos sanitários;

k) informa à COSANPA sobre qualquer alteração cadastral (COSANPA, Contrato de Programa nº 01cláusula 12.1, 2012).

Nota-se que os direitos e deveres listados contemplam apenas os serviços prestados pela companhia de saneamento, sem englobar os serviços de resíduos sólidos e de drenagem. Além disso, há indícios de que o acesso a este rol de direitos e deveres não foi adequadamente divulgado para a população, já que o contrato de programa não está publicado em meio eletrônico e tão pouco é disponibilizado com facilidade de acesso para os cidadãos, dadas as dificuldades para obtenção do documento junto ao titular do serviço para a realização desta pesquisa.

#### *7.2.4 Participação e Controle Social*

Sobre a Participação e Controle Social nos serviços de saneamento, a informação da SESAN foi de que, apesar de instituído por lei desde o ano de 2012, o conselho municipal de saneamento básico nunca se reuniu e que um dos conselhos atuantes no município é o conselho de meio ambiente que, eventualmente, poderia tratar dos assuntos de saneamento por serem áreas afins. A respeito da existência de participação da sociedade na definição e elaboração das políticas e ações direcionadas ao setor de saneamento básico, o entrevistado 1 esclareceu: “O município é obrigado a seguir a legislação. A participação está se dando para a revisão do plano diretor nas oito regionais e ilhas do município e a região quilombola do Abacatal, mas não diretamente sobre o serviço de saneamento” (informação verbal).

As formas de participação da sociedade nas políticas públicas do município ocorrem, principalmente, por meio de reuniões com as lideranças comunitárias. Já quanto à existência da participação da sociedade na fiscalização e no controle das políticas e ações direcionadas ao setor, o entrevistado 1 redarguiu que: “Oficialmente não (existe), mas a comunidade sempre está aqui cobrando os serviços” (Informação verbal). Já a realização da divulgação para a participação nos mecanismos de controle social, ainda de acordo com o entrevistado 1, também são efetuadas por intermédio das lideranças comunitárias: “Nosso canal de comunicação com a comunidade são as lideranças comunitárias”, finalizou (informação verbal).

Ponderando a necessidade de maiores esclarecimentos a respeito do controle social sobre os serviços de saneamento, entrevistou-se o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Presidente do COMAM. Este entrevistado reforçou que o COMAN possui caráter normativo, consultivo e deliberativo e que: “Não é um órgão fiscalizador, pois a fiscalização é inerente ao

cidadão”. Avaliou que as atividades do conselho estão majoritariamente voltadas para as práticas de licenciamento ambiental, reunindo-se bimestralmente por meio de assembleias abertas ao público quando há necessidade de consulta pública. No entanto, suas atividades têm caráter mais técnico.

O Secretário de Meio ambiente frisou que a questão do saneamento é muito precária no Brasil e, sobretudo na Região Norte. Mas que, apesar de existirem competências da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) ligadas a aspectos do saneamento básico, atualmente, o escopo das ações do COMAM está voltado para as práticas de licenciamento ambiental e que, na prática, também o Conselho e a Secretaria só atuam em questões diretamente relacionadas ao meio ambiente, sendo o saneamento competência direta da SESAN.

Pelo exposto, percebe-se que a participação e o controle social do serviço em comento em Ananindeua ainda são bastante incipientes, dada a importância do setor para a sociedade e a contribuição que esta iniciativa pode proporcionar para a melhoria dos serviços. Apesar da existência da lei municipal nº 2.255 (que dispõe sobre a política municipal de saneamento básico e cria o Conselho Municipal de Saneamento no município), publicada no ano de 2012, não foi localizado o seu decreto regulamentador e observou-se a ausência de mecanismos atuantes que assegurem a participação da sociedade em cada uma das funções de gestão do serviço de saneamento.

#### *7.2.5 Sistema de Informações Municipais de Saneamento*

No que tange ao sistema de informações municipais sobre o saneamento, o entrevistado 1 relatou que não existe nenhum tipo de sistema relativo ao saneamento. Sobre a forma como é feita a divulgação das informações sobre o serviço de saneamento para a sociedade, destacou:

Normalmente se faz anualmente essa divulgação, principalmente, por meio dos líderes comunitários. Todo ano a gente reúne essas informações, mas não tem um sistema formado. [...] Os gestores fazem as suas coletas de dados pra poder fazer estas apresentações para a comunidade. Mas não existe nenhum sistema específico. A coleta dos dados é sintetizada num relatório único, mas não tem um setor específico pra fazer esse relatório (ENTREVISTADO 1, informação verbal).

O informante 2 ratificou a informação sobre a inexistência do sistema, explicando: “Não existe um específico. Existe uma base de um sistema cedida pelo Estado, de controle e acompanhamento. Mas nunca foi criado nenhum sistema, para nenhuma área do município”

(Informação verbal). Desta forma, percebe-se a inexistência de instrumentos que compreendam a sistematização das informações relativas ao setor de saneamento no município.

Por fim, indagaram-se quais as ações voltadas ao saneamento básico que a gestão municipal atualmente desempenha e o entrevistado 2 detalhou que:

A SESAN atua na drenagem de águas superficiais e profundas e no asfaltamento de vias. O fornecimento de água e esgoto é concessão da COSANPA. Já a coleta dos resíduos sólidos da área urbana do município é realizada por duas empresas. A gestão do contrato fica sobre o encargo da SEURB ou SEMA. [...] Existe o trabalho de cooperativas, feito pela SEURB em parceria com empresas, também para destinação de produtos como: pneus, carcos de açai [...] (ENTREVISTADO 2, informação verbal).

Assim, dos dados coletados nas entrevistas, foi possível inferir que a principal atuação da SESAN, atualmente, resume-se às áreas de drenagem e pavimentação asfáltica, sem uma sólida atuação estratégica enquanto órgão finalístico do titular do serviço no que concerne ao desempenho das funções de gestão do saneamento. Nesta perspectiva, observam-se evidências de que o município de Ananindeua não atende adequadamente às funções de gestão relativas à titularidade do serviço de saneamento básico (tendo em vista a ausência ou incipiência de planejamento, regulação, controle social, sistema de informação para o setor e da instituição dos direitos e deveres dos usuários do serviço), conforme será detalhado e analisado a seguir.

### **7.3 Análise do atendimento das funções de gestão relativas ao exercício da titularidade do serviço de saneamento no município de Ananindeua**

Efetuada a explanação do panorama da política municipal de saneamento atualmente desenvolvida no município de Ananindeua, apresenta-se a análise do desempenho das funções de gestão elencadas no artigo 9º da LNSB (BRASIL, Lei nº 11.445, 2007), a partir da síntese das fragilidades verificadas na política do município, conforme quadro 14.

**Quadro 14-** Fragilidades verificadas no atendimento ao Art. 9º da LNSB

<b>Função</b>	<b>Fragilidades</b>
<b>F1: Planejamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ausência de Plano Municipal de Saneamento;</li> <li>○ Incipiência de Objetivos e Metas para a Universalização;</li> <li>○ Programas, projetos e ações não sistematizados pelo Titular do Serviço;</li> <li>○ Incipiência da participação da sociedade e transparência nas diversas etapas do ciclo da respectiva política pública;</li> <li>○ Risco de perda de acesso aos recursos públicos.</li> </ul>
<b>F2: Regulação e Fiscalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inexistência de entidade reguladora dos serviços no município;</li> <li>○ Incipiência de metas de Qualidade e expansão dos serviços;</li> <li>○ Incipiência de Instrumentos para garantia do cumprimento das metas;</li> <li>○ Incipiência na publicidade e transparência das ações.</li> </ul>
<b>F3: Fixação dos Direitos e Deveres dos Usuários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ausência de Direitos e Deveres dos usuários elaborados pelo titular dos serviços e que contemple os quatro serviços que compõem o saneamento.</li> </ul>
<b>F4: Participação e Controle Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inexistência de Conselho Municipal de Saneamento Básico ou de outro órgão colegiado relativo ao setor;</li> <li>○ Participação incipiente da sociedade nas diversas etapas do ciclo da respectiva política pública;</li> <li>○ Falta de participação da sociedade na fiscalização e controle da política pública;</li> <li>○ Incipiência na divulgação para a participação da sociedade nas políticas de saneamento pelo titular do serviço.</li> </ul>
<b>F5: Sistema de Informação Municipal de Saneamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Inexistência de Sistema de Informações Municipal de Saneamento;</li> <li>○ Falta de articulação com o sistema Nacional de Saneamento;</li> <li>○ Incipiência na divulgação de informações sobre o serviço para a sociedade;</li> <li>○ Prejuízo de subsídios para o processo decisório da gestão;</li> <li>○ Prejuízo à transparência das ações vinculadas ao setor.</li> </ul>

**Fonte:** Pesquisa de Campo. Elaborado pela autora.

Dos resultados abstraídos da pesquisa de campo, sintetizados no quadro 14, é possível inferir que, atualmente, o município de Ananindeua não atende à maioria dos requisitos disposto no Art. 9º da LNSB, fato que prejudica, sobremaneira, a adequada oferta de políticas públicas voltadas ao serviço e à sua universalização.

Observou-se que as ações de planejamento do serviço de saneamento básico podem ser consideradas praticamente inexistentes, uma vez que, atualmente, encontra-se suspensa a revisão o Plano Diretor do Município (PDM), instituído no ano de 2006, e que somente após a conclusão desta revisão serão elaborados os planos setoriais, dentre os quais, o de saneamento. De acordo com as entrevistas, a suspensão da revisão deve-se ao não atendimento, pelo município, dos critérios necessários para esta ação.

É oportuno salientar que apesar de a Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, dispor que a lei que instituir o Plano Diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez

anos, e que, de acordo com o regramento que dispõe sobre a reestruturação administrativa do município, é função da SESAN “atualizar de forma constante o Plano Diretor Urbano, incentivando a participação da sociedade civil organizada, em consonância com as diretrizes gerais do Governo Municipal e da legislação vigente” (ANANINDEUA, 2006, Lei nº 2.231, Art. 23, Inc. II), decorridos dois anos após o término do prazo estabelecido, a revisão do PDM ainda não tem data estabelecida para término.

Sobre este aspecto, é importante ressaltar que o PDM é um instrumento instituído pela legislação brasileira como fundamental no processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, com vistas a orientar as ações dos agentes públicos e privados. Sua função básica é explicitar os objetivos e diretrizes para ocupação do solo e para o desenvolvimento de políticas setoriais como: saneamento ambiental, habitação, mobilidade urbana, entre outros elementos fundamentais que compõem a estrutura urbana e que devem ser alcançados em curto, médio e longo prazos.

No processo de elaboração e fiscalização da implementação do PDM, o artigo 40 do Estatuto da Cidade preconiza que os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir: I) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II) a publicidade; e III) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Além disso, o prefeito que não cumprir a determinação legal de revisão do plano no prazo máximo estabelecido ou que impedir ou deixar de garantir alguns requisitos no processo de revisão do Plano Diretor incorre em improbidade administrativa (BRASIL. Estatuto da cidade, art. 52).

Entendendo-se que as diretrizes do PDM devem constituir-se em orientação para a elaboração do PMSB e sopesando as diversas etapas que compõem este processo (tais como: elaboração de diagnósticos e projeções e estratégias para cada um dos setores do saneamento, identificação das fontes de recursos, de programas de monitoramento e avaliação, além da apresentação e aprovação, entre outros), depreende-se que há ainda um longo caminho a ser percorrido pelo titular do serviço para a viabilização deste instrumento. Neste ínterim, o município deixa de dispor de um instrumento norteador de suas ações e dos padrões e metas a serem requeridos e alcançados pelos prestadores de serviços, em caso de delegação; comprometendo a qualidade do produto final ofertado à população, além de incorrer no risco de perda de recursos e fontes de financiamento, ao término do prazo para sua revisão.

Ponderando-se que o PMSB deve ser fruto de um processo de decisão político-social, devendo-se ter o cuidado para não transformá-lo em peça meramente técnica e sim em fruto

de um processo de planejamento integrado e de uma construção coletiva (MORAES, 2009), observou-se a incipiência da participação da sociedade local nas diversas etapas do ciclo das políticas públicas correspondentes, sobretudo na do planejamento e monitoramento, bem como a inércia do órgão responsável para a promoção deste requisito, em razão de que, atualmente, esta participação ocorre, basicamente, por meio de reuniões que não são amplamente divulgadas, conforme caracterizado pelos representantes da SESAN. Esse fator impacta negativamente no *accountability* vertical da gestão.

Desta forma, conforme preceitua Moraes (2009, p. 44), para que o processo seja público e transparente, “é importante a construção de estratégias eficazes de comunicação, utilizando-se diversos meios como rádio, jornais, televisão, internet, cartilhas, elementos importantes para a mobilização da população e divulgação das informações e propostas”.

A análise dos dados permitiu constatar que não existe regulação para o serviço de saneamento no município de Ananindeua. Embora existam cláusulas no contrato de programa de concessão dos serviços de água e esgoto, observou-se que, até o presente momento, não houve a preocupação por parte do titular do serviço com relação, inicialmente, ao atendimento da legislação quanto às competências do ente regulador e, por consequência, quanto à instituição de um instrumento que seria fiscalizador da qualidade do serviço concedido à COSANPA, uma vez que, tendo sido procurado pela ARCON, o município não prosseguiu com as tratativas para delegação desta função.

Este fato torna incipiente a fiscalização dos padrões de qualidade, do cumprimento de metas, definição de tarifas e prevenção de possíveis abusos referentes à prestação dos serviços. Sob o entendimento de que, a partir da sua concessão, o titular não possui ingerência sobre esta função, o município, ainda que não intencionalmente, acaba isentando-se do direito de regular e fiscalizar a execução dos serviços. Como exemplo, frisam-se os serviços de água e esgoto, conforme prevê a cláusula 13<sup>a</sup> do Contrato de Concessão, em que cabe à agência reguladora a aplicação de penalidades pelo descumprimento total ou parcial das obrigações assumidas junto ao município. Adicionalmente, a inexistência da agência reguladora configura-se na ausência de um canal promotor de transparência e controle para os usuários do serviço.

Com base no entendimento de Araújo e Zveibil (2009, p. 474), observa-se que o caso de Ananindeua assemelha-se a muitos no país, tendo em vista que: “quando historicamente concedidos esses serviços a empresas estaduais, não se verifica na administração direta dos municípios qualquer órgão capacitado para planejar e regular os serviços concedidos”.

A pesquisa de campo permitiu também identificar que, até o momento, é incipiente a fixação pelo titular dos serviços dos direitos e deveres dos usuários, uma vez estes foram estabelecidos por meio do contrato de programa nº 01/2012, voltado exclusivamente aos serviços objetos deste contrato, sem ampla divulgação aos seus usuários. Fato corroborado pela dificuldade no acesso ao contrato de programa junto à SESAN para a realização desta pesquisa. Trata-se esse instrumento, também, de um meio balizador da qualidade dos serviços prestados e que insere o cidadão como protagonista na sua fiscalização e utilização.

Foi possível identificar, também, a inexistência do Conselho Municipal de Saneamento ou de outro órgão colegiado com vistas a propiciar a participação e o controle social dos munícipes. Embora tenha sido instituída Lei Complementar Municipal criando este órgão no ano de 2012, seus representantes não chegaram a ser nomeados. Esse é mais um fator que implica na baixa participação da sociedade nas diversas etapas do ciclo de política pública, contexto reforçado pelo baixo incentivo do titular a esta participação, pois que, atualmente, a participação da sociedade e divulgação das ações da gestão para o setor dá-se, basicamente, por meio de reuniões com os líderes comunitários, fato que limita a fiscalização e o controle das ações executadas, sobretudo, quando se observa a magnitude territorial e populacional do município (segundo maior do estado do Pará).

A participação da sociedade civil introduz uma mudança qualitativa nas políticas públicas. Nesta seara, conforme percepção de Jacobi (2009), emerge a dimensão institucional e a necessidade de consolidação de práticas participativas e sua efetiva implementação enquanto espaços deliberativos e com ampla representatividade e, mais ainda:

Num contexto de significativa desmobilização da sociedade em geral, coloca-se a necessidade de multiplicar as iniciativas pautadas pela ampliação do direito à informação numa perspectiva integradora e do fortalecimento de práticas de formação de cidadania. O engajamento de um maior número de pessoas em práticas co-responsabilizadas de gestão da coisa pública, enquanto portadores de um papel social que se constitui por intermédio da criação de espaços sociais de mobilização e na institucionalização de práticas de cidadania ativa que garantam a expressão e representação de interesses coletivos (JACOBI, 2009, p. 108).

Dessa forma, em que pese a importância desse instrumento para a efetividade das políticas públicas ofertadas, o histórico brasileiro é sabidamente marcado por um baixo engajamento na participação social, seja pelo pouco incentivo dos governos para esta participação, seja pela falta de conhecimento ou pelo pouco interesse da própria sociedade. Assim, o cenário vivenciado por Ananindeua, no que tange a este requisito, reforça o entendimento de Heller (2011, p. 51), que indaga “se os dispositivos da Lei serão suficientes para romper as forças inerciais desencadeadas por décadas de processos verticais e pouco

participativos, que vêm predominando na gestão dos serviços no Brasil” (HELLER, 2011, p. 51).

Numa perspectiva mais sistêmica e considerando a transversalidade do setor, Nobre e Consenza (2017) enfatizam que para que o controle social no saneamento básico tenha realmente a importância e a efetividade pretendida pelo legislador, é necessário que exista interligação entre os conselhos das áreas afins (saúde, habitação, meio ambiente), isto posto, este seria outro aspecto relevante a ser consolidado pelo titular, considerando que na pesquisa de campo verificou-se que o Conselho Municipal de Meio Ambiente, mesmo sendo um conselho atuante e de área diretamente ligada ao serviço em comento, não desempenha atividades voltadas ao saneamento. Além disso, alternativamente, e desde que com as devidas alterações da legislação que o criou, o COMAN poderia também suprir a necessidade do controle social para o setor (BRASIL, 2007, Art. 47 §1º).

Outra função de gestão não atendida pelo titular do serviço é o sistema de informações municipais sobre o saneamento e, conseqüente, falta de articulação com o Sistema Nacional de Saneamento. Da análise dos dados, notou-se que não há articulação habitual do titular para a organização regular de informações relativas ao setor, visto que estas são reunidas apenas em relatórios anuais para apresentações à comunidade e não há um setor especificamente encarregado da elaboração dos referidos relatórios.

Segundo Miranda (2009, p. 219), no setor de saneamento, as informações e indicadores servem a múltiplos propósitos, sendo que, nas esferas estadual e municipal, “os dados fornecem importantes insumos para a melhoria dos níveis de eficiência e eficácia da gestão das instituições prestadoras dos serviços, uma vez que proporcionam uma gama de possibilidades em análises do setor”. Desta forma, no contexto do município apreciado, esta lacuna possui dois vieses importantes: um que dificulta sobremaneira a elaboração de diagnósticos a respeito dos serviços, de modo a subsidiar o titular no processo decisório, no planejamento, no controle e na avaliação de suas ações (o que, isoladamente, já representa relevante prejuízo na prestação e na qualidade do serviço ofertado); outro que impacta diretamente na transparência e no acesso rápido e sistematizado da informação ao cidadão, usuário do serviço.

Embora, administrativamente, a SESAN seja o órgão finalístico do titular do serviço, que deve fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico, inclusive os que foram terceirizados ou concedidos, formulando, executando e avaliando planos, programas e projetos de expansão dos serviços de saneamento básico no Município (LEI N° 2.231/06, Art. 23, Inc. VIII), dos dados coletados na entrevista, foi possível inferir que, na prática, a

principal atividade dessa Secretaria relaciona-se às obras de drenagem e pavimentação asfáltica.

Araújo e Zveibil (2009) enfatizam que, do ponto de vista da organização administrativa, para exercer o papel de gestor dos serviços de saneamento, também se verificam cenários bastante diferenciados, considerando as especificidades atinentes a cada serviço e que poucos municípios possuem serviços autônomos de água e esgoto municipais (SAAEs) abrangentes, responsáveis pela gestão dos quatro temas do Saneamento Básico; destarte, ainda conforme estes autores (ARAÚJO; ZVEIBIL, 2009, p. 474):

Raramente se verifica articulação dessas áreas entre si e com outros setores fundamentais dos governos locais, quais sejam os de planejamento, administração e finanças. Assim, cada um dos serviços é tratado de forma estanque e imediatista, sem que se traduzam em uma verdadeira política municipal de Saneamento Básico.

Outrossim, constatou-se a necessidade de maior integralidade das ações de saneamento, destacando-se que, pela coleta de dados e no âmbito do escopo desta pesquisa, foi observada a baixa interação entre as secretarias existentes no município que atuam em ações vinculadas ao saneamento básico, além da necessidade do desempenho de um papel mais estratégico e articulador da SESAN frente às ações de saneamento (compreendendo-se aqui, os quatro serviços que o compõem: abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão dos resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais), objetivando o desempenho de uma política pública efetivamente voltada à melhoria do serviço e da qualidade de vida da população.

Neste contexto, Moraes (2009) analisa que os entes federados devem assumir como prioridade a formulação de um arcabouço jurídico-institucional para a área de Saneamento Básico, que venha fortalecer a função social dos serviços. Não obstante, é imprescindível considerar o entendimento de Bastos (2009, p. 567, grifo nosso):

Por fim, é preciso destacar que a concretização do novo cenário desenhado na Lei 11.445/07 [...] dependerá também **da vontade política dos dirigentes municipais**, de assumirem plenamente suas responsabilidades de titulares dos serviços e do **reconhecimento do lugar estratégico do ‘empoderamento’ dos atores sociais** para o alcance da desejada eficiência e eficácia dos serviços.

Pelo exposto, mesmo dispondo de diversos mecanismos legais voltados à temática, no município de Ananindeua, verificou-se a ausência de componentes que indiquem a articulação para a organização e consolidação de um sistema municipal de saneamento básico (como: Conselho Municipal, Plano Setorial, Sistema Municipal de Informação, Conferência, Fundo Municipal voltado à área). Este fato possibilita inferir que seus baixos percentuais de

atendimento em âmbito nacional na área de saneamento, conforme verificados nos dados aqui apresentados, possuem relação de associação a esse contexto, além de outros não abordados no escopo deste trabalho. Assim, entende-se que um dos principais desafios para esse titular do serviço de saneamento é o da gestão integrada para a formulação da respectiva política, o que perpassa pelo correto desempenho das funções de gestão analisadas neste trabalho.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O saneamento básico é um tema de suma importância para a sociedade no que diz respeito à qualidade de vida da população. Sua transversalidade com aspectos importantes, como saúde e meio ambiente, fazem com que ele seja considerado como condição fundamental de cidadania para os indivíduos. Em razão disso, o poder público tem buscado universalizar esse serviço por meio de legislações que regulam as atividades e criam obrigatoriedade de sua execução e prestação, além de apresentarem os requisitos que devem ser atendidos na formulação de políticas públicas voltadas ao setor.

Não obstante, o país continua apresentando baixos índices de qualidade em quesitos como abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo dos resíduos sólidos. Desse modo, o desenvolvimento desta pesquisa foi motivado pela percepção de que um dos desafios encontrados nesta área consiste na adequada utilização dos instrumentos de planejamento e implementação de políticas públicas, a exemplo das funções de gestão elencadas no artigo 9º da LNSB, cuja relevância para o bom desempenho das políticas relacionadas foi analisada nesta pesquisa; o que concerne não apenas “no que deve ser feito”, mas em “como fazer”, visando a atingir um padrão de qualidade das políticas públicas de saneamento.

Assim, tomou-se como estudo de caso o município de Ananindeua, no estado do Pará, que em âmbito nacional destaca-se por apresentar os piores índices no ranking do saneamento, ocupando sua penúltima posição. Nesse contexto, o presente trabalho buscou responder a seguinte questão: as políticas públicas de saneamento atualmente desenvolvidas no município de Ananindeua (PA) atendem as diretrizes estabelecidas pela LNSB, na perspectiva do exercício da titularidade, com vistas ao alcance da universalização do acesso ao serviço no município?

Com o intuito de responder a esse problema, no referencial teórico, a pesquisa apresentou os principais aspectos relacionados às políticas públicas, a fim de ressaltar a importância de sua oferta para a sociedade, destacando o papel do poder público neste processo, sobretudo na esfera municipal. Assim, foi possível observar que a política pública é um instrumento utilizado pelo Estado para a resolução de determinado problema público; seu principal propósito é alcançar objetivos de bem comum, proporcionando a melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, para que seus objetivos sejam alcançados, é necessário considerar a existência de círculos de retroalimentação e suas peculiaridades ao longo de todo o processo que compõe uma política pública.

Por meio de uma breve contextualização do saneamento básico no Brasil, observou-se que o déficit relacionado à qualidade e ao acesso ao saneamento tem impacto tanto em aspectos de saúde pública, quanto econômicos e sociais. Entre os diversos problemas que permeiam a oferta eficiente do serviço, destacou-se a indefinição acerca da titularidade, sobretudo nas regiões metropolitanas, apresentando-se os diversos pontos de vista relacionados a essa questão.

Para consolidar o primeiro objetivo específico proposto na pesquisa, apresentaram-se as funções de gestão que devem ser atendidas pelos titulares dos serviços de saneamento na formulação da respectiva política pública. Observou-se que, ao elencar as funções aqui analisadas, a intenção do legislador era oportunizar maior efetividade no planejamento (por meio da elaboração do plano municipal, a partir do diagnóstico da situação que irá subsidiar o estabelecimento de objetivos, metas, programas, projetos e ações específicos), na qualidade da prestação dos serviços (mediante a regulação, fiscalização e estabelecimento dos direitos e deveres dos usuários) e no controle e avaliação das políticas (por intermédio do controle social e do sistema de informações do saneamento).

Foi possível inferir que a instituição dessas funções resume o ciclo da política pública municipal, com um importante fator agregador de *accountability*: o controle social, que compreende o acompanhamento das metas e estratégias, com vistas a identificar inconformidades e acionar medidas para sua correção. Por meio da síntese realizada na pesquisa bibliográfica, reforçou-se o entendimento de que referidas funções, se executadas em conformidade com o disposto na LNSB, são instrumentos capazes de contribuir para a oferta adequada e com qualidade da política municipal de saneamento. Apesar disso, sua tradução em agenda pública e efetiva oferta à população está condicionada à capacidade de gestão dos titulares do serviço para seu adequado desempenho, no intuito de promover a universalização do acesso ao serviço.

Para alcançar o segundo objetivo específico proposto pela pesquisa, fez-se uma breve contextualização da situação da Região Norte e do estado do Pará, quanto à oferta de serviços de saneamento. Essa análise permitiu conhecer a realidade na qual o município de Ananindeua está inserido e compreender que as dificuldades e desafios na oferta adequada do serviço e, mais ainda, para o alcance de sua universalização, não se caracterizam como uma particularidade local. Num apanhado mais criterioso, foi possível também dimensionar a complexidade da situação do município, quando observados não apenas sua colocação geral no Ranking do Saneamento, mas a diferença de seus percentuais de desempenho quando

comparados aos demais municípios avaliados. Em todos os casos, Ananindeua está muito distante da média nacional nos diversos quesitos avaliados.

Isso posto, por meio dos resultados alcançados, a partir das pesquisas documental e de campo, ficou evidenciado que as ações de planejamento do serviço de saneamento em Ananindeua podem ser consideradas praticamente inexistentes, dada a atual inexistência de plano municipal setorial, bem como a não sistematização de programas, projetos e ações para o setor por parte do titular do serviço, citando apenas esses dois exemplos de achados dentro da função planejamento.

Da mesma forma, identificou-se a inexistência de entidade reguladora dos serviços no município e a participação incipiente da sociedade nas diversas etapas do ciclo da respectiva política, considerando a inexistência de conselho municipal ou de qualquer outro órgão colegiado que incentive a participação e controle social das políticas públicas de saneamento, fato que prejudica sobremaneira a qualidade e expansão do serviço ofertado.

Outrossim, verificou-se, ainda, a ausência dos direitos e deveres dos usuários, elaborados pelo titular e que contemple os quatro serviços que compõem o saneamento, além da inexistência de um sistema municipal de informações de saneamento e falta de articulação com o SINISA, aspectos que impactam diretamente na transparência das ações vinculadas e prejudicam o processo decisório e a elaboração de diagnósticos para subsidiar as políticas públicas relacionadas.

Com isso, confirma-se a hipótese que orientou a pesquisa de que, ainda que exista arcabouço legal que norteie a prestação de um serviço de qualidade, as políticas públicas de saneamento básico atualmente ofertadas no município de Ananindeua não atendem de forma adequada às diretrizes nacionais, no que tange às funções vinculadas ao exercício da titularidade do serviço (Art. 9º da Lei nº 11.445/07).

E, mais ainda, constatou-se a necessidade do desempenho de um papel mais estratégico e articulador da SESAN, órgão finalístico do titular analisado, frente às ações voltadas ao serviço com vistas a promover maior integralidade das ações de saneamento em Ananindeua e sua integração com as secretarias afins do município, objetivando o desempenho de uma política pública efetivamente voltada à melhoria da qualidade de vida de seus munícipes.

A conjuntura atual de Ananindeua, com baixos índices de atendimento em âmbito nacional na área de saneamento, exige ações comprometidas objetivando o alcance de patamares de desempenho mais satisfatórios. Para tanto, entende-se que se faz imperativo o atendimento às diretrizes nacionais para a prestação dos serviços, sobretudo, aquelas atinentes

às competências do titular, analisadas neste estudo. Desta maneira, espera-se que este trabalho seja o ponto de partida para a reflexão do titular do serviço quanto à necessidade da adoção de uma política adequada para o município, capaz de atender a demanda e a finalidade a que o serviço de saneamento se destina.

#### **a) SUGESTÃO DE NOVOS ESTUDOS**

O presente trabalho buscou analisar o atendimento das funções de gestão elencadas na LNSB, sem pretensão de detalhar os fatores condicionantes que influenciam no desempenho destas funções, viés também importante para a compreensão de uma política pública, cujo desenvolvimento demandaria maior tempo de pesquisa. Não obstante, é importante suscitar a ponderação do representante da SESAN referente às dificuldades técnicas e financeiras da maioria dos municípios brasileiros para o adequado atendimento do preconizado nas legislações e oferta satisfatória de serviços essenciais à população. Compreendendo que é patente que a gestão pública municipal brasileira necessita desenvolver competências que possam responder satisfatoriamente a complexidade contida na oferta de políticas públicas, sugere-se a realização de uma análise que busque compreender os condicionantes de maior impacto para o atendimento do disposto na LNSB, por meio de um comparativo com *cases* de sucesso na gestão municipal dos serviços.

Outro viés prospectivo seria analisar um número maior de municípios dentro do estado do Pará de modo a realizar um panorama sobre o desempenho das funções de gestão em âmbito estadual, sopesando a diversidade e peculiaridade de cada uma das regiões de integração que compõem o Estado e traçando um diagnóstico dos principais requisitos a serem trabalhados para a melhoria dos serviços.

Por fim, um terceiro caminho de estudo consistiria em efetuar análise junto aos municípios que compõem a região metropolitana de Belém, caso a MPV n° 844/2018 seja aprovada pelo Congresso Nacional, uma vez que esta traz aspectos particularmente relacionados a municípios de regiões metropolitanas.

#### **b) RECOMENDAÇÕES**

Conforme reflexões presentes neste trabalho, uma política pública tem por pressuposto a melhoria da qualidade de vida de um determinado grupo, dentro de um determinado contexto, buscando a solução de problemas entendidos como coletivamente relevantes. Para que seu objetivo seja atendido, é necessário observar os elementos básicos que compõem o

seu ciclo e essa trilha requer equipe técnica capacitada e fundamentada em um sólido planejamento.

Nesse cenário, destaca-se como primeira recomendação ao município de Ananindeua a qualificação do corpo técnico de funcionários da SESAN, pois este possui extrema relevância para o adequado desempenho das atribuições de competência dessa secretaria. Aliado a esse requisito, é importante intensificar as competências do município para questões voltadas ao gerenciamento do serviço de saneamento nos termos da LNSB, concebendo-o de forma integrada, de modo a contemplar o planejamento e a implementação de políticas para os quatro componentes do serviço, tendo em vista também a existência dos círculos de retroalimentação ao longo de todo o processo que compõe uma política pública, bem como que cada etapa envolve seus próprios atores, restrições, decisões e resultados.

No que tange ao desempenho das funções de gestão, recomenda-se:

1) Planejamento e PMSB:

- a) Conclusão da revisão do plano diretor do município, com o aperfeiçoamento das diretrizes existentes para a universalização dos quatro serviços de saneamento básico e para a elaboração de seu (s) plano (s) setorial (ais);
- b) Efetiva implementação da política municipal de saneamento básico, instituída pelas Leis Complementares nº 2.554/12 e 2.555/12 com a elaboração do PMSB ou de planos específicos para cada um dos serviços de saneamento, com a participação da sociedade em todas as suas etapas: elaboração de diagnósticos, implantação, identificação de fontes de recursos, avaliação etc.;
- c) Especificação de metas e programas para a universalização do acesso ao saneamento e que contemplem todos os seus componentes; considerando que atualmente as metas existentes estão contidas apenas no contrato de programa dos serviços de água e esgoto;
- d) Compatibilização do PMSB com o plano plurianual do município.

2) Regulação e Fiscalização:

- a) Definição do ente responsável pela regulação do serviço no município e dos procedimentos de sua atuação e abrangência das atividades a serem desempenhadas;
- b) Edição, por meio de agência reguladora com dotação orçamentária própria, de normas quanto à prestação e fruição dos serviços;
- c) Estabelecimento de metas de qualidade e expansão para os serviços de resíduos

- sólidos e drenagem de águas pluviais (considerando que atualmente as metas existentes contemplam apenas os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário);
- d) Assegurar a elaboração de manuais de prestação do serviço de atendimento ao usuário pelos prestadores e sua aprovação pela entidade reguladora;
  - e) Determinar que os prestadores dos serviços de saneamento forneçam à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades.
- 3) Fixação dos direitos e deveres dos usuários:
- a) Ampliar o rol de direitos e deveres dos usuários, de modo a contemplar os quatro componentes do serviço e realizar ampla divulgação desses à população.
- 4) Participação e Controle Social:
- a) Regulamentar o artigo 8º da Lei Complementar nº 2.555/12 que cria o conselho municipal de saneamento básico ou instituir órgão colegiado que exerça a função de controle social do serviço;
  - b) Ampliar as formas de divulgação dos órgãos de controle social existentes e incentivar a participação da sociedade no controle das políticas de saneamento.
- 5) Sistema de informações municipal de saneamento:
- a) Implementar o sistema municipal de saneamento articulado com o sistema nacional de informações em saneamento básico – SINISA;
  - b) Assegurar a transparência e publicidade de relatórios e estudos sobre as políticas de saneamento no município.

Por fim, considerando a transversalidade da área, recomenda-se que o município busque primar pela integralidade e intersetorialidade das ações de saneamento, tanto no que tange ao conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços quanto na articulação entre as secretarias afins do município: SESAN, SEMA, SEURB e SEAHB, de modo a propiciar à população o acesso ao saneamento básico em conformidade com suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e dos resultados, por meio de políticas de longo prazo, como preconiza a LNSB.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL – ABES. **Situação do Saneamento Básico no Brasil**: uma análise com base no PNAD 2015. Disponível em < <http://abes-dn.org.br> > Acesso em: 10 Jan. 2018.

ANANINDEUA. **Lei nº 2.237/06, de 06 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Ananindeua e dá outras providências. Câmara Municipal de Ananindeua, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 0942, de 04 de abril de 1990**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município de Ananindeua. Câmara Municipal de Ananindeua, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.231/06, de 24 de julho de 2006**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do poder executivo do município de Ananindeua e dá outras Providências. Câmara Municipal de Ananindeua, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 2.554, de 29 de março de 2012**. Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico destinado à universalização e à administração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Ananindeua. Câmara Municipal de Ananindeua, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 2.555, de 29 de março de 2012**. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Básico, cria o Conselho Municipal de Saneamento do Município de Ananindeua e dá outras providências. Câmara Municipal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Município**. Ano XIX. Edição nº 1392, de 27 de janeiro de 2012. Disponível em: [http://www.ananindeua.pa.gov.br/diario/public/diariopdf/2012\\_DIARIO\\_DE\\_JANEIRO,\\_27.pdf](http://www.ananindeua.pa.gov.br/diario/public/diariopdf/2012_DIARIO_DE_JANEIRO,_27.pdf). Acesso em: 1 maio, 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.231/06, de 24 de julho de 2006**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa do poder executivo do município de Ananindeua, e dá outras providências. Câmara Municipal de Ananindeua, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.666, de 30 de abril de 2014**. Dispõe sobre a criação da secretaria municipal de Serviços urbanos – SEURB, do município de Ananindeua, e dá outras providências. Câmara Municipal de Ananindeua, 2014.

\_\_\_\_\_. **Ananindeua transparente**: institucional / Organograma. Disponível em: <<http://www.ananindeua.pa.gov.br/transparencia/home/institucional.>> Acesso em: 10 jul. 2018.

ANJOS Junior, Ary Haro dos. **Gestão estratégica do saneamento**. Barueri, São Paulo: Manole, 2011.

ARAÚJO, Marco Paulo Marques; ZEVEIBIL, V.Z. A relação titular-prestador nos serviços de Saneamento Básico. In: \_\_\_\_\_. **Lei nacional do saneamento básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Livro III: prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, DF. Ministério das Cidades, 2009. p. 469-486.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 38, n. 153, p. 255-270. jan./mar. 2002.

BASTOS, Rafael Kopschitz Xavier. Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de serviços de saneamento básico. In: \_\_\_\_\_. **Lei nacional do saneamento básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Livro III: prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. p. 559-570.

BERCOVICI, Gilberto. Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 197- 212.

BEZERRA, Filipe. **Stackholders: do significado à classificação**. Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>> Acesso em: 9 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Art. 52 do Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 7 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)> Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)> Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Política e plano de saneamento ambiental: experiências e recomendações**. Brasília: Ministério das Cidades, 2. ed. Brasília, DF, 2011. 148 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)> Acesso em: 7 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico):** Mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília, DF, 2014. 220p.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.629, de 30 de dezembro de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8629.htm)> Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil.** Edição: janeiro de 2017. Brasília, DF, 2017. 40p.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **MPV 844/2018 - Marco Legal do Saneamento Básico.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133867>> Acesso em: 17 jul. 2018.

CAMATTA, Adriana Freitas Antunes. **Saneamento Básico: desafios na universalização frente aos impasses econômicos e sociais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 241p.

CARNEIRO, João Geraldo Piquet; GUEDES, Arthur Lima; RIBEIRO, Cássio Lourenço. Os tribunais de Contas e a universalização dos serviços de saneamento básico. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 233- 250.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DO PARÁ - COSANPA. **Contrato de Programa COSANPA nº 01/2012 e anexos.** Belém, 2011.

CONGRESSO NACIONAL. **Emenda nº 127, MPV nº 844.** Brasília, DF, 2018. Disponível em:<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133867?o>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

CRESWEL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto.** 2. ed. Artmed. Porto Alegre, 2017. 248p.

DAL POZZO, Augusto Neves; BARIANI JUNIOR, Percival José; FACCHINATTO, Renan Marcondes. As agências reguladoras e a concessão de serviço público de saneamento básico. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 79- 94.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo. Atlas, 2012. 261p.

DYE, T. R. **Understanding public policy.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

FARIAS, Rosa Sulaine Silva. **Perspectivas e limites da lei de diretrizes nacionais de saneamento básico**: um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da Lei nº. 11. 445/07, nos municípios da Região Metropolitana de Belém -Pa. 268 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)– Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FUNDAÇÃO DE AMPARO A ESTUDO E PESQUISA DO PARÁ - FAPESPA. **Síntese do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – para o estado do Pará (Ano 2010)** Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/234.pdf?id=1479216410>>. Acesso em: 1 maio, 2018.

FERNANDES, Rosana Pereira. **Planejamento e gestão**: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. 2012. 336f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV; CENTRO DE ESTUDOS EM REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA - CERI. **Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil**: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. 2016. 44p. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/.../Relatório\\_EfetividadeDosInvestimentos\\_final.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/.../Relatório_EfetividadeDosInvestimentos_final.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2017.

FURTADO, Adrielson. **Ananindeua e sua história**. abr. 2014. Disponível em: <<http://adrielsonfurtado.blogspot.com.br/2010/03/ananindeua-lugar-de-ananin.html>> Acesso em: 20 Dez 2017.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas São Paulo**, v. 35, n.3, p, 20-29, p. 20-29, maio /Jun. 1995.

HELLER, Leo. **Panorama do saneamento básico no Brasil**: elementos conceituais para o saneamento básico (versão preliminar) Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011. v. 1

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Governança multinível para o desenvolvimento regional**: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. 2015. 163 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. **Sinopse do censo demográfico 2010**: Ananindeua. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/ananindeua/panorama>> Acesso em: 1 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Governança metropolitana no Brasil**: região metropolitana de Belém: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2015. 84p.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking mundial de saneamento básico**. 2016. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/brasil-e-o-112-em-ranking-de-saneamento-basico-mundial>> Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ranking do saneamento Instituto Trata Brasil 2018**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-das-100-maiores-cidades-2017>> Acesso em: 25 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Situação do saneamento no Brasil**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>> Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Planos municipais ou regionais: exigência legal. **Cartilha de Saneamento**, jul. 2009. Disponível em: <[http://www.tratabrasil.org.br/novo\\_site/cms/templates/trata\\_brasil/util/pdf/Cartilha\\_de\\_saneamento.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/templates/trata_brasil/util/pdf/Cartilha_de_saneamento.pdf)> Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. CEBDS. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento**: Qualidade de vida Produtividade e educação Valorização ambiental. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/expansao/Beneficios-Economicos-do-Saneamento.pdf>> Acesso em: 4 nov. 2017.

JACOBI, Pedro Roberto. Gestão Democrática e Participativa no Saneamento: conceitos e problematização. In: \_\_\_\_\_. **Lei nacional do saneamento básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Livro I - Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. p. 103-113.

LEONETI, Alexandre Bevilaqua; PRADO, Eliana Leão do. OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 45, n. 2, p. 331-48, mar./abr. 2011.

MADEIRA, Rodrigo Ferreira. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Biblioteca Digital n. 33, p. 123-154, jun. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas., 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação e fiscalização sob a ótica do consumidor e da sustentabilidade dos serviços de saneamento básico. In: \_\_\_\_\_. **Lei nacional do saneamento básico**: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. Livro I - Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 165-191.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento. 6, ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MATHIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MIRANDA, Hernani Ciríaco de. Do SNIS ao Sinisa: a evolução do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de saneamento básico no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Lei nacional do saneamento básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Livro I - Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. p. 219-228.

MOISÉS, Helvii Nicolau. Formulação e implementação de políticas, programas e projetos públicos. In: \_\_\_\_\_. **Gestão de políticas públicas: curso de atualização e capacitação sobre formulação e gestão de políticas públicas**. Módulo 3: Gestão de políticas públicas. Brasília, DF: Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira, 2008. p. 83-129.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. In: \_\_\_\_\_. **Lei nacional do saneamento básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos**. Livro I - Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. p. 33-53.

NOBRE, Eduardo Maffia Queiroz; COSENZA, Tiago Mirabeau Lobão C. A participação e o controle social nos serviços de saneamento básico. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento básico: Temas Fundamentais, propostas e desafios**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 143-152.

OCHOA, Carlos. **Amostragem não probabilística: amostra por conveniência**. Disponível em: <<https://www.netquest.com/blog/br/blog/br/amostra-conveniencia>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n.44, p. 27-54, 1998, on line.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS; UNICEF. **Progresso on sanitation and drinking-water – 2015**. 90 p. Disponível em: <[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/177752/1/9789241509145\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/177752/1/9789241509145_eng.pdf?ua=1)> Acesso em: 2 nov. 2017.

OSUNA, José Luis; MÁRQUEZ, Carolina (Dir.); CIRERA, Ana; VÉLEZ, Carmen (Red.). **Guia para la evaluación de políticas públicas**. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2000.

PRADO, Lucas Navarro. Planos de saneamento básico: função, requisitos, revisão e impactos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento Básico: temas fundamentais, propostas e desafios**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 291-316.

RAQUEL, Izabela. **Governança Pública: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas**. 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. G. **Avaliação de políticas, programas e projetos**: notas introdutórias. Mimeo para o curso de formação para a carreira de especialista em políticas e gestão governamental. 14. ed. Brasília, DF: ENAP, 2003.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p.

RUA, M. G; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. v. 1: Conceitos e Teorias. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)> Acesso em: 10 mar. 2018.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006. p.21-42. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3605704/Introdu%C3%A7%C3%A3o\\_%C3%A0\\_Teoria\\_da\\_Pol%C3%ADtica\\_P%C3%BAblica\\_Portugu%C3%AAs\\_?ends\\_sutd\\_reg\\_path=true](https://www.academia.edu/3605704/Introdu%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_Teoria_da_Pol%C3%ADtica_P%C3%BAblica_Portugu%C3%AAs_?ends_sutd_reg_path=true)> Acesso em: 10 mar. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo. 2. ed. Cengage Learning, 2016.

\_\_\_\_\_. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo. Cengage Learning, 2013.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. A prevalência da titularidade municipal dos serviços públicos de saneamento em regiões metropolitanas. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho **Saneamento básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 375-418.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nádia Solange Schmidt. Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SOUSA, Adriana Pereira de. **Influência da mudança institucional na formação e organização da estrutura de governança e accountability do saneamento básico**: um olhar para Goiás. 2014. 201 f. Tese (Doutorado Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)– Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002. Disponível em <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>> Acesso em: 10 Jan. 2018.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'anna. Considerações sobre a possibilidade de transmutação do contrato de programa em contrato de concessão quando da realização de leilão de ações de sociedade de economia mista. In: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes; GRAZIANO, Luiz

Felipe Pinto Lima; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Saneamento básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 213-232.

TUDE, João Martins. Conceitos gerais de políticas públicas. **In:** Tude, João Martins; Ferro, Daniel; Santana, Fabio Pablo de A. **Políticas Públicas**. IESDE Brasil S.A. Curitiba, 2010. 144 p.

VERGARA, Silvy Constant. **Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1998. 92 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre. Bookman, 2015. 290p.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A- Roteiro de entrevista****POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: Um estudo de caso no município de Ananindeua, estado do Pará, a partir da Lei nº 11.445/07.****A) CARACTERIZAÇÃO DO INFORMANTE:**

- 1) Nome: \_\_\_\_\_
- 2) Cargo / função: \_\_\_\_\_
- 3) Tempo de trabalho no local: \_\_\_\_\_

**B) QUESTÕES ESPECÍFICAS****Bloco 1: Planejamento e Plano Municipal de Saneamento Básico:**

- 1.1 O município possui plano de saneamento básico?
- 1.2 Como se deu o processo de elaboração do plano?
- 1.3 O plano já foi revisado alguma vez?
- 1.4 O plano contém objetivos e metas para a universalização do Serviço no município? Se sim, quais?
- 1.5 O plano contém a identificação das fontes de recursos a serem aplicadas no setor no município?
- 1.6 Quais os principais programas, projetos e ações relacionados ao PMSB atualmente desenvolvidas pela prefeitura?
- 1.7 O plano possui elementos que buscam sua compatibilização com o PPA? Se sim, quais?

**Bloco 2: Regulação e Fiscalização dos Serviços de Saneamento:**

- 2.1 Existe uma Entidade regulatória para o serviço no município? Se sim, Qual?
- 2.2 O município estabeleceu a forma de atuação e abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas na regulação dos serviços no município? Se sim, quais?
- 2.3 Foram fixadas metas de qualidade e expansão a serem atendidos na prestação do serviço? Se sim, quais?
- 2.4 O município fixou instrumentos que devem ser observados pela entidade regulatória para a garantia do cumprimento das metas estabelecidas no plano? Se sim, quais?
- 2.5 Quem é o responsável pela definição das tarifas inerentes ao serviço? O município

intervém de alguma forma nessa definição?

- 2.6 Existe manual de prestação de serviço e atendimento ao usuário? (elaborado pelo prestador e aprovado pela entidade reguladora?)

**Bloco 3: Fixação dos Direitos e Deveres dos Usuários:**

- 3.1 Em algum momento, o município fixou os direitos e deveres dos usuários do serviço de Saneamento?

**Bloco 4: Participação e Controle Social:**

- 4.1 Existe Conselho Municipal de Saneamento no Município ou órgão colegiado para exercer o controle das políticas de saneamento no município?
- 4.2 Existe participação da sociedade na definição e elaboração das políticas e ações direcionadas ao setor de saneamento básico?
- 4.3 Se SIM, de que forma se dá essa participação?  
 por meio do Orçamento Participativo.  
 por meio de audiências Públicas.  
 outras formas. Qual (is)? \_\_\_\_\_
- 4.4 Existe participação da sociedade na fiscalização e no controle das políticas e ações direcionadas ao setor de saneamento básico?  
 sim  não
- 4.5 Se SIM, de que forma se dá esse controle?
- 4.6 De que Forma é realizada a divulgação para participação nos mecanismos de controle social?

**Bloco 5: Sistema De Informações Municipais sobre Saneamento:**

- 5.1 Existe no município algum tipo de Sistema voltado às informações sobre o serviço?
- 5.2 Se sim, ele possui algum tipo de articulação com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento?
- 5.3 De que forma é feita a divulgação das Informações relacionadas ao serviço de saneamento para a sociedade?

## **APÊNDICE B- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública



### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a) Senhor (a)

A pesquisa intitulada: ***“POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO EM ANANINDEUA (PA): Desafios e perspectivas para a gestão pública no atendimento das diretrizes da Lei n° 11.445/07”***<sup>15</sup> está sendo desenvolvida pela discente DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO, no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFGPA), sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o atendimento das diretrizes estabelecidas no Art. 9º da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei n° 11.445/07), relativas ao exercício da titularidade do serviço, pela gestão municipal de Ananindeua (PA), para o alcance da universalização do acesso ao saneamento no município. A partir deste objetivo, pretende-se identificar as possíveis lacunas (se existirem) e propor melhorias para o atendimento das diretrizes relacionadas ao exercício da titularidade do serviço na oferta de políticas públicas de saneamento em Ananindeua.

Solicitamos a sua colaboração para concessão de entrevista com tempo médio de 30 minutos de duração, que será gravada e transcrita, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos acadêmicos ou de relevância na área relacionada e publicação em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto, divulgando-se apenas seu cargo e o órgão no qual presta serviços.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e a pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

---

Assinatura da pesquisadora responsável

---

<sup>15</sup> Destaca-se que, posteriormente à realização das entrevistas, foi efetuada uma adequação ao título da pesquisa, para melhor tradução do conteúdo trabalhado, tendo-se mantido nos apêndices os documentos originalmente apresentados aos entrevistados e protocolados nos órgãos concedentes.

Considerando que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via deste documento.

Ananindeua - PA; \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Assinatura do (a) do participante

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor contatar a pesquisadora: Dieri Silva - Telefone: 98814-9240 / 98243-3835 E-mail: dierisilva@yahoo.com.br.

## APÊNDICE C - Ofício encaminhado (SESAN)



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

SECRETARIA MUNICIPAL DE ANANINDEUA	
DEPARTAMENTO DE SANEAMENTO E INFRA-ESTRUTURA	
PROTOCOLO	
PROCESSO Nº	1258
DATA	04/06/18
SIGNATÁRIO:	



Ofício nº01/2018

Belém (PA), 04 de Junho de 2018.

Ao Secretário de Saneamento e Infraestrutura de Ananindeua-PA  
Sr. Coaraci de Souza Dias

**Assunto:** Concessão de Entrevista para Realização de Pesquisa Científica.

Senhor Secretário,

Com os meus cumprimentos, informo que a discente **DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO**<sup>1</sup> desenvolve no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), a pesquisa intitulada: **“POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO EM ANANINDEUA (PA): Desafios e perspectivas para a gestão pública no atendimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07”**, sob orientação acadêmica deste signatário.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o atendimento das diretrizes estabelecidas no Art. 9º da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), relativas ao exercício da titularidade do serviço, pela gestão municipal de Ananindeua (PA), para o alcance da universalização do acesso ao saneamento no município.

A partir deste objetivo pretende-se identificar as possíveis lacunas (se existirem) e propor melhorias para o atendimento das diretrizes relacionadas ao exercício da titularidade do serviço na oferta de políticas públicas de saneamento em Ananindeua.

A metodologia da pesquisa prevê a realização de entrevista com o (os) gestor (es) do setor de saneamento no município de Ananindeua.

Dessa forma, **solicito a Vossa Senhoria o atendimento a discente para a concessão da referida entrevista** (cujo roteiro encontra-se em anexo) esclarecendo que os dados da pesquisa serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Desde já, agradeço pela atenção e coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

  
Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa

<sup>1</sup> Contatos Telefônicos: (91) 98814-9240 (OI) e 98243-3835 (CLARO, Whatsapp).  
E-mail: dierisilva@yahoo.com.br.

**APÊNDICE D - Ofício encaminhado (ARCON)**



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública



Ofício nº02/2018

Belém (PA), 11 de Junho de 2018.

Ao Diretor Geral da Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará – ARCON.

Sr. Bruno Henrique Reis Guedes

**Assunto:** Concessão de Entrevista para Realização de Pesquisa Científica.

Senhor Diretor Geral,

Com os meus cumprimentos, informo que a discente **DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO**<sup>1</sup> desenvolve no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), a pesquisa intitulada: **“POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO EM ANANINDEUA (PA): Desafios e perspectivas para a gestão pública no atendimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07”**, sob orientação acadêmica deste signatário.

A metodologia da pesquisa prevê a realização de entrevista com representante do grupo técnico de saneamento da Agência Reguladora Estadual.

Dessa forma, **solicito a Vossa Senhoria o atendimento a discente para a concessão da referida entrevista**, esclarecendo que os dados da pesquisa serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Desde já, agradeço pela atenção e coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

  
Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa

<p>E-PROTÓCOLO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ ARCON-P-Agência de Regulação e Controle de Serv.Pub.do Estado Pará nº: 2018/283902 25/06/18 <i>Harola</i> Protocolista</p>
---

<sup>1</sup> Contatos Telefônicos: (91) 98814-9240 (OI) e 98243-3835 (CLARO, Whatsapp)  
E-mail: dierisilva@yahoo.com.br.

<p>RECEBIDO/ARCON Ass.: <i>Harola</i> Data: 25/06/18 Hora: 14 : 07</p>
--

**APÊNDICE E - Ofício encaminhado (SEMA / COMAN)**



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública



Ofício nº03/2018

Belém (PA), 04 de Junho de 2018.

Ao Secretário de Meio Ambiente e Presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Ananindeua – PA.

Sr. Elival Campos Faustino

**Assunto:** Concessão de Entrevista para Realização de Pesquisa Científica.

Senhor Secretário,

Com os meus cumprimentos, informo que a discente **DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO<sup>1</sup>** desenvolve no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFGPA), a pesquisa intitulada: ***“POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO EM ANANINDEUA (PA): Desafios e perspectivas para a gestão pública no atendimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07”***, sob orientação acadêmica deste signatário.

A metodologia da pesquisa prevê a realização de entrevista com representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM – de Ananindeua.

Dessa forma, **solicito a Vossa Senhoria o atendimento a discente para a concessão da referida entrevista**, esclarecendo que os dados da pesquisa serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

Desde já, agradeço pela atenção e coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

  
Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa

<sup>1</sup> Contatos Telefônicos: (91) 98814-9240 (OI) e 98243-3835 (CLARO, Whatsapp).  
E-mail: dierisilva@yahoo.com.br.

## APÊNDICE F - Ofício encaminhado (SESAN - Documentos)



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública



Ofício nº04/2018

Belém (PA), 04 de Junho de 2018.

Ao Secretário de Saneamento e Infraestrutura de Ananindeua-PA  
Sr. Coaraci de Souza Dias

**Assunto:** Concessão de Entrevista para Realização de Pesquisa Científica.

Senhor Secretário,

Com os meus cumprimentos, informo que a discente **DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO**<sup>1</sup> desenvolve no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPa), a pesquisa intitulada: **“POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO EM ANANINDEUA (PA): Desafios e perspectivas para a gestão pública no atendimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07”**, sob orientação acadêmica deste signatário.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o atendimento das diretrizes estabelecidas no Art. 9º da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), relativas ao exercício da titularidade do serviço, pela gestão municipal de Ananindeua (PA), para o alcance da universalização do acesso ao saneamento no município.

A partir deste objetivo pretende-se identificar as possíveis lacunas existentes e propor melhorias para o atendimento das diretrizes relacionadas ao exercício da titularidade do serviço na oferta de políticas públicas de saneamento em Ananindeua.

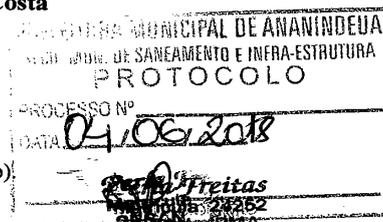
A metodologia da pesquisa prevê a análise de dados secundários extraídos de documentos relacionados ao setor de saneamento no município de Ananindeua.

Dessa forma, **solicito a Vossa Senhoria a concessão a discente de cópias dos documentos abaixo listados**, esclarecendo que eles serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos:

- Plano Municipal de Saneamento Básico de Ananindeua (ou minuta do documento);
- Organograma da Estrutura Organizacional da SESAN Ananindeua;
- Documento de Concessão do Serviço de Água e Esgoto do Município para a COSANPA;
- Plano Plurianual do Município 2018-2021.

Desde já, agradeço pela atenção e coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

  
Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa



<sup>1</sup> Contatos Telefônicos: (91) 98814-9240 (OI) e 98243-3835 (CLARO, Whatsapp).  
E-mail: dierisilva@yahoo.com.br.

## APÊNDICE G - Ofício encaminhado (COSANPA - Presidência)



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública



Ofício nº05/2018

Belém (PA), 04 de Julho de 2018.

Ao Presidente da Companhia de Saneamento do Estado do Pará - COSANPA  
Sr. Cláudio Luciano da Rocha Conde

**Assunto:** Concessão de Documento para realização de Pesquisa Científica.

Senhor Presidente,

Com os meus cumprimentos, informo que a discente **DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO<sup>1</sup>** desenvolve no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFGPA), a pesquisa intitulada: **“POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO EM ANANINDEUA (PA): Desafios e perspectivas para a gestão pública no atendimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07”**, sob orientação acadêmica deste signatário.

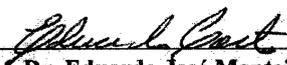
O objetivo geral da pesquisa é analisar o atendimento das diretrizes estabelecidas no Art. 9º da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), relativas ao exercício da titularidade do serviço, pela gestão municipal de Ananindeua (PA), para o alcance da universalização do acesso ao saneamento no município.

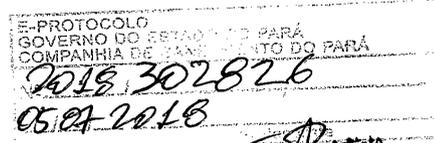
A metodologia da pesquisa prevê a análise de dados secundários extraídos de documentos relacionados ao setor de saneamento no município de Ananindeua.

Dessa forma, **solicito a Vossa Senhoria a concessão a discente de cópias dos documentos abaixo listados**, esclarecendo que eles serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos:

- Contrato de Programa nº 01/2012 e seus anexos

Desde já, agradeço pela atenção e coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

  
Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa



<sup>1</sup> Contatos Telefônicos: (91) 98814-9240 (OI) e 98243-3835 (CLARO, Whatsapp).  
E-mail: dierisilva@yahoo.com.br.

APÊNDICE H - Ofício encaminhado (COSANPA - Regulação)



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública



Ofício nº06/2018

Belém (PA), 04 de Julho de 2018.

A Assessora de Regulação da Companhia de Saneamento do Estado do Pará - COSANPA  
Sra. Renata Maneschy

**Assunto:** Concessão de Documento para realização de Pesquisa Científica.

Senhora Assessora,

Com os meus cumprimentos, informo que a discente **DIERI DO SOCORRO DA SILVA EUGENIO<sup>1</sup>** desenvolve no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), a pesquisa intitulada: **“POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO EM ANANINDEUA (PA): Desafios e perspectivas para a gestão pública no atendimento das diretrizes da Lei nº 11.445/07”**, sob orientação acadêmica deste signatário.

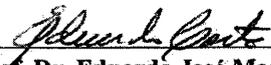
O objetivo geral da pesquisa é analisar o atendimento das diretrizes estabelecidas no Art. 9º da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07), relativas ao exercício da titularidade do serviço, pela gestão municipal de Ananindeua (PA), para o alcance da universalização do acesso ao saneamento no município.

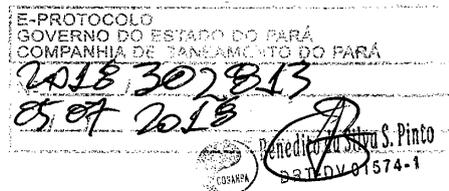
A metodologia da pesquisa prevê a análise de dados secundários extraídos de documentos relacionados ao setor de saneamento no município de Ananindeua.

Dessa forma, **solicito a Vossa Senhoria a concessão a discente de cópias dos documentos abaixo listados**, esclarecendo que eles serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos:

- Contrato de Programa nº 01/2012 e seus anexos

Desde já, agradeço pela atenção e coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

  
Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa



<sup>1</sup> Contatos Telefônicos: (91) 98814-9240 (OI) e 98243-3835 (CLARO, Whatsapp).  
E-mail: dierisilva@yahoo.com.br.