



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

FELIPE FERNANDES DE SOUZA

CONTROLE DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO PARÁ:

a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará na
implementação da Lei nº 11.445/2007

Belém/PA
2016

FELIPE FERNANDES DE SOUZA

CONTROLE DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO PARÁ:

a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará na
implementação da Lei nº 11.445/2007

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

Linha de Pesquisa: Gestão Municipal

Orientador: Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira

Belém/PA
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFGPA

Souza, Felipe Fernandes de

Controle das políticas de saneamento básico no Pará: a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará na implementação da Lei nº 11.445/2007 / Felipe Fernandes de Souza; Orientador, José Almir Rodrigues Pereira. – 2016.

135 f. il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós - graduação em Gestão Pública, Belém, 2016.

1. Saneamento – Legislação - Pará. 2. Saneamento – Política governamental. 3. Tribunal de Contas dos Municípios – Pará. 4. Legislação – Saneamento - Pará. I. Pereira, José Almir Rodrigues, orientador. II. Título.

CDD 22 ed. 363.72098115

FELIPE FERNANDES DE SOUZA

CONTROLE DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO PARÁ:

a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará na
implementação da Lei nº 11.445/2007

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

Linha de Pesquisa: Gestão Municipal

Aprovado em: 04 / 08 / 2016

Banca examinadora:

Prof. Dr. José Almir Rodrigues Pereira
Orientador - PPGGP/UFPA

Profa. Dra. Marise Teles Condurú
Examinadora externa - PPRH/UFPA

Prof. Dr. Mario Miguel Amin Garcia Herreros
Examinador interno - PPGGP/UFPA

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me guiado na superação dessa fase da minha vida.

A Rosa Danielly, minha esposa, fonte de inspiração na vida, agradeço pelo incentivo e paciência ao longo de mais esta jornada.

Ao meu filho Rafael, pelos momentos de alegria, pois a sua presença tornou essa jornada bem mais leve.

Aos meus pais Antônio e Vera que sempre me incentivaram a estudar e deram força para seguir em frente.

Aos meus irmãos, em especial ao Edvaldo, pela troca de experiências em busca por soluções para a melhoria da gestão pública no Pará.

Ao professor José Almir Rodrigues Pereira, por exercer sua profissão com louvor e pelos ensinamentos e dedicação no desenvolvimento desse trabalho.

Aos professores Marise Condurú e Mario Amin, pelas contribuições no desenvolvimento desta dissertação.

À professora Rosana Fernandes, pelo apoio e incentivo.

Aos meus colegas do mestrado, pelo convívio e troca de experiências, em especial à Fernanda, Keila, Merabe e aos colegas Edgard, Jefferson e Antônio Carlos.

Aos colegas de trabalho do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, em especial à Rosângela Quadros pelo apoio no desenvolvimento da pesquisa.

À Universidade Federal do Pará (UFPA) e ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), pela oportunidade disponibilizada para minha formação.

Dar o exemplo não é a melhor maneira de influenciar os outros.
É a única. (SCHWEITZER, 1952).

RESUMO

Análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará frente a real necessidade de melhoria nas políticas de saneamento básico nos Municípios paraenses. A pesquisa foi realizada em quatro etapas, tendo como fonte a consulta de informações governamentais. Na primeira etapa, com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), verificou-se que o Estado do Pará apresentou baixo desempenho quanto ao atendimento dos serviços de saneamento básico. Ainda, nessa etapa inicial, foi realizado levantamento das diretrizes disposta na Lei Federal nº 11.445/2007 que passaram a orientar os Municípios no cumprimento das ações contidas no novo marco regulatório para o setor de saneamento. A segunda etapa do trabalho analisou as competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) e sua inserção, a partir de seus instrumentos de atuação, na fiscalização do saneamento básico. Na terceira etapa do trabalho realizou-se um diagnóstico, a partir de questionário aplicado, visando a avaliação da situação das municipalidades paraenses quanto ao cumprimento das diretrizes dispostas na Lei Federal nº 11.445/2007, especialmente, quanto a existência de Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Finalmente, na última etapa foram propostas várias ações a serem desenvolvidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará no intuito de contribuir para o desenvolvimento do saneamento básico nos municípios paraenses. Com a pesquisa foi verificado que a atuação do TCM/PA pode ser melhorada nas questões relacionadas ao setor de saneamento básico, especialmente quanto a fiscalização das diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico) pelos municípios paraenses. Desse modo, sabendo que a situação do saneamento básico no Pará tem apresentado desempenho pouco favorável e, que, o contexto atual enseja novas soluções para a superação dos entraves contidos no setor de saneamento, que foi proposta Matriz de Avaliação para o fortalecimento da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará frente às políticas de saneamento no Pará.

Palavras-chave: Saneamento básico. Lei nº 11.445/2007. Política pública. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

Analysis of the performance of Court of Accounts of Pará municipalities against real need for improvement in sanitation policies in Pará municipalities. The survey was conducted in four stages, with the source to consult government information. In the first stage, based on data from the National Sanitation Information System (SNIS) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), it was found that the State of Pará showed low performance and service of basic sanitation services. Even at this early stage, it was conducted survey of the guidelines prepared by the Federal Law No. 11,445 / 2007 which now guide the municipalities in fulfilling the actions contained in the new regulatory framework for the sanitation sector. The second phase of the study analyzed the Court's powers of the State of Pará Municipalities (TCM / PA) and its insertion from their operating instruments in monitoring sanitation. In the third stage of the work was carried out a diagnosis from the questionnaire aimed at assessing the state of Pará municipalities for compliance with the laid guidelines in Federal Law No. 11,445 / 2007, especially as the existence of Sanitation Municipal Basic Plan (PMSB). Finally, the last step were proposed several actions to be undertaken by the Court of the State of Pará municipalities in order to contribute to the development of sanitation in Pará municipalities. With the research it was found that the performance of TCM / PA can be improved on issues related to the basic sanitation sector, especially regarding the monitoring of the guidelines contained in Law No. 11,445 / 2007 (National Policy on Sanitation) by Para municipalities. Thus, knowing the state of sanitation in Pará has shown unfavorable performance and that the current context entails new solutions to overcome the obstacles contained in the sanitation sector, which was proposed Evaluation Matrix to strengthen the role of the Court of Accounts of Pará municipalities facing the sanitation policies in Pará.

Words key: Sanitation. Law nº 11.445/2007. Public policy. Court of Accounts.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Os cinco P's da Agenda 2030.....	24
Mapa 1 -	Índice de atendimento de abastecimento de água no Brasil (% população).....	27
Mapa 2 -	Índice de atendimento de Esgotamento Sanitário no Brasil (% população).....	28
Mapa 3 -	Limpeza e manejo de resíduos sólidos no Brasil (Destinação final utilizada pelos municípios).....	29
Esquema 1 -	Competências dos Entes Federados estabelecidos na Constituição Federal de 1988.....	37
Esquema 2 -	Principais áreas de abrangência da Lei nº 11.445/07	40
Esquema 3 -	Interação do Sistema de Informação no Saneamento Básico.....	53
Esquema 4 -	Ciclo de Políticas Públicas.....	59
Esquema 5 -	Ciclo de Políticas Públicas e mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas.....	77
Fluxograma 1 -	Etapas da Pesquisa.....	80
Esquema 6 -	Funções do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.....	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Resumo dos principais eventos da Organização das Nações Unidas (ONU).....	26
Quadro 2 -	Políticas e Planos de Saneamento (Brasil e Pará)..	38
Quadro 3 -	Formas de prestação de serviço de saneamento básico.....	46
Quadro 4 -	Formas de regulação do serviço de saneamento básico.....	49
Quadro 5 -	O Tribunal de Contas no processo de políticas públicas.....	76
Quadro 6 -	Matriz de avaliação das diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007.....	82
Quadro 7 -	Peso dos itens utilizados na avaliação das diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007.....	83
Quadro 8 -	Classificação quanto ao Grau de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico (GADSB).....	84
Quadro 9 -	Competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.....	87
Quadro 10 -	Aplicação da Matriz de Avaliação nos municípios paraenses.....	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Limpeza e manejo de resíduos sólidos no Brasil (Destinação final utilizada pelos municípios).....	30
Gráfico 2 -	Percentual de Municípios com sistema de drenagem urbana (Brasil).....	30
Gráfico 3 -	Índice de atendimento de abastecimento de água no Pará (% população).....	32
Gráfico 4 -	Índice de atendimento de Esgotamento Sanitário no Pará (% população).....	32
Gráfico 5 -	Limpeza e manejo de resíduos sólidos no Pará (Destinação final utilizada pelos municípios).....	33
Gráfico 6 -	Percentual de Municípios com sistema de drenagem urbana (Pará).....	34
Gráfico 7 -	Municípios que responderam ao questionário de saneamento básico (total).....	99
Gráfico 8 -	Municípios que responderam ao questionário de saneamento básico (por Região de Integração).....	100
Gráfico 9 -	Municípios que declararam possuir Plano Municipal de Saneamento Básico.....	101
Gráfico 10 -	Serviços contemplados no Plano Municipal de Saneamento Básico (individual).....	102
Gráfico 11 -	Serviços contemplados no Plano Municipal de Saneamento Básico (agregado).....	102
Gráfico 12 -	Atores que participaram na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (individual).....	103
Gráfico 13 -	Atores que participaram na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (agregado).....	104
Gráfico 14 -	Instrumento legal de aprovação do Plano Municipal de Saneamento Básico.....	104
Gráfico 15 -	Total de Plano Municipal de Saneamento Básico aprovados por ano.....	105
Gráfico 16 -	Municípios que revisaram ou atualizaram o PMSB.....	105
Gráfico 17 -	Forma de participação da comunidade na elaboração do PMSB.....	106
Gráfico 18 -	Plano Municipal de Saneamento Básico disponível na internet.....	106
Gráfico 19 -	Forma de prestação do serviço de saneamento básico.....	107
Gráfico 20 -	Forma de regulação dos serviços de saneamento básico.....	108
Gráfico 21 -	Municípios que possuem Sistema de Informações de Saneamento Básico.....	108
Gráfico 22 -	Municípios que possuem Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de saneamento.....	109

Gráfico 23 -	Informações que os usuários de serviços públicos de saneamento básico têm acesso.....	109
Gráfico 24 -	Municípios que estabeleceram padrões e normas dos serviços de saneamento aos usuários.....	110
Gráfico 25 -	Informações de saneamento básico disponíveis na internet..	110
Gráfico 26 -	Percentual de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico (Municípios Paraenses).....	118

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AR	Aviso de Recebimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
ECP	Escola de Contas Públicas
GADSB	Grau de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PROMOEX	Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCM/PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
TCU	Tribunal de Contas da União
SEDOP/PA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Objetivos da pesquisa	17
2 SANEAMENTO BÁSICO NO CONTEXTO MUNDIAL E NO BRASIL	18
2.1 Caracterização e Conceituação	18
2.2 Saneamento no Contexto Mundial	19
2.3 Diagnóstico do Saneamento Básico no Brasil	27
2.4 Situação do Saneamento Básico no Pará	31
3 A LEI Nº 11.445/2007 COMO MARCO REGULATÓRIO PARA O SANEAMENTO BÁSICO	35
3.1 Aspectos Legais do Setor de Saneamento Básico no Brasil	35
3.2 Política de Saneamento Básico no Pará	37
3.3 Da aplicabilidade da Lei nº 11.445/2007 na execução do Saneamento Básico	39
3.3.1 Do Planejamento no Saneamento Básico	40
3.3.2 Prestação dos Serviços de Saneamento Básico	44
3.3.3 Regulação nos Serviços de Saneamento Básico	47
3.3.4 Controle social e participação popular no Saneamento Básico	50
3.3.5 Sistema de Informação no Saneamento Básico	52
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	55
4.1 Políticas Públicas	55
4.1.1 Avaliação de Políticas Públicas	60
4.2 Controle da Gestão Pública	67
4.2.1 Controle externo e os Tribunais de Contas	72
4.2.2 Os Tribunais de Contas no contexto das políticas públicas	74
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	78
5.1 Universo da Pesquisa	79
5.2 Etapas da Pesquisa	80
6 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ E O SANEAMENTO BÁSICO	86
6.1 Competências legais e funções do TCM/PA	86
6.2 Mecanismos de Atuação	92

6.2.1 Auditorias e Inspeções	92
6.2.2 Medidas Cautelares	93
6.2.3 Termo de Ajustamento de Gestão.....	94
6.2.4 Sanções	95
6.2.5 Consultas	95
6.3 Atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará frente às políticas de saneamento básico.....	95
7 ANÁLISE DO SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS PARAENSES E A LEI Nº 11.445/2007	98
7.1 Resultados da pesquisa	98
7.1.1 Situação da implantação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) nos Municípios Paraenses	100
7.1.2 Aspectos gerais do Saneamento nos Municípios Paraenses.....	107
8 DA EFETIVAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ	112
8.1 Da fiscalização quanto ao cumprimento dos dispositivos da Lei nº 11.445/2007	112
8.2 Controle de resultados das políticas de saneamento básico	115
8.3 Da implementação de sistema de avaliação e acompanhamento das diretrizes de saneamento básico dispostas na Lei nº 11.445/2007.....	116
8.3.1 Aplicação do Modelo Proposto	116
8.4 Ações para o fortalecimento da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará frente ao saneamento básico	119
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS.....	123
APÊNDICE.....	129

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o saneamento básico tem se tornado cada vez mais evidente nas comunidades internacionais, razão para essa temática ter intensos debates promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), sempre na busca de soluções para a melhoria da qualidade de vida da população sem se desvincular a promoção do desenvolvimento sustentável.

Ao se trazer essa questão para a realidade nacional é possível verificar que o saneamento básico tem amparo na Constituição Federal de 1988, que atribuiu a União a responsabilidade de instituir diretrizes para o saneamento básico, ressaltando, ainda, que a partir de competências comuns, a União, Estados e Municípios ficam incumbidos de promover programas voltados para a melhoria das condições na prestação desses serviços. Desse modo, por se tratar de assunto de interesse local, conforme preceitua a própria Carta Maior, os serviços de saneamento básico estão inseridos no âmbito de atuação dos entes municipais, no qual sua execução será orientada a partir das diretrizes instituídas pelo governo federal.

De posse dessas informações e com base na promulgação da Lei nº 11.445/2007, que trata das diretrizes nacionais para o saneamento básico, verificou-se o surgimento de um novo marco regulatório para o setor de saneamento, o qual objetivou introduzir no ordenamento jurídico regras que visam a universalização do acesso ao serviço de saneamento básico, incluindo-se o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e águas pluviais, e, ainda, reforçando os aspectos do planejamento, regulação, prestação, fiscalização e controle social, no intuito de dar efetividade aos direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em conformidade com o preconizado pelo texto constitucional.

Dessa forma, ao se considerar que a execução do saneamento básico no Brasil está amparado nas normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes, torna-se interessante analisar a situação do Estado do Pará, que, representado pelos seus 144 municípios, apresenta baixo desempenho nos dados apresentados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) no ano de 2014, pois somente 45,33% da população tem sido atendida adequadamente com abastecimento de água e, ainda, apenas 5,35% usufruem de serviço de esgotamento sanitário de qualidade (BRASIL, 2016a).

Destarte, diante da necessidade de se implementar as regras dispostas na Lei nº 11.445/2007 e do baixo desempenho do saneamento básico conforme os dados do SNIS, que surge a preocupação de se buscar novas formas de se intervir mais ativamente nas ações públicas voltadas para a área de saneamento básico nos municípios paraenses.

Essa demanda por melhorias nas políticas de saneamento nas municipalidades do Estado do Pará traz à tona a necessidade de se incluir novos atores institucionais nesse processo, na qual se possa contribuir efetivamente para a melhorias desses serviços e, em especial, auxiliar os gestores municipais na implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico e demais diretrizes em conformidade com os dispositivos legais vigentes.

De outra parte, volta-se a atenção para o exercício do controle externo da administração pública realizada pelos Tribunais de Contas, que, a partir da sua fiscalização, materializada por meio das auditorias, quer seja no controle da legalidade ou de resultados das ações governamentais, poderia abranger também o controle das políticas de saneamento no seu rol de atuação.

Logo, ao se trazer essa forma de controle para o âmbito dos municípios paraenses, tem-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), a partir de sua jurisdição e competência, possui papel de grande relevância na fiscalização e salvaguarda do conjunto de normas reguladoras da boa administração pública.

Portanto, diante da dificuldade de se interceder de forma mais efetiva nas políticas públicas de saneamento básico nos municípios paraenses e da possível ampliação do escopo de atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará é que o trabalho foi delineado a partir da seguinte questão: Como a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará pode contribuir para que os municípios atendam às diretrizes nacionais para o saneamento básico dispostas na Lei nº 11.445/07?

1.1 Objetivos da pesquisa

O objetivo desta pesquisa é propor modelo de atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará para a efetivação da Lei nº 11.445/2007 nos municípios paraenses.

Diante da necessidade de se alcançar o objetivo central do trabalho, delineou-se os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar a situação do saneamento básico no Brasil e no Pará;
- b) avaliar os municípios paraenses no atendimento das diretrizes nacionais para o saneamento básico em conformidade com a Lei nº 11.445/2007;
- c) analisar as competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará no controle das políticas de saneamento básico;
- d) propor ações para o fortalecimento da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará frente às políticas de saneamento básico.

2 SANEAMENTO BÁSICO NO CONTEXTO MUNDIAL E NO BRASIL

Esse capítulo buscou tratar do saneamento sob duas perspectivas principais. A primeira parte buscou apresentar alguns aspectos conceituais que norteiam o saneamento básico, além da crescente preocupação por parte da ONU sobre o impacto dessa área das políticas públicas no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável do planeta.

A segunda perspectiva desse capítulo desenvolveu-se a partir de uma análise comparativa da situação do saneamento básico no Estado do Pará em comparativo com o desempenho nacional.

2.1 Caracterização e Conceituação

Para se compreender adequadamente as políticas setoriais voltadas para a área de saneamento básico torna-se imprescindível analisar os conceitos que orientam a temática, que, normalmente, estão associados ao desenvolvimento sustentável, principalmente quando se visualiza a preocupação das comunidades internacionais com o futuro do planeta.

Sob essa concepção o saneamento básico pode ser entendido como o “conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica” (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2012, p. 9).

Esse entendimento passa a ser complementado a partir de Moraes (1993, p. 02) que define o saneamento básico como sendo:

o conjunto de ações, entendidas, fundamentalmente, como de saúde pública, compreendendo o abastecimento de água em quantidade suficiente para assegurar a higiene adequada e o conforto, com qualidade compatível com os padrões de potabilidade; coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos e dos resíduos sólidos; drenagem urbana de águas pluviais e controle ambiental de roedores, insetos, helmintos e outros vetores e reservatórios de doenças.

Todavia, há de se pensar que o saneamento está intrinsicamente ligado ao desenvolvimento sustentável e conforme definido pela Organização das Nações Unidas (1987, p. 09) esse desenvolvimento “pressupõe o atendimento às

necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”.

2.2 Saneamento no Contexto Mundial

A importância do saneamento básico para a qualidade de vida da população é cada vez mais acentuada no mundo, sendo tema de diversos encontros liderados pela ONU com objetivo de encontrar soluções que possam integrar o desenvolvimento sustentável e econômico do planeta.

A partir da década de 1960 se iniciaram os debates acerca da degradação do meio ambiente e, conseqüentemente, do desenvolvimento do planeta. Tais discussões tornaram-se cada vez mais intensas e levaram a ONU a promover a Conferência do Meio Ambiente, em 1972, na cidade de Estocolmo, na qual representantes de 113 países e centenas de entidades internacionais participaram do encontro que colocaria em destaque a questão da preservação do meio ambiente (ONU, 1972).

Nesse encontro foram debatidos diversos temas relacionados a desenvolvimento e meio ambiente, tendo prevalecido os interesses das nações industrializadas. Dessa forma, a questão ambiental não foi priorizada como se esperava, já que os países desenvolvidos acabaram por impor seus interesses financeiros.

Apesar de os impasses, a Conferência resultou em um documento denominado de Declaração do Meio Ambiente Humano, que continha 26 princípios e um preâmbulo de sete pontos. Esse documento passou a servir de guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano, destacando-se a preocupação dada ao alto nível de poluição da água do planeta.

O terceiro preâmbulo da Declaração do Meio Ambiente Humano diz que:

o homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de **poluição da água**, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha. (ONU, 1972, grifo nosso).

Esse documento veio demonstrar a preocupação da degradação do meio ambiente por parte do ser humano, o qual destaca a necessidade de se utilizar os recursos naturais de uma forma que se possa garantir o desenvolvimento sustentável das economias mundiais.

Em 1992, no Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). Novamente a cúpula da terra foi convocada para buscar soluções para o sucessivo dano ambiental causado pelo ser humano ao planeta (ONU, 1992a).

Nesse evento que ficou conhecido como Rio 92, representantes de 108 países reuniram-se para deliberar sobre alternativas para diminuir a degradação ambiental e garantir a existência das futuras gerações.

Buscando-se introduzir a ideia de um crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ambiental que a Conferência Rio 92 resultou em alguns documentos, merecendo maior destaque a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Carta da Terra e a Agenda 21.

A Declaração do Rio é um documento constituído de 27 princípios que tem por objetivo estabelecer uma nova e justa parceria global de cooperação entre as nações que vise proteger a integridade do meio ambiente. Dentre esses princípios merece destaque o exposto a seguir: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (ONU, 1992a, Princípio 1).

Conforme se visualiza a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, novamente, traz à tona a necessidade de gerir adequadamente a atuação do homem sobre a natureza (ONU, 1992a).

De outra forma a Carta da Terra é composta de 8 princípios e 7 planos de ação, o qual vale destacar o enunciado no princípio 7, conforme segue abaixo:

estados, instituições, corporações e povos contribuem em níveis diferentes para a iniquidade ambiental, vivência de degradação ecológica e capacidade de reagir à destruição ambiental. Enquanto todos têm responsabilidade na melhora da qualidade ambiental, aqueles que espoliaram, ou os que continuam a fazê-lo, devem interromper essa espoliação ou reduzir esse consumo e arcar com os custos da realização e proteção ecológica, suprindo a maioria dos recursos financeiros e tecnológicos (ONU, 1992b, Princípio 7).

Verifica-se assim uma preocupação crescente acerca da questão ambiental na qual todas as Nações passam a se comprometer cada vez mais com a proteção da vida na Terra.

Outro produto elaborado na Rio 92 foi a Agenda 21 que se consolidou na forma de um documento constituído de 40 capítulos que tinham por objetivo preparar o mundo para os desafios ambientais para o século seguinte. De uma forma geral este documento refletia um consenso mundial acerca da necessidade de se fortalecer a cooperação entre as nações industrializadas no intuito de se promover um desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 apresentou-se na forma de um documento bastante abrangente e passou a detalhar com mais profundidade a questão do saneamento básico como pré-requisito essencial para a melhoria da saúde da população. A contemplação do saneamento neste documento fica evidente ao se visualizar o item 3.8 do Capítulo 3:

3.8. Os Governos, com o auxílio e a cooperação das organizações internacionais, não governamentais e comunitárias locais adequadas, devem estabelecer medidas que, direta ou indiretamente:

[...]

(p) Proporcionar aos pobres **acesso aos serviços de abastecimento de água potável e saneamento**; (ONU, 1992c, Capítulo 3, item 3.8, grifo nosso).

Na sequência, em seu Sexto Capítulo, o documento enfatiza a relação direta entre saúde e desenvolvimento e destaca a importância dos Governos nacionais e locais de fortalecer os programas voltados para a área de saúde, neste incluso o saneamento básico, conforme verifica-se no item 6.5 do capítulo 6 da Agenda 21:

6.5. Os Governos nacionais e as autoridades locais, com o apoio das organizações não-governamentais e internacionais pertinentes e à luz das condições específicas e necessidades dos países, devem fortalecer seus programas da área da saúde, com especial atenção para as necessidades das áreas rurais, para:

(a) **Criar infraestruturas sanitárias básicas**, bem como sistemas de planejamento e acompanhamento:

(i) Desenvolver e fortalecer sistemas de atendimento primário da saúde que se caracterizem por serem práticos, baseados na comunidade, cientificamente confiáveis, socialmente aceitáveis e adequados a suas necessidades, e que ao mesmo tempo atendam às necessidades básicas de água limpa, alimentos seguros e **saneamento** (ONU, 1992c, Capítulo 6, item 6.5, grifo nosso).

Nesse contexto verifica-se que a questão do saneamento passa a ser visto pela comunidade internacional como crucial para a qualidade de vida da população, sendo que a questão do uso da água de forma adequada ganha destaque ao se visualizar o Capítulo 18 da Agenda 21:

todos os Estados, segundo sua capacidade e recursos disponíveis, e por meio de cooperação bilateral ou multilateral, inclusive com as Nações Unidas e outras organizações pertinentes, quando apropriado, podem implementar as seguintes atividades:

[...]

(f) Acesso melhor aos serviços de saneamento:

- (i) Implementar programas de manejo de água, saneamento e resíduos centrados nas populações urbanas pobres;
- (ii) Por à disposição opções de tecnologias de baixo custo de abastecimento de água e saneamento; (ONU, 1992c, Capítulo 18, item 18.59).

Após a Rio 92, no ano de 2002, a ONU realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, na África do Sul, também conhecida como Rio+10. Este evento teve como objetivo primordial discutir os avanços alcançados a partir das metas estabelecidas pela Agenda 21 em 1992.

Importante destacar que a Conferência das Nações Unidas realizada em 2002 teve como produto dois documentos principais, a Declaração de Joanesburgo e o Plano de Implementação.

A Declaração de Joanesburgo, com seus 37 parágrafos, reafirmava os compromissos celebrados entre os países que participaram da Rio 92. Por outro lado, o Plano de Implementação contém 11 capítulos que objetivam fortalecer e acelerar a aplicação dos princípios aprovados na Conferência realizada no Rio de Janeiro.

O Plano de Implementação apresentou-se bastante inovador no que diz respeito a inserção do saneamento no centro das ações a serem desenvolvidas pelas Nações Unidas. Tal argumento ganha destaque ao se analisar a ação apresentada no Capítulo II do plano:

Item 7 [...]

m) aumentar o acesso ao saneamento para melhorar a saúde da população e reduzir a mortalidade infantil, dando prioridade às medidas destinadas a melhorar as condições de distribuição de água e saneamento nas estratégias nacionais elaboradas para o desenvolvimento sustentável e para a redução da pobreza onde elas existirem. (ONU, 2002, Capítulo II, Item 7, “m”).

Nessa perspectiva o saneamento passa a ser visto como um dos pontos essenciais para a superação da pobreza e minimização dos impactos da poluição exercida pelo homem sobre a natureza. Dessa forma, ganha destaque o disposto no item 8 do segundo capítulo do Plano de Implementação, o qual enfatiza que “o fornecimento de água potável limpa e de saneamento adequado é necessário para proteger a saúde humana e o meio ambiente” (ONU, 2002, Capítulo II, Item 8).

Torna-se importante ressaltar que o plano fixou como meta reduzir pela metade o número de pessoas sem acesso a saneamento adequado até 2015. Além disso, para se atingir tal meta, o Capítulo IV estabeleceu diversas ações para sua execução, o qual merece destaque o estabelecido no item 25, conforme segue:

Item 25 [...]

a) mobilizar os recursos financeiros nacionais e internacionais em todos os níveis, transferir tecnologia, promover melhores práticas e fortalecer a capacidade para desenvolver infraestruturas e serviços relacionados com a **água e o saneamento**, assegurando-se de que essas infraestruturas e serviços atendam às necessidades dos pobres e sejam sensíveis às questões de gênero (ONU, 2002, Capítulo IV, Item 25, “a”, grifo nosso).

Ante ao exposto e diante das diversas ações voltadas para a questão do saneamento básico, a Rio+10 apresentou-se como um grande avanço para a questão da preservação ambiental revestindo-se em um espaço de discussão e fortalecimento das ações voltadas para essa área das políticas públicas.

Após a Conferência de Joanesburgo, realizou-se novamente na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, evento este que ficou denominado de Rio+20 pois marcou 20 anos da realização da Rio 92.

Essa Conferência tinha por objetivo renovar e reafirmar os compromissos políticos assumidos nos encontros de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (1992). Importante destacar que nesse evento foram abordados dois eixos temáticos principais que tratavam da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e da estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

Destarte, a Rio+20 resultou em um documento denominado de “O Futuro que Queremos”, sendo que tal documento continha 6 capítulos que visavam renovar o compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico, social e ambiental sustentável para o nosso planeta e para as atuais e futuras gerações.

Novamente a Cúpula do Mundo veio reafirmar a essencialidade da água e do saneamento básico como primordial para se alcançar o desenvolvimento sustentável, conforme se visualiza no item 119 do documento resultante da Conferência Rio+20.

119. Reconhecemos que a água está no cerne do desenvolvimento sustentável, pois está intimamente ligada a uma série de importantes desafios globais. Reiteramos, portanto, a importância da integração da água no desenvolvimento sustentável e enfatizamos a importância crucial da água e do saneamento dentro das três dimensões do desenvolvimento sustentável (ONU, 2012, Capítulo V, Item 119).

A Conferência Rio+20 se mostrou um grande avanço para o desenvolvimento sustentável, na qual se viu as grandes potências mundiais reafirmarem os Objetivos

de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Esses objetivos originalmente foram firmados por meio do documento denominado de “Declaração do Milênio” pelos líderes mundiais no ano de 2000 na própria sede das Nações Unidas, em Nova York. Importante atentar que nessa Declaração, as Nações se comprometeram, por uma parceria global, reduzir a pobreza extrema com base em oito objetivos e 61 metas a serem alcançados até 2015.

Passados três anos da Conferência das Nações Unidas do Rio de Janeiro (Rio+20), os líderes mundiais aprovaram o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Essa Agenda consiste em uma Declaração com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e possui 169 metas que visam estimular a ação em cinco áreas cruciais para a humanidade para os próximos 15 anos, sendo: pessoas, prosperidade, paz, parcerias e planeta, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Os cinco P’s da Agenda 2030.



Fonte: Onu (2015a).

De fato, a Agenda 2030 consolidou-se como um grande avanço para se alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar manutenção do planeta e de seus recursos naturais. Neste plano a questão da água e saneamento ganharam destaque, principalmente ao se analisar o sexto objetivo que tem por meta assegurar

a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos, como se observa a seguir:

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

6.1 até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos;

6.2 até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade;

6.3 até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente;

6.4 até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água;

6.5 até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado;

6.6 até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos;

6.a até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados a água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso;

6.b apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. (ONU, 2015a, Objetivo 6).

Assim sendo, verifica-se a existência de um consenso mundial acerca da necessidade da cooperação entre as Nações para que se possa superar o subdesenvolvimento e conseqüentemente avançar para um desenvolvimento sustentável na íntegra.

Por fim, fica claro que as ações realizadas pela ONU estão sendo essenciais para a preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida da população mundial, integrando a questão da água e saneamento como imprescindível para o sucesso desse processo. Tal argumentação ganha força ao se analisar os intensos debates internacionais e a multiplicidade de documentos e planos elaborados, conforme verifica-se no Quadro 1.

Quadro 1 - Resumo dos principais eventos da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ano	Eventos
1972	Conferência do Meio Ambiente realizada em Estocolmo. Documento: Declaração do Meio Ambiente Humano
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro. Documentos: Carta da Terra e Agenda 21
2002	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo. Documentos: Declaração de Joanesburgo e Plano de Implementação
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro. Documento: O Futuro que Queremos.
2015	Aprovação do documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”

Fonte: Elaboração própria (2016).

Tem se visto que a ONU tem atuado de forma incansável na busca por soluções para a melhoria das condições de vida da população mundial. Tal argumento ganha relevância ao se fazer um balanço do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) previamente estabelecidos em 2000, que a partir dos esforços de todas as Nações conseguiu produzir os seguintes resultados:

Redução pela metade do número de pessoas que vivem na extrema pobreza;
 Redução pela metade do número de pessoas subnutridas desde 1990;
 Aumento da taxa de matrícula em 91% em relação a 1990;
 Aumento considerável de meninas nas escolas;
 Ampliação da participação política das mulheres;
 Redução em mais da metade na taxa de mortalidade de menores de cinco anos, caindo de 90 para 43 mortes por 1.000 nascidos vivos entre 1990 e 2015;
 Redução em 45% da taxa de mortalidade materna no mundo e melhoria no atendimento às gestantes;
 Redução de cerca de 40% na infecção pelo HIV/AIDS e grandes avanços na redução de mortes por malária e tuberculose;
 Em 2015, 91% da população mundial têm acesso a fontes de água potável, e há esforços para que a camada de ozônio se recupere até meados deste século;
 Além disso, nos últimos 15 anos, o número de celulares ampliou em quase dez vezes e o acesso à internet no mundo: de 6% para 43%. (ONU, 2015b).

De posse dos resultados dos ODM constatou-se que muitas das problemáticas a serem solucionadas eram prementes à época e que num contexto atual foi percebido que muitas dessas metas necessitavam ser adaptadas à nova realidade do

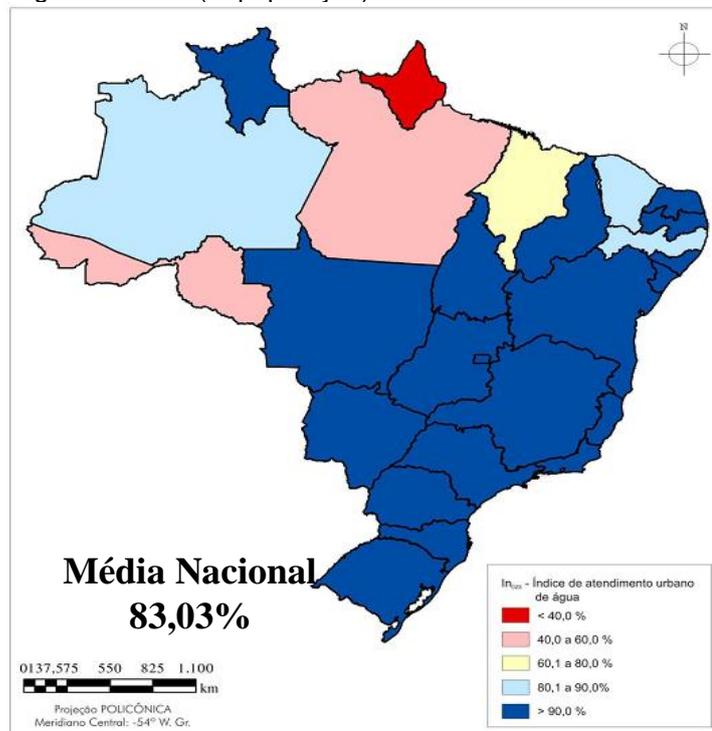
planeta. Assim sendo, conforme já abordado anteriormente, elaborou-se a Agenda 2030 com o objetivo de dar continuidade a esse conjunto de ações em prol da melhoria da qualidade de vida da população, que se reverteram na forma dos ODS a serem cumpridos pelas Nações num prazo de 15 anos (ONU, 2015b).

2.3 Diagnóstico do Saneamento Básico no Brasil

Dada a importância do saneamento básico para o desenvolvimento desse estudo, realizou-se levantamento da situação do saneamento básico no Brasil, tendo por base as informações apresentadas no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS/2014) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB/2008).

Ao se analisar os dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, em 2014, verifica-se que o índice médio de abastecimento de água da população brasileira chega a 83,03%, conforme verifica-se no Mapa 1 (BRASIL, 2016a).

Mapa 1 - Índice de atendimento de abastecimento de água no Brasil (% população).



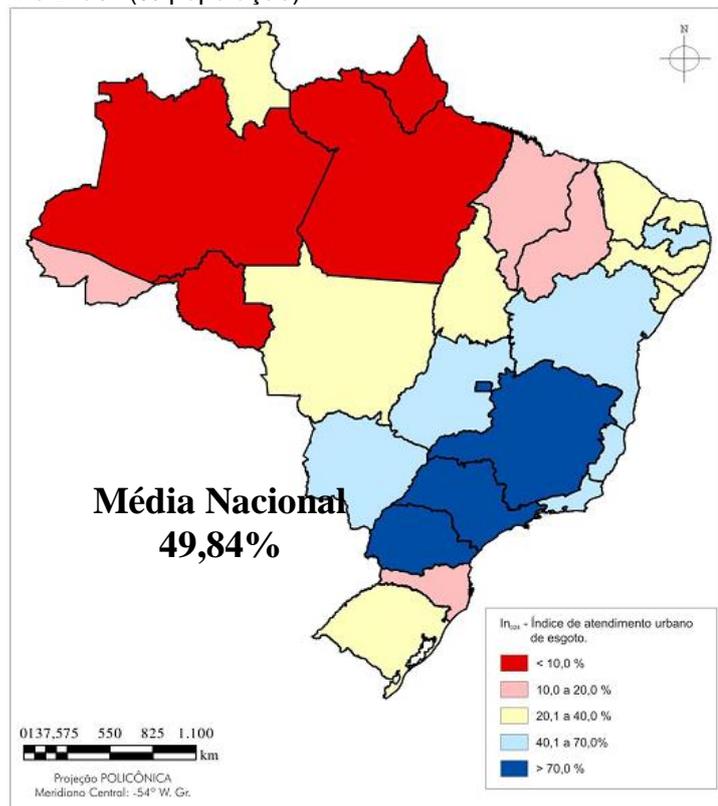
Fonte: Brasil (2016a).

O abastecimento de água da população brasileira tem se apresentado numa situação razoável, pois grande maioria dos municípios possui índice acima de 90%, com exceção da Região Norte que apresenta o pior desempenho no que diz respeito

ao percentual da população atendida adequadamente com serviço de abastecimento de água, tendo apenas 54,51% da população atendida adequadamente (BRASIL, 2016a).

Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, de acordo com os dados do SNIS, em 2014, verifica-se que apenas 49,84% da população brasileira é atendida adequadamente com esse serviço (BRASIL, 2016a). No Mapa 2 é possível visualizar a situação brasileira no que diz respeito a baixa qualidade no atendimento do esgotamento sanitário da população, na qual constata-se que novamente a Região Norte (7,88%) aparece em lugar de destaque no que diz respeito a baixa qualidade dos serviços de saneamento.

Mapa 2 - Índice de atendimento de Esgotamento Sanitário no Brasil (% população).



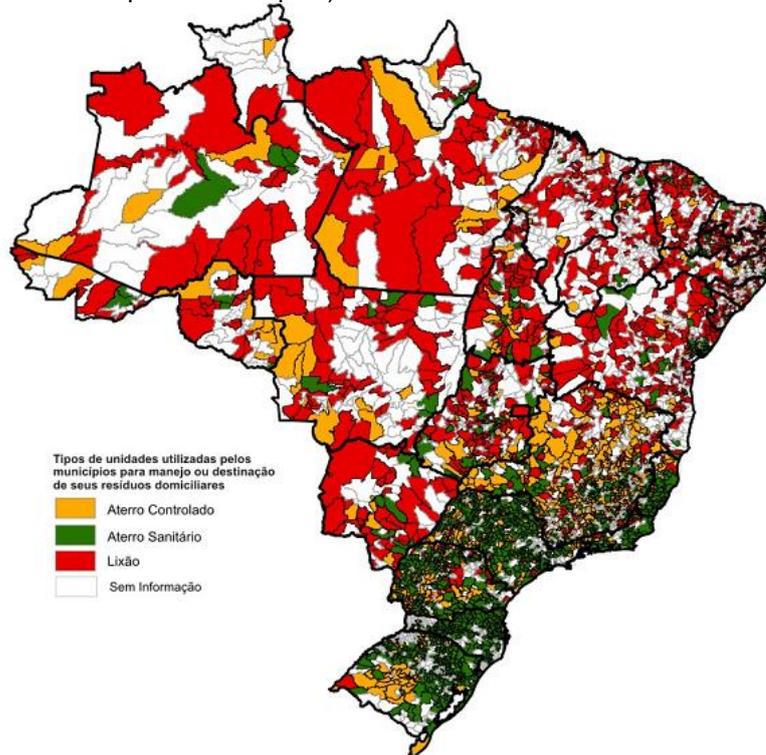
Fonte: Brasil (2016a).

Diferentemente do abastecimento de água, o esgotamento sanitário das municipalidades brasileiras apresentou-se com baixo índice em todas as regiões do Brasil, todavia, apresentou-se mais agravada na Região Norte do País.

Analisando outro eixo do saneamento básico, constata-se, com base nos dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS, 2016b), que a

população brasileira recebe um serviço de baixa qualidade no que diz respeito a limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Ao se visualizar o Mapa 3 constata-se que a destinação final dos resíduos sólidos, nos municípios abrangidos na Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste é realizada de forma precária, sendo que grande parte desses resíduos tem como destino final os lixões.

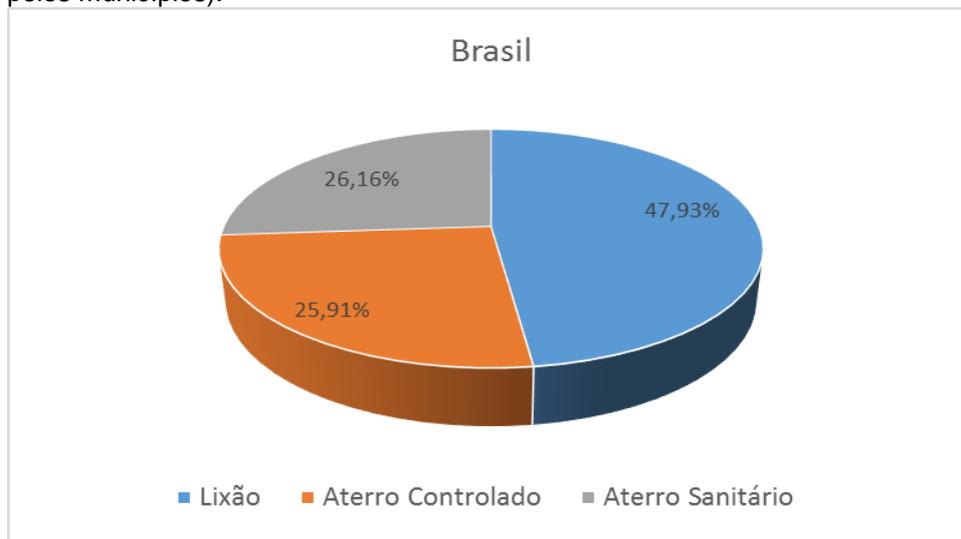
Mapa 3 - Limpeza e manejo de resíduos sólidos no Brasil (Destinação final utilizada pelos municípios).



Fonte: Brasil (2016b).

Esse cenário, que teve por base os dados apresentados pelo SNIS, em 2014, apresentou-se a partir do diagnóstico realizado em 2.706 municípios brasileiros. Dessa forma, com base nesses dados constatou-se que 47,93% dos municípios brasileiros ainda utilizam o lixão como destinação final dos resíduos domiciliares, enquanto que 25,91% e 26,16% desses resíduos são destinados a aterros controlados e sanitários, respectivamente (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Limpeza e manejo de resíduos sólidos no Brasil (Destinação final utilizada pelos municípios).

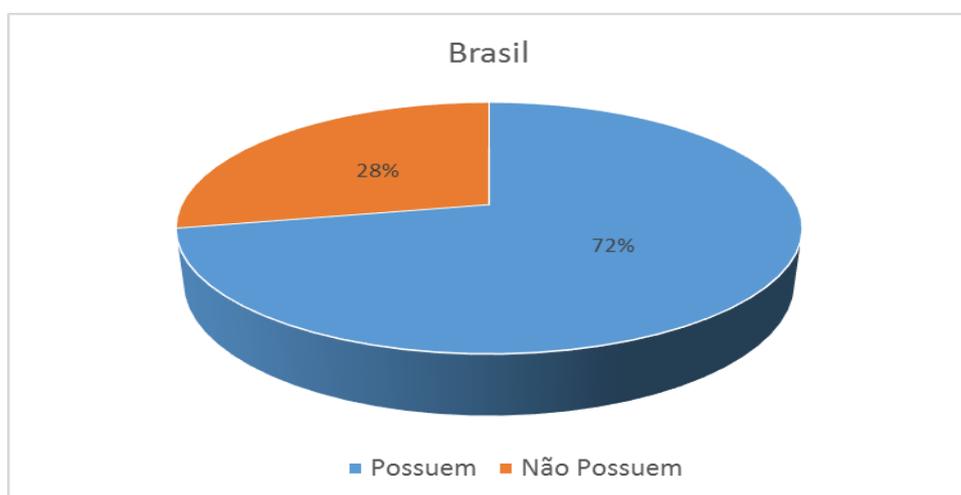


Fonte: Brasil (2016b).

Esses dados demonstram que apesar da destinação final dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros, quase na sua metade, irem para os lixões, verifica-se que já existe um volume razoável de resíduos destinados aos aterros controlados e sanitário. Esse cenário, apesar de não ser o ideal, demonstra a existência de preocupação por parte de algumas municipalidades em alocar de forma correta e segura os resíduos sólidos urbanos.

De outra forma, ao se visualizar o quantitativo de Municípios que apresentam sistema de drenagem de águas pluviais urbanas, verificou-se que 72% dos entes municipais prestam esse serviço sanitário de forma adequada, conforme se visualiza no Gráfico 2 (IBGE, 2008).

Gráfico 2 - Percentual de Municípios com sistema de drenagem urbana (Brasil).



Fonte: IBGE (2008).

Destarte, é importante atentar para a dificuldade de se coletar informações que mostrem a realidade do saneamento básico em sua plenitude, haja vista que os dados apresentados pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), apesar de apresentarem um diagnóstico anual, não abrange a totalidade dos municípios brasileiros e, ainda, não contempla a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, motivo este que ensejou a coleta desses dados a partir da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada pelo IBGE em 2008.

Portanto, com base nos dados apresentados, constata-se que o saneamento básico no Brasil, a partir dos seus quatro eixos principais, encontra-se numa situação que merece atenção especial, pois, apesar de nos últimos anos ter apresentado algumas melhorias, ainda requer atenção das autoridades públicas para se atingir a universalização desejável a população (Tabela 1).

Tabela 1 - Resumo da situação do saneamento básico no Brasil.

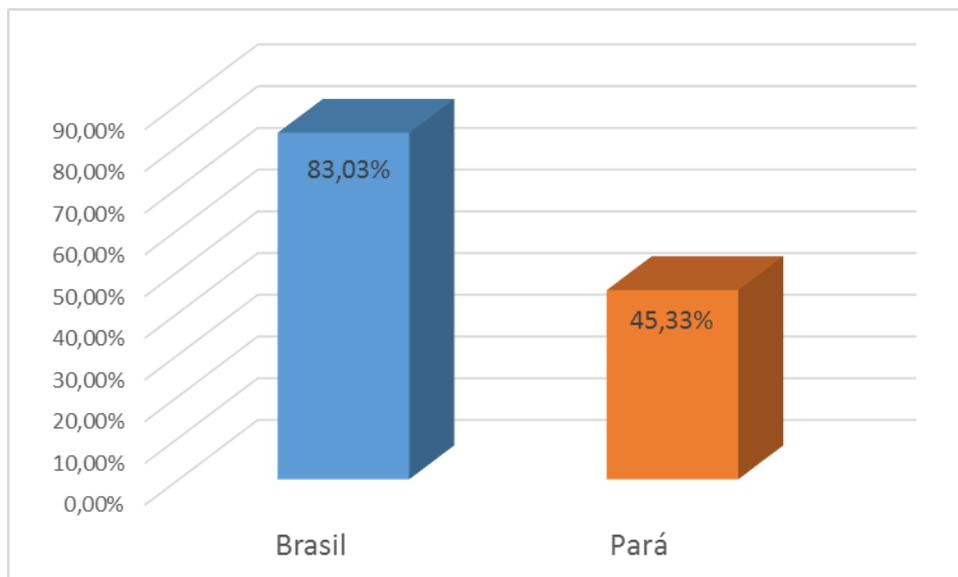
	Índice de atendimento de abastecimento de água	Índice de atendimento de esgotamento sanitário	Destinação final dos resíduos sólidos			Municípios com sistema de drenagem urbana
			Lixão	Aterro Controlado	Aterro Sanitário	
Brasil	83,03%	49,84%	47,93%	25,91%	26,16%	72%

Fonte: Brasil (2016a); Brasil (2016b); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008)

2.4 Situação do Saneamento Básico no Pará

Analisada a situação brasileira, com base nos quatro eixos que norteiam os serviços de saneamento básico, e, ainda, fundamentado com base no objetivo desse estudo, que será apresentado aqui o diagnóstico das municipalidades paraenses, tendo por base as informações apresentadas no SNIS (2014) e no IBGE/PNSB (2008).

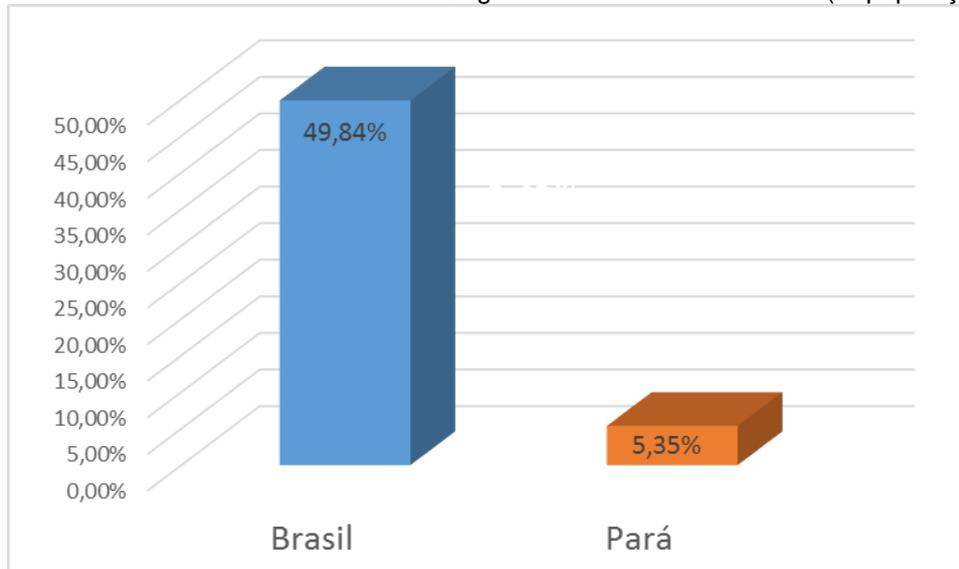
No que diz respeito a situação de abastecimento de água no Pará, constatou-se que, de forma adversa da situação brasileira, a sociedade paraense ainda carece da prestação de serviço de melhor qualidade, pois apresenta índice de abastecimento de água na faixa de apenas 45,33%, conforme verifica-se no Gráfico 3 (BRASIL, 2016a).

Gráfico 3 - Índice de atendimento de abastecimento de água no Pará (% população).

Fonte: Brasil (2016a).

Esse diagnóstico do abastecimento de água da população paraense reforça a atenção para a necessidade de se direcionar esforços na melhoria desses serviços, pois em comparação a situação brasileira, verificou-se que o Pará apresentou índice bem inferior ao cenário nacional.

Quanto ao índice de atendimento de esgotamento sanitário, constatou-se que apenas 5,35% da população paraense é atendida adequadamente por esse serviço, conforme verifica-se no Gráfico 4 (BRASIL, 2016a).

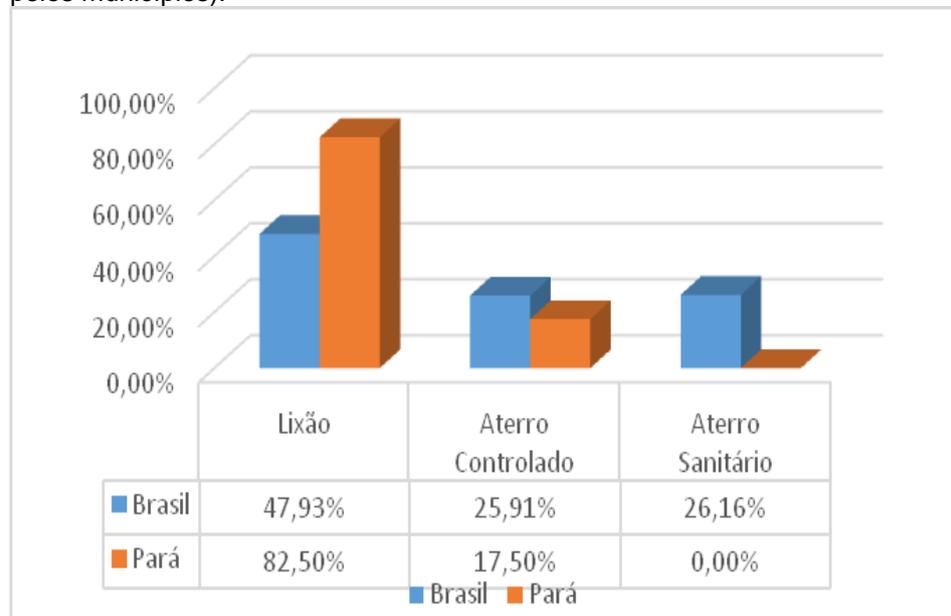
Gráfico 4 - Índice de atendimento de Esgotamento Sanitário no Pará (% população).

Fonte: Brasil (2016a).

Apesar do cenário brasileiro não ser muito animador, com 49,84% da população sendo atendida com esgotamento sanitário adequado, verifica-se que o Estado do Pará se encontra numa situação preocupante, pois apresenta um dos piores desempenhos nacional.

No que diz respeito a destinação final dos resíduos domiciliares, constatou-se que 82,50% dos municípios paraenses acabam por despejar tais resíduos em lixões a céu aberto, enquanto que apenas 17,50% acabam por depositá-los em aterros controlados (Gráfico 5).

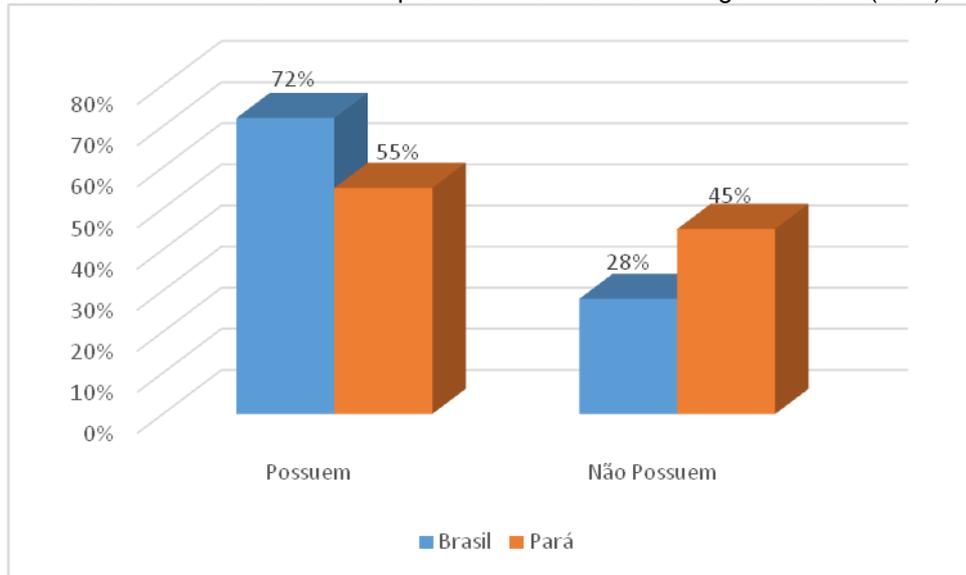
Gráfico 5 - Limpeza e manejo de resíduos sólidos no Pará (Destinação final utilizada pelos municípios).



Fonte: Brasil (2016b).

Em comparativo com a situação brasileira, verifica-se que o Pará se encontra na retaguarda da prestação dos serviços de limpeza e manejo dos resíduos sólidos, pois além de apresentar alto percentual de destinação desses resíduos aos lixões, constatou-se que nenhum dos municípios paraenses utilizam o aterro sanitário como destinação final dos seus resíduos. Esse cenário, que teve por base os dados apresentados pelo SNIS, em 2014, apresentou-se a partir do diagnóstico nacional realizado em 2.706 municípios, dentre estes 80 municípios paraenses (BRASIL, 2016b).

Quanto a drenagem de águas pluviais urbanas, constata-se que apenas 55% dos 144 municípios paraenses possuem sistema de drenagem de águas pluviais urbanas, conforme verifica-se no Gráfico 6 (IBGE, 2008).

Gráfico 6 - Percentual de Municípios com sistema de drenagem urbana (Pará).

Fonte: IBGE (2008).

Esse diagnóstico da situação dos sistemas de drenagem de águas pluviais no Pará (55%) ressalta a deficiência da prestação desse serviço público à população, pois em comparativo com a média nacional (72%) constatou-se que ainda há certa disparidade, demandando, portanto, novos esforços para sua melhoria (IBGE, 2008).

De forma geral, os dados do saneamento básico no Pará, a partir dos seus quatro eixos principais, acabam por demonstrar a baixa qualidade desses serviços, pois ao se comparar os indicadores locais com a situação brasileira, fica claro que ainda existe um longo caminho a percorrer (Tabela 2).

Tabela 2 - Resumo da situação do saneamento básico no Pará.

	Índice de atendimento de abastecimento de água	Índice de atendimento de esgotamento sanitário	Destinação final dos resíduos sólidos			Municípios com sistema de drenagem urbana
			Lixão	Aterro Controlado	Aterro Sanitário	
Brasil	83,03%	49,84%	47,93%	25,91%	26,16%	72%
Pará	45,33%	5,35%	82,50%	17,50%	0,00%	55%

Fonte: Brasil (2014a); Brasil (2014b); IBGE (2008).

Esse déficit no atendimento dos serviços que norteiam o saneamento básico demonstra a necessidade latente de se implementar ações voltadas para o aprimoramento do saneamento básico no Estado do Pará. Todavia, essas ações para se tornarem concretas, necessitam da análise do contexto legal que orienta a aplicação dessa área das políticas públicas, incluídas nesta a Lei Federal nº 11.445/07, tida como marco regulatório para o setor de saneamento.

3 A LEI Nº 11.445/2007 COMO MARCO REGULATÓRIO PARA O SANEAMENTO BÁSICO

Nesse capítulo são tratados os principais aspectos que norteiam a Lei Federal nº 11.445/2007, visto que este instrumento, num contexto legal mais atual, tem sido denominado como o marco legal do setor de saneamento no Brasil, sendo que tal entendimento será demonstrado a partir de dois momentos distintos.

De início são apresentados os principais aspectos constitucionais e legais que nortearam a obrigatoriedade de implementação dessa lei nas municipalidades paraenses.

Na sequência são demonstradas as principais diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007, a partir de cinco principais áreas: planejamento, prestação, regulação, controle social e sistemas de informação.

3.1 Aspectos Legais do Setor de Saneamento Básico no Brasil

Para se analisar os instrumentos legais que norteiam o setor de saneamento básico no Brasil, torna-se imprescindível entender a distribuição de competências dispostas a partir da Constituição Federal de 1988.

Assim, verifica-se que o Estado Federal apoiado na descentralização política passa a possuir três níveis de governo: o da União, dos Estados-membros e o dos Municípios, na qual possuem autonomia político-administrativa de acordo com as suas competências dispostas no texto constitucional.

De posse dessas informações torna-se importante atentar que a Carta Magna conferiu a União a competência de estabelecer diretrizes para o setor de saneamento, conforme disposto no art. 21, XX, “Compete à **União**: [...] **instituir diretrizes** para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico** e transportes urbanos;” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Portanto, a partir de uma visão mais abrangente, verifica-se que a União poderá dispor sobre parâmetros nacionais acerca da prestação de serviço de saneamento básico tendo por objetivo direcionar a atuação dos entes federados para o exercício do fomento e estruturação do setor.

De outra forma, ao se analisar o art. 23 da Carta Maior, verifica-se uma série de competências comuns da União, Estados e Municípios, dentre as quais se encontra a promoção e melhoria das condições de saneamento básico.

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
 [...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de **saneamento básico**; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Esse dispositivo não se refere a titularidade da prestação do serviço, mas a possibilidade de uma ação de cooperação entre os entes federados no intuito de promover o melhor resultado na implantação do saneamento básico para a população.

Destarte, verifica-se que o texto constitucional em seu artigo 30, reforça que tanto a titularidade para a prestação do serviço como a competência para legislar sobre essa prestação passa a ser de responsabilidade municipal.

Art. 30. Compete aos Municípios:
 I - **legislar** sobre assuntos de **interesse local**;
 II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
 [...]

V - organizar e **prestar**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os **serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Dessa forma, verifica-se que apesar da preocupação com a melhoria das condições de saneamento também ser de interesse nacional, sua prestação direta é, em princípio de interesse local.

A afirmação que a questão do saneamento básico se trata de um serviço de interesse local ganha força ao se analisar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077/BA na qual deferiu medida cautelar suspendendo a eficácia do dispositivo da Constituição do Estado da Bahia que conferia ao Estado a competência para a prestação do serviço de saneamento básico.

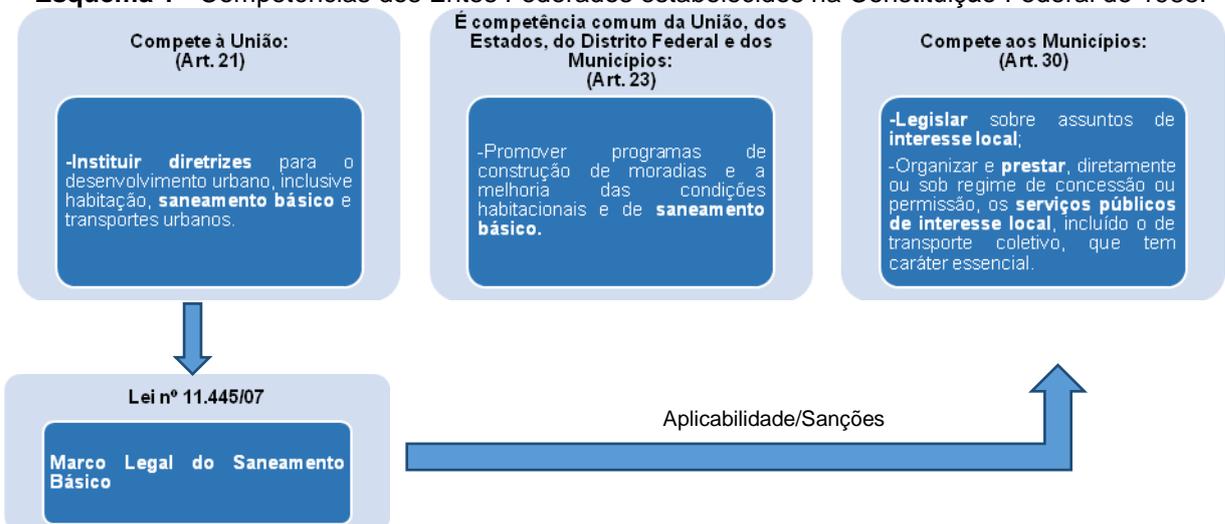
Logo, ao se analisar a questão do saneamento básico a partir da Constituição Federal de 1988, verifica-se que a atuação União se limita ao estabelecimento de diretrizes e aos Municípios recai a incumbência de legislar e prestar diretamente ou mediante delegação os serviços relacionados ao setor de saneamento básico.

Quanto aos Estados constata-se que sua competência para legislar sobre o saneamento básico se limita ao aspecto residual, conforme disposto no art. 25, § 1º da Carta Magna.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
 § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (BRASIL, 1988).

Desse modo, visando atender o disposto na Carta Maior, o Governo Federal elaborou a Lei nº 11.445 de 2007, tida como o marco regulatório para o setor de saneamento, no intuito de orientar a execução dos serviços de saneamento conforme obrigatoriedade constitucional antes exposta e detalhada de acordo com o Esquema 1.

Esquema 1 - Competências dos Entes Federados estabelecidos na Constituição Federal de 1988.



Fonte: Elaboração própria (2016); Brasil (1988).

Verifica-se, portanto, que apesar da prestação do serviço de saneamento básico se enquadrar como de interesse local, a ausência de sua prestação e o impacto de suas ações recaem sobre os demais entes governamentais. Daí emerge a preocupação da União e dos Estados em apoiar a estruturação desses serviços nos entes municipais.

3.2 Política de Saneamento Básico no Pará

Frente as competências dispostas na Constituição Federal de 1988, que Governo do Estado do Pará elaborou sua Política Estadual de Saneamento Básico consolidada na Lei nº 7.731/2013 que dentre seus objetivos busca contribuir para o desenvolvimento dos serviços de saneamento básico nas municipalidades, conforme disposto no art. 3º:

Art. 3º Constituem-se **objetivos** da Política Estadual de Saneamento Básico:
[...]

V - **incentivar e apoiar** a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico nos **Municípios**;

VI - promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na **cooperação entre o Estado e os Municípios**; (PARÁ, 2013a, grifo nosso).

Esse processo de apoio e cooperação torna-se mais enfático ao se analisar o art. 25 da Lei nº 7.731/13, na qual se verifica a preocupação do Governo Estadual em apoiar os gestores municipais paraenses no desenvolvimento do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Art. 25. Fica criado o **Programa de Apoio à elaboração ou atualização de Planos Municipais de Saneamento**, coordenado pela SEIDURB, mediante o qual será prestado apoio técnico e financeiro aos Municípios Paraenses para que atendam ao disposto no art. 19 da Lei Federal nº 11.445, de 2007. (PARÁ, 2013a, grifo nosso).

Portanto, diante da necessidade de se interceder mais efetivamente no setor de saneamento e no intuito de cumprir o disposto na própria Carta Magna que a União e o Estado do Pará passaram a se preocupar com a elaboração das Políticas e Planos de Saneamento.

Ao se fazer uma análise da situação do Governo Federal é possível visualizar que já foram elaborados tanto a Política Federal de Saneamento Básico, que se revestiu na forma da Lei nº 11.445/2007, assim como no ano de 2014 houve a publicação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).

No que diz respeito a situação do Estado do Pará nesse processo, verifica-se que no ano de 2013 foi elaborada a Política Estadual de Saneamento Básico, revestida na forma da Lei Estadual nº 7.731/2013. Quanto ao Plano Estadual de Saneamento constatou-se que o mesmo se encontra em processo de elaboração (Quadro 2).

Quadro 2 – Políticas e Planos de Saneamento (Brasil e Pará).

Ente / Esfera	Política de Saneamento	Plano de Saneamento
Brasil	Lei nº 11.445/2007	PLANSAB/2014
Pará	Lei nº 7731/2013	Em elaboração

Fonte: Elaboração própria (2016).

3.3 Da aplicabilidade da Lei nº 11.445/2007 na execução do Saneamento Básico

Com o advento da Lei nº 11.445/2007 constatou-se o surgimento de um marco regulatório para o setor de saneamento básico, na qual, juntamente com o Decreto nº 7.217/2010, passou a estabelecer diversos conceitos, além de um conjunto de regras mínimas a serem seguidas no cumprimento das diretrizes nacionais voltadas para o saneamento básico.

De início a respectiva Lei, visando definir claramente a abrangência do conceito de saneamento básico, em seu artigo 3º passou a conceituar o saneamento básico a partir de quatro eixos principais, conforme demonstrado a seguir:

[...] conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

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

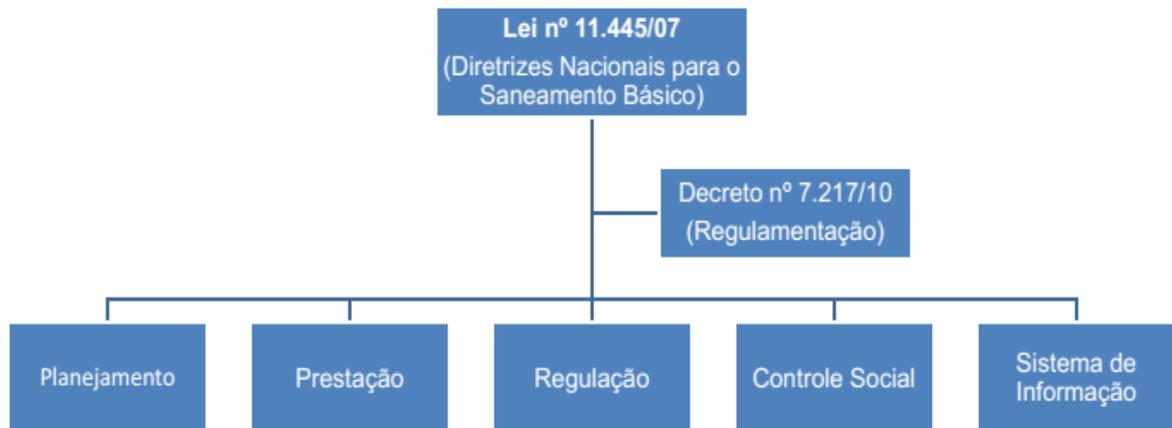
b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

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

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (BRASIL, 2007).

Esses instrumentos legais ao estabelecerem as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento Básico passaram a inaugurar uma nova fase da implementação das políticas de saneamento básico no Brasil que tem como foco o fortalecimento do planejamento, da prestação do serviço, da regulação, do controle social, além da obrigatoriedade de se implantar sistema de informação articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Esquema 2).

Esquema 2 - Principais áreas de abrangência da Lei nº 11.445/07.



Fonte: Elaboração própria (2016); Brasil (2007).

Nesse contexto verifica-se que a Lei nº 11.445/2007 surgiu não só no intuito de suprir o pretexto constitucional estabelecido no art. 21, inciso XX da Carta Magna, mas também esse normativo entrou no ordenamento jurídico visando suprir alguns impasses técnicos e legais acerca do saneamento básico no Brasil.

Essa nova fase do saneamento básico veio trazer um consenso jurídico-político no que diz respeito a abrangência, titularidade e aplicabilidade do planejamento, prestação e regulação dos serviços de saneamento básico. De outra forma a Lei nº 11.445/07 passou a adequar as políticas de saneamento com a realidade atual, inserindo a transparência e controle social na gestão desses serviços, além de oferecer respostas para muitas das questões discutidas.

3.3.1 Do Planejamento no Saneamento Básico

De acordo com o Decreto nº 7.217/2010, que veio regulamentar a Lei nº 11.445/07 (Lei Nacional do Saneamento Básico), o planejamento pode ser 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, 2010a, art. 2º, inciso I).

Dessa forma, ao se inserir o planejamento como função inerente aos serviços de saneamento, o legislador apresentou uma remodelagem das políticas que norteavam esses serviços.

A grande inovação recaiu sobre o titular¹ dos serviços de saneamento, o qual ficou obrigado a “elaborar o plano de saneamento básico” (BRASIL, 2007, art. 9º, inciso I). Nesse mesmo contexto o art. 24, Inciso I do Decreto nº 7.217/2010 suscita e reforça a responsabilização do titular em elaborar o referido plano:

Art. 24. O processo de planejamento do saneamento básico envolve:
I - o plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;
II - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, elaborado pela União;
III - os planos regionais de saneamento básico elaborados pela União [...] (BRASIL, 2010a).

Assim, torna-se importante destacar que este estudo tratará do plano de saneamento básico a ser elaborado pelos entes municipais, conforme a sua titularidade pela prestação do serviço. Salienta-se que essa elaboração, apesar da sua indelegabilidade, poderá ser elaborado mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2010a, art. 25, §3º).

Esse processo de cooperação de outros atores na elaboração do plano municipal de saneamento torna-se imprescindível, visto esse processo exigir conhecimentos que muitas vezes extrapola o domínio dos servidores integrantes da administração municipal.

Nesse novo cenário apresentado aos titulares dos serviços de saneamento algumas dúvidas foram esclarecidas, principalmente no que diz respeito a forma, conteúdo, abrangência territorial e processo de elaboração do Plano de Saneamento Básico.

No que diz respeito a forma do plano verifica-se que o legislador não esclareceu essa questão e a dúvida acerca de qual seria o veículo adequado para sua edição permanece em aberto. Entretanto, habitualmente e em conformidade com os dispositivos legais vigentes entende-se que esse plano deve ser revestido na forma de lei, decreto ou até mesmo resolução.

Quanto ao conteúdo do plano verifica-se, conforme preceitua o art. 19 Lei nº 11.445/2007, que este instrumento abrangerá no mínimo:

¹Considera-se como titular dos serviços de saneamento o ente da Federação que possua por competência a prestação de serviço público de saneamento básico (BRASIL, 2010, art. 2º, inciso VII).

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. (BRASIL, 2007, art. 19).

Na visualização do disposto acima, verifica-se que a abrangência técnica do plano é taxativa, sendo que esse conteúdo mínimo deverá constar para cada serviço de saneamento: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, limpeza urbana e manejo de águas pluviais.

Por outro lado, a abrangência territorial do plano torna-se mais complexa e pode variar de acordo com a forma em que ocorre a prestação de serviços de saneamento pelos Municípios.

No caso da prestação regionalizada dos serviços de saneamento, o plano poderá referir-se à integralidade dos municípios abrangidos. Já no caso da prestação do serviço ser local, o plano deverá englobar integralmente o território do município (BRASIL, 2007, art. 17 e 19, §8º).

Há de se ressaltar que, conforme preceitua o art. 25, §10º do Decreto 7.217/2010, os municípios poderão elaborar, em conjunto, plano específico para determinado serviço, ou que se refira à apenas parte de seu território. Esse dispositivo esclarece que o gestor público, caso entenda necessário, poderá elaborar um plano específico para um determinado bairro ou distrito, sendo que ao final, independente do número de planos existentes, todo o território do Município necessita estar englobado.

Desse modo, torna-se importante destacar que, havendo um ou vários planos, o importante é que eles sejam compatíveis entre si (BRASIL, 2007, capítulo III, art. 19, §7º; art. 14,), sendo que o titular dos serviços de saneamento ficaria responsável por essa consolidação e compatibilização (BRASIL, 2010a, art. 25, §2º).

De toda forma, quer seja elaborado um único plano para todos os serviços quanto um setorial para cada um deles, deverão ser compatíveis com o planejamento das bacias hidrográficas em que estejam inseridos (BRASIL, 2007, art. 19, §3º).

Quanto ao processo de elaboração do plano de saneamento básico, o legislador deixa claro que essa responsabilidade recai sobre o titular dos serviços que poderá utilizar estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço (BRASIL, 2007, art. 19, §1º).

Vale destacar que esse processo de elaboração do plano não decorre de ato unilateral da administração pública, muito embora este seja responsável pela sua formalização. Nesse contexto o legislador foi enfático na necessidade de se inserir outros agentes no processo de elaboração do plano de saneamento, pois conforme preceitua o art. 19, §5º da Lei nº 11.445/2007, “será assegurada 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, 2007, art. 19, §5º).

Esse processo de elaboração do plano de forma compartilhada ganha força, uma vez que o art. 23, capítulo I do Decreto nº 7.217/2010, estabelece que esse processo deverá observar a cooperação das associações representativas de vários segmentos da sociedade, além da ampla participação da população (BRASIL, 2010a).

Torna-se importante frisar que a competência do titular frente ao plano de saneamento básico não se esgota com sua elaboração, pois a revisão dos planos deve ocorrer de forma periódica, em prazo não superior a quatro anos, sempre anteriormente à elaboração do Plano Plurianual, conforme destacado no §4º do Decreto 7.217/2010 (BRASIL, 2010a).

Outra novidade que merece destaque diz respeito a validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento básico, pois de acordo com o artigo 11, inciso I da Lei nº 11.445/07, o titular somente poderá celebrar esses contratos se houver plano de saneamento elaborado. Aqui fica claro que não há outra alternativa ao titular dos serviços se não elaborar o Plano de Saneamento para o seu território, pois sua ausência acarretaria invalidade dos contratos.

Ainda, acerca da validade dos contratos, merece destaque a exceção supracitada na Lei, pois segundo define a norma, excetuam-se “os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005” (BRASIL, 2007, art. 10, §1º, inciso II).

Sob esse aspecto, verifica-se que a ausência de plano de saneamento básico não invalida os contratos celebrados anteriormente a entrada em vigor da Lei nº 11.445/2007, todavia, os novos contratos celebrados a partir da vigência desta Lei Federal, devem ser firmados obrigatoriamente mediante o respectivo plano.

Destarte, verifica-se que a necessidade de elaboração do plano de saneamento pelos titulares torna-se inevitável, pois além de ser exigência para a validade dos contratos, também 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 (BRASIL, 2010a, art. 26, §2).

A importância do PMSB fica claro ao se visualizar o 26 da Lei nº 11.445/2007, o qual determina que a existência desse instrumento de planejamento até o final de 2017 é condição para que os titulares da prestação de serviço de saneamento tenham acesso a recursos públicos federais.

Art. 26 [...]

§ 2º Após 31 de dezembro de 2017, a existência de 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, 2007, art. 26, § 2º).

Portanto, verifica-se que o processo de elaboração do plano municipal de saneamento básico requer certa tecnicidade e ampla compreensão da realidade regional. De outra forma, para o plano se tornar efetivo é imprescindível que seja elaborado envolvendo os gestores municipais e a sociedade local, evitando que se produza um instrumento voltado apenas para a obtenção de recursos financeiros e com característica altamente burocrática e inútil para atender as demandas sociais.

3.3.2 Prestação dos Serviços de Saneamento Básico

Num contexto mais recente, a prestação de serviço público de saneamento básico passa a ser definida como sendo a “atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação” (BRASIL, 2007, art. 2º, inciso V).

Essa definição surge como parte de um processo recente de reestruturação da questão legal e técnica que orienta a prestação dos serviços de saneamento no

Brasil, que também passou a esclarecer que esse serviço poderá ser prestado de forma diretamente pelo titular ou mediante delegação, conforme verifica-se no artigo 38 do Decreto nº 7.217/2010².

A prestação direta ocorrerá através do titular dos serviços de saneamento, nesse caso o município, que poderá presta-los por meio de seus próprios órgãos da administração direta, através de suas secretarias ou departamentos, ou por entidade que integre sua administração indireta, abrangidos aqui as autarquias, fundações, empresa pública ou sociedade de economia mista. Há de se ressaltar que o órgão ou entidade que prestar o serviço de saneamento, poderá terceirizar suas atividades (BRASIL, art. 38, inciso I).

Vale destacar que a busca de suporte na iniciativa privada não descaracteriza a prestação como sendo de forma direta, pois a gestão desses serviços permanecerá na administração municipal e esse auxílio se limitará a recursos humanos e materiais específicos e deverão ser contratados em conformidade com a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993).

Quanto a prestação de forma delegada, verifica-se que a municipalidade poderá conceder a execução do serviço à iniciativa privada, sob regime de concessão ou permissão, ou a outro ente federado, por meio da gestão associada.

Tanto na delegação por meio do regime de concessão como de permissão haverá, em regra, a necessidade de procedimento licitatório na modalidade de concorrência pública, sendo que este tem natureza precária e não sendo muito indicado para serviços de longa duração e que contenha alto grau de investimento de recursos, como ocorre nos serviços de saneamento básico.

Por outro lado, no regime de concessão haverá transferência, por meio de contrato de concessão, dos serviços de saneamento ao particular que será remunerado mediante tarifa. Acerca do contrato de concessão, torna-se necessário destacar que o mesmo foi “amplamente utilizado no período da implementação do Planasa para prestação dos serviços de abastecimento de água/esgotamento sanitário, em que empresas estaduais foram beneficiadas com contratos frágeis, que, atualmente já expiraram ou estão em via de terminarem” (BRASIL, 2009, p. 476).

Salienta-se, que além dos regimes de concessão e permissão, os serviços de saneamento também poderão ser delegados mediante gestão associada. Nessa modalidade os municípios poderão buscar cooperação de outros entes da Federação,

²Decreto regulamentador da Lei nº 11.445/2007.

o qual pode ser concretizada por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, conforme disciplina o artigo 241 da Constituição Federal.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os 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 (BRASIL, 1988, art. 241).

A gestão associada mediante consórcio público ocorrerá quando os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) se unem para desempenhar atividade de interesse comum e dessa forma passam a constituir nova pessoa jurídica, que assumirá direitos e deveres.

De outra forma, no convênio de cooperação os entes federados buscam atuação em conjunto para desempenhar suas atividades de interesse comum sem sequer constituir uma nova pessoa jurídica. Destaca-se que ambas as modalidades de gestão associada serão promovidas por contrato de programa e deverão seguir as algumas delimitações disposta no art. 14 da Lei nº 11.445/07.

Nesse contexto, verifica-se que a prestação dos serviços de saneamento básico foi delineada pelo legislador de uma forma que englobe múltiplas alternativas, conforme resumido no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Formas de prestação de serviço de saneamento básico.

Forma de Prestação	
Direta	Delegação
<ul style="list-style-type: none"> • Administração Direta (Secretarias e Departamentos) • Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concessão • Permissão • Gestão Associada (Consórcio Público ou Convênio de Cooperação)

Fonte: Elaboração própria (2016); Brasil (2007).

Essa multiplicidade de formas na prestação dos serviços de saneamento básico veio se consolidar com a publicação da Lei nº 11.445/07 e do Decreto nº 7.217/10 que passaram a nortear e criar soluções viáveis para a superação dos

impasses constantes acerca da titularidade e competência na disponibilização desses serviços.

3.3.3 Regulação nos Serviços de Saneamento Básico

O contexto de mudanças institucionais, principalmente acerca da multiplicidade de formas de se prestar o serviço de saneamento, ensejou uma emergente preocupação do legislador em estabelecer o mínimo de padrões e normas na execução desse serviço de cunho local.

Verificou-se que tanto a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) como seu decreto regulamentador (Decreto nº 7.217/2010) passaram a estabelecer inúmeras orientações acerca da forma de se regular a execução desses serviços de saneamento.

De acordo com entendimentos mais recentes a regulação passou a ser definida como “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” (BRASIL, 2007, art. 2º).

Dada a importância do tema, a Lei nº 11.445/2007 dedicou atenção especial a questão da regulação, que entre outras, passou a disciplinar os princípios, os objetivos e o conteúdo mínimo das normas regulamentadoras que incidem aos prestadores e usuários de serviços públicos de saneamento.

No que se refere aos princípios, a Lei de Saneamento Básico estabelece que no exercício da função de regulação, o ente ou órgão deverá atender aos princípios da “independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora” e “transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões” (BRASIL, 2007, art. 21).

Esses princípios emergem diante da necessidade de que os entes reguladores disponham de clara autonomia para exercer seu poder regulamentar, no qual se possa criar padrões de qualidade no serviço de saneamento que atenda adequadamente as demandas sociais com um preço justo e igualitário.

Entre os objetivos da regulação, o artigo 22 da referida Lei destaca que a entidade reguladora deverá “estabelecer padrões e normas para a prestação dos serviços de saneamento, garantir o cumprimento das condições e metas

estabelecidas, prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos” (BRASIL, 2007).

Quanto ao conteúdo mínimo, o art. 23 da Lei nº 11.445/2007 dispõe que:

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

(BRASIL, 2007, art. 23).

Verifica-se, conforme disposto acima, que o exercício da atividade de regulação exige uma estrutura razoável, do ponto de vista financeiro, técnico e operacional. Sob esse aspecto, Mota (2010, p. 99) esclarece que os municípios brasileiros não dispõem de condições adequadas para exercer todo esse conjunto de competências regulatórias, pois lhes “faltam recursos orçamentários, falta infraestrutura técnica e faltam quadros capazes de cumprir funções tão amplas e que requerem certo grau de especialização”.

Essa complexidade de exigências foi parcialmente suprida, ao se verificar a multiplicidade de formas de se executar a regulação. Sob esse aspecto a Lei de Saneamento Básico estabelece que a regulação deverá ser realizada diretamente pelo titular ou mediante delegação.

A regulação efetuada de forma direta ocorrerá pelo titular dos serviços de saneamento, nesse caso o município, que poderá presta-los por intermédio de seus próprios órgãos da administração direta ou por entidade que integre sua administração indireta.

Quanto a delegação da regulação, verifica-se que a municipalidade, por meio de convênio de cooperação, poderá conceder essa execução a órgão ou entidade de outro ente da Federação, ou poderá concedê-lo a consórcio público do qual não participe (BRASIL, 2010a, art. 31).

Há de se fazer uma ressalva quanto a forma de delegação da regulação, pois conforme preceitua o artigo 23, §1º da Lei nº 11.445/07, essa delegação não poderá extrapolar os limites territoriais do respectivo Estado em que o Município está inserido.

Nesse contexto, verifica-se que a regulação dos serviços de saneamento básico foi delineada conforme descrito no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 - Formas de regulação do serviço de saneamento básico.

Forma de Regulação	
Direta	Delegação
<ul style="list-style-type: none"> • Administração Direta (Secretarias e Departamentos) • Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Associada (Consórcio Público ou Convênio de Cooperação)

Fonte: Elaboração própria (2016); Brasil (2007).

Torna-se importante atentar que a Lei de Saneamento Básico ressaltou a questão da publicidade como essencial na execução da regulação desses serviços e nesse caso, o ente regulador:

deverá ser assegurada 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, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto (BRASIL, 2010a, art. 33).

Portanto, verifica-se que, apesar da atividade de regulação requerer uma complexidade de competências técnicas e legais que muitos dos entes municipais não dispõem, o legislador criou alternativas para que estas municipalidades, caso haja necessário, possam delegar a outro ente que já possua uma entidade reguladora estrutura e capaz de executar tal função.

3.3.4 Controle social e participação popular no Saneamento Básico

Com a entrada em vigor da Lei do Saneamento Básico o controle social passou a ter sua devida importância, pois de acordo com a referida lei essa forma de participação popular seria um dos princípios fundamentais que norteariam os serviços de saneamento básico.

A partir desse contexto, a Lei nº 11.445/2007 definiu o controle social como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007, art. 3º).

Desse modo, verifica-se que o controle social, ao integrar o arcabouço jurídico que norteia o setor de saneamento, passou a ser um vetor para a democratização das decisões que norteiam essa área das políticas públicas locais, sendo que o legislador estabeleceu que o titular dos serviços de saneamento ficará responsável de elaborar, tanto a política pública de saneamento básico, como os mecanismos de controle social.

A Lei de Saneamento Básico, esclarece que esse controle poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo no âmbito dos Estados e Municípios, e, será assegurada representação dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor, dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, dos usuários desses serviços e das entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor (BRASIL, 2007, art. 47).

Sob esse entendimento Mota (2010, p. 284) esclarece que “a participação corresponde a um importante instrumento que contribui para a legitimidade das normas regulatórias e que também permite proteger o interesse público contra ingerências políticas [...]”.

Ainda, acerca do controle social, o decreto regulamentador da Lei de Saneamento Básico destaca que essa participação social deverá ser garantida por meio de consultas e audiências públicas, conferências das cidades e pela participação de órgãos colegiados, conforme disposto a seguir:

Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

I - debates e audiências públicas;

II - consultas públicas;

III - conferências das cidades; ou

IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação. (BRASIL, 2010a, art. 34).

Ressalta-se que a efetividade dessa participação social está intrinsecamente ligada a disponibilidade e publicidade das informações geradas nas fases de planejamento, prestação e regulação dos serviços de saneamento.

Sob esse aspecto, o Decreto nº 7.217/2010 a partir do seu art. 26, §1º, destacou que a divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da rede mundial de computadores - internet e por audiência pública. (BRASIL, 2010).

Ainda, fica assegurada 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, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. Ressalta-se que essa publicidade deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na internet, conforme dispõe o art. 33 do Decreto nº 7.217/2010. (BRASIL, 2010).

Portanto, verifica-se que o marco legal do saneamento atribuiu aos titulares desses serviços a inevitável obrigatoriedade de se elaborar mecanismos que garantam um controle social e ampla participação popular.

Essa cooperação entre o titular dos serviços e a sociedade se torna imprescindível não apenas pelo contexto de transparência e acesso à informação em que estamos passando, mas também pela inevitável dependência financeira existente entre os entes municipais e o Governo Federal, conforme verifica-se no texto do Decreto nº 7.217/2010:

Art. 34 [...]

§ 6º **Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais** ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado [...] (BRASIL, 2010a, art. 34, grifo nosso).

3.3.5 Sistema de Informação no Saneamento Básico

A Lei de Saneamento Básico passou a exigir que o titular dos serviços de saneamento, além de outras competências, deverá estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA) (BRASIL, 2007, capítulo, VI, art. 9º).

Sob esse ponto, verifica-se que o marco legal do setor passou a atribuir aos gestores municipais um novo instrumento que passará a gerar informações de extrema relevância, tanto para os prestadores, como para a sociedade que pouco tem acesso a tais informações.

Destarte, ressalta-se que esse sistema municipal deverá fornecer informações para elaboração de diagnósticos da realidade local, do planejamento, prestação e avaliação das ações. Assim, torna-se relevante que esse sistema possa garantir o acesso às informações a todos os órgãos, entidades da sociedade civil e população em geral, de forma que o mesmo se constitua em um instrumento de cidadania.

Todavia, apesar da complexidade da tarefa, constate-se que o legislador pouco tratou sobre o assunto e num primeiro momento alertou que “a União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico” (BRASIL, 2007, art. 53, § 2º).

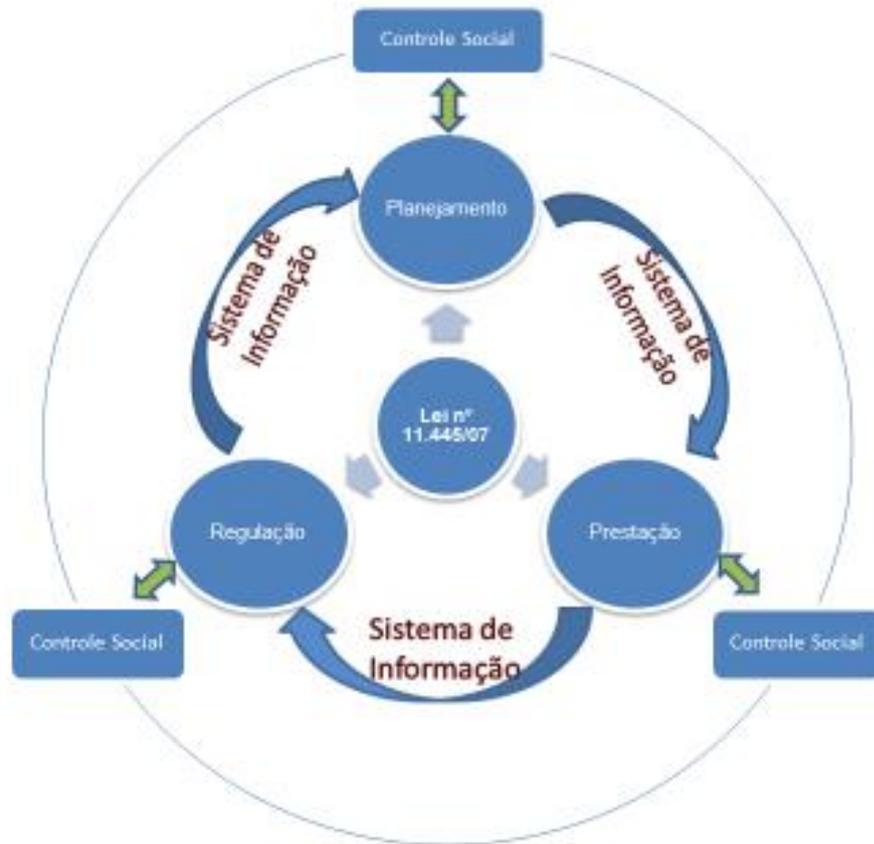
Noutro momento, a partir do seu decreto regulamentador, o legislador estabeleceu que esse apoio se dará pelo Ministério das Cidades, conforme visualiza-se a seguir:

Art. 67 [...]

§ 2º O Ministério das Cidades apoiará os titulares, os prestadores e os reguladores de serviços públicos de saneamento básico na organização de sistemas de informação em saneamento básico articulados ao SINISA. (BRASIL, 2010a, art. 67).

Desta forma, apesar do marco legal do saneamento pouco tratar sobre o assunto, fica claro que esse instrumento irá auxiliar a articulação do planejamento, da prestação e da regulação desses serviços, além de assumir um papel essencial na geração de informações que possam concretizar a transparência e a participação social dos serviços públicos de saneamento básico (Esquema 3).

Esquema 3 - Interação do Sistema de Informação no Saneamento Básico.



Fonte: Elaboração própria (2016).

Acredita-se que a implantação de sistema de informação plenamente estruturado nas municipalidades seria peça-chave para auxiliar a geração de informações que possam subsidiar a construção de planejamento, prestação de regulação dos serviços de saneamento de forma mais otimizada e efetiva.

Portanto, após a entrada em vigor da Lei nº 11.445/2007, verificou-se que um novo desenho institucional e legal passou a orientar as ações de saneamento básico nas municipalidades, que, desde então, frente a extensa obrigação a ser cumprida por esses entes, enseja a atuação mais efetiva de outros atores no controle dessas políticas para o setor.

A exemplo dessa intervenção verificou-se que alguns Tribunais de Contas passaram atuar mais efetivamente neste processo de melhoria do saneamento básico, conforme verificado no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, que a partir de suas competências, elaborou em 2014 instrução normativa que visava orientar aos gestores dos municípios goianos acerca da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (GOIÁS, 2014).

Noutro momento, no mesmo ano, constatou-se que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul realizou pesquisa nas suas municipalidades no intuito de diagnosticar o estágio atual de implantação dos PMSB (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Essas ações exercidas pelos Tribunais de Contas frente a questão do saneamento básico nas municipalidades brasileiras ressalta a importância desses Órgãos, não apenas no processo de fiscalização dessa área das políticas públicas, como também poderá exercer papel de colaborador no processo de implantação das diretrizes dispostas na Lei nº 11.445/2007.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Neste capítulo são apresentados os principais entendimentos doutrinários acerca das políticas públicas e controle da administração pública. Para tanto, na temática políticas públicas deu-se uma atenção especial para a etapa da avaliação. Quanto ao controle da administração pública, deu-se ênfase para a importância do controle externo, principalmente àquele realizado pelos Tribunais de Contas, destacando a importância das auditorias de conformidade e resultados voltadas para o meio ambiente, além da relevância da inserção desses instrumentos de fiscalização na avaliação das políticas de saneamento.

4.1 Políticas Públicas

Antes de iniciarmos a discussão acerca da diversidade de definições que regem as políticas públicas, se faz necessário enfatizar a existência de um problema terminológico sobre a expressão “política”, que na língua inglesa passa assumir duas conotações que se diferenciam a partir das palavras *politics* e *policy*.

O termo *politics* na visão de Dias e Matos (2012, p. 2) refere-se ao “conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Refere-se à política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder”.

Na mesma linha de pensamento, Bobbio (2002 apud SECCHI, 2014, p. 2) reforça que *politics* refere-se “a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”.

Já a expressão *policy* é entendida como “ação do governo” e está relacionado “com a orientação para decisão e ação”. Assim, Dias e Matos (2012, p. 2) expressam que o termo:

constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade.

Portanto, na língua portuguesa o termo “política pública” está vinculado à palavra *policy* e refere-se ao conjunto de atividades que orientam a ação do governo. Verifica-se então que o campo de políticas públicas constantemente tem sido alvo de

discussões no mundo acadêmico, especialmente no que se referem as suas origens, definições e modelos que o regem.

Assim, torna-se imprescindível entender a origem das políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica. Sob essa visão, Souza (2006) e Dias e Matos (2012) enfatizam que a disciplina de políticas públicas tem sua origem nos Estados Unidos, tendo como foco de estudo as ações dos governos, enquanto que na Europa verificaram-se trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e suas instituições, focando-se no governo enquanto promotor das políticas públicas.

Trevisan (2008, p. 531) destaca que “no Brasil os estudos sobre políticas públicas são bem mais recentes. Nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”.

Nesta perspectiva, percebe-se que o processo de construção conceitual sobre políticas públicas no Brasil ainda é algo incipiente, na qual se verificam múltiplos entendimentos sobre a temática. E no meio dessa diversidade de conceituações que Secchi (2014, p. 2), de forma sintética, conceitua política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Para Boneti (2006, p. 74), as políticas públicas são definidas como “resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”.

Nesta mesma linha de pensamento Cardozo Brum (2013, p. 125, tradução nossa) passa a definir as políticas públicas como resultado de:

[...] um processo de sucessivas posições, que são especificados em um conjunto de decisões, atos ou omissões, realizado principalmente por governos, que se traduzem em um determinado lugar e tempo, a resposta esmagadora dos problemas públicos experimentados pela sociedade civil.

Destarte, Souza (2006, p. 26) esclarece que se pode, então, 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.

Entretanto, na concepção de Secchi (2014, p. 2):

uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Desse modo, fica claro que a definição de política pública transpõe múltiplos entendimentos no mundo acadêmico, englobando vários ramos do pensamento humano. Por conseguinte, fica claro que a temática políticas públicas perpassa por uma análise mais criteriosa das ações do Governo acerca das formas de se solucionar um problema público.

Portanto, destaca que nas últimas décadas tem-se registrado o ressurgimento e crescimento do campo de conhecimento das políticas públicas, em especial no Brasil. Esse novo fôlego deve-se em grande parte às “alterações históricas, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade, e encaradas pelos governos como desafios, que se traduziram em modificações sobre a forma de compreender, formular e avaliar as próprias políticas”. (TREVISAN, 2008, p. 547).

Nesse contexto, as políticas públicas se decompõem em uma sequência lógica que passam a ser denominados de ciclo de políticas públicas ou *policy cycle*. Sob esse ponto de vista Secchi (2014, p. 43) ressalta que “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequencias e interdependentes”.

Frey (2000, p. 226) ainda destaca que “ao se subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública”. O mesmo autor entende que as várias fases correspondem a uma “sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase”.

Na mesma linha de pensamento Dias e Matos (2012, p. 64) entendem que:

a separação por fases facilita a compreensão e a análise de todo processo, no entanto, é importante considerar que as diferentes fases se encontram interligadas, muitas vezes sobrepondo-se e alternando as sequências. Na realidade, cada etapa envolve seus próprios atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados que estão em constante interação recíproca e, portanto, se afetam mutuamente.

Nesse sentido, vale enfatizar que na literatura não há um consenso quanto ao número ideal de estágios para o ciclo de políticas públicas, que na visão de diversos atores variam de três a sete fases ou estágios. A partir dessa perspectiva Cardozo Brum (2013, p. 124, tradução nossa) reforça a existência de três estágios básicos para o ciclo de políticas, na qual entende que:

o ciclo teórico de políticas e programas públicos são identificados em três estágios fundamentais, a formulação, implementação e avaliação, depois do qual se reinicia um novo processo em que a formulação é retroalimentada com os resultados da avaliação (reformulação).

Entretanto, Souza (2006, p. 29) esclarece que “o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

Destarte, a partir de um ponto de vista analítico, Frey (2000, p. 226) realiza uma subdivisão um pouco mais sofisticada e propõe distinguir as fases da seguinte forma: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Ademais, Secchi (2014, p. 43) passa a definir o ciclo de políticas públicas a partir de sete estágios principais: “identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção”.

Sendo assim, visando não prolongar muito a discussão acerca dos diversos estágios das políticas públicas, Frey (2000) e Dias e Matos (2012) salientam que são comuns a todas as propostas de divisões do ciclo político as fases da formulação, implementação e avaliação dos impactos das políticas.

Dessa maneira, sem querer adentrar demais nos aspectos teóricos de cada etapa do ciclo de políticas públicas, Jann e Wegrich (2007 apud BRASIL, 2015, p. 8) buscaram conceituar de forma sucinta os quatro estágios apresentados conforme Esquema 4.

Esquema 4 - Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Jann; Wegrich (2007 apud BRASIL, 2015).

Portanto, a partir desse ciclo os autores conceituaram a etapas do ciclo da seguinte forma:

A definição da agenda política (agendasetting) é a legitimação de determinadas questões sociais na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A formulação de políticas e programas (policyformulation) corresponde aos processos e às atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém legitimada. A implementação de políticas e programas (policyimplementation) consiste nos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente. Por último, a avaliação das políticas e programas (policyevaluation) significa analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado, ou seja, de solucionar o problema original, e se são necessárias mudanças para garantir sua efetividade ou até mesmo descontinuí-los. (JANN; WEGRICH. 2007 apud BRASIL, 2015, p. 8).

Dada a importância da etapa da avaliação de políticas públicas que na sequência serão apresentados os aspectos teóricos-conceituais que orientam a fase final desse processo, haja vista sua importância para o processo de construção de soluções para as problemáticas existentes no setor de saneamento.

4.1.1 Avaliação de Políticas Públicas

A primeira discussão acerca da temática avaliação de políticas públicas gira em torno dos seus aspectos conceituais. Sob esse enfoque Ala-Harja e Helgason (2000) advertem que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Esse fato se explica justamente porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas.

Sob essa perspectiva serão demonstradas algumas das definições que giram em torno da formação do entendimento acerca da avaliação de políticas públicas, sendo que para Dias e Matos (2012, p. 84) “a avaliação pode ser descrita como uma área de pesquisa que tem por objetivo medir a utilidade e benefícios da intervenção pública através do emprego de um conjunto de técnicas utilizadas em diferentes campos das ciências sociais”, e ainda, ressaltam que a avaliação deve ser considerada como elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas e não deve ser realizada somente ao final do processo, mas em todos os estágios do ciclo de políticas.

Seguindo essa linha de pensamento, Cardozo Brum (2013, p. 126, tradução nossa) entende que:

a avaliação consiste de uma pesquisa interdisciplinar, realizada através da aplicação de uma abordagem sistemática, que visa conhecer o processo desenvolvido, explicar seus determinantes e condicionantes e avaliar o seu grau de efetividade, bem como contribuir para o processo de tomada de decisões para melhorar os efeitos da atividade avaliada e contribuem para a responsabilização e geração de cidadania.

No entendimento de Secchi (2014, p. 43), o processo de avaliação passa a ser definido como o “processo que passa a examinar a implementação e o desempenho da política pública no intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução problema que a gerou”. De uma forma mais enfática, Frey (2000, p. 228) destaca que no processo de avaliação “apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos”.

Nesse sentido, a avaliação passa a ser vista como uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a

“operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos” (GARCIA, 2001, p. 27).

Os mecanismos de avaliação ou controle criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas, sendo que esse processo “pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la” (SECCHI, 2014, p. 63).

Acerca desse entendimento Secchi (2014, p. 65) esclarece que a avaliação da política pública pode levar à:

- a. Continuação da política pública da forma que está, nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas;
- b. Reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existem, mas não são suficientes graves para comprometer a política pública;
- c. Extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema.

Depois de verificado os aspectos conceituais a respeito das diversas definições sobre avaliação de políticas públicas, torna-se imprescindível atentar para a extensa literatura acerca das variadas tipologias que orientam o processo avaliativo.

Dessa forma, no intuito de orientar o entendimento, torna-se relevante atentar para a classificação de Cotta (2001, p. 91), na qual distingue a “avaliação em função: do tempo (antes, durante ou depois da implementação), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados)”.

A classificação em função do tempo refere-se ao tempo que levará para realizar a avaliação em relação à aplicação ou execução do programa, dessa forma essa tipologia apoiada no entendimento de Dias e Matos (2012, p. 88-89) converge para as seguintes definições:

a) Ex-ante (antes) é executada antes de se executar o plano, política ou programa, sendo seu objetivo principal analisar sua adequação às necessidades que o motivam e sua chance de sucesso. Ou seja, garantir *a priori* que o programa, tal como foi concebido, atinja os objetivos para que foi planejado;

b) Intermediária é executada durante a implementação. É a análise crítica dos dados coletados sobre o programa como um todo e a medição da forma como os objetivos estão sendo alcançados, explicando as diferenças e estimando, antecipadamente, os resultados finais da intervenção;

c) Ex-post (depois) é realizada ao término do programa. Permite avaliar o sucesso do programa, da estratégia concebida no mesmo, seu grau de flexibilidade e capacidade de adaptação a uma realidade sempre em mutação, a sua eficácia e a eficiência e a adequação dos mecanismos de gestão e acompanhamento.

No que diz respeito à posição do avaliador em relação ao objeto avaliado Cotta (1998) e Pereira (2012) são bem enfáticos ao conceituarem as quatro classificações da seguinte forma:

a) Interna, quando é realizada por pessoas que integram o sistema ou organização gestora do programa. A vantagem desta modalidade reside na diminuição de resistência e no conhecimento do objeto observado; a desvantagem é o risco de apresentar menor objetividade em razão do envolvimento do avaliador e da relação entre avaliador e avaliado;

b) Externa é realizada por pessoas que não pertencem ao sistema ou programa, em geral especialistas. A vantagem reside na isenção e objetividade dos avaliadores externos, permitindo comparar resultados de diferentes avaliações;

c) Mista, procura combinar os dois tipos de avaliação anteriores, superando os limites e preservando a vantagem de ambos;

d) Participativa, direciona-se a reduzir a distância entre avaliadores e beneficiários e requer a participação da sociedade em todo o processo de avaliação (planejamento, execução, avaliação etc.), por esta razão é usada em pequenos projetos.

Importante destacar que as tipologias referentes a avaliação de políticas públicas não se esgotam aqui, além das classificações citadas por Cotta (2001), buscou-se demonstrar o entendimento de Faria (2005), apoiado por Trevisan (2008) e Dias e Matos (2012), no qual distinguem quatro tipos de uso da avaliação:

a) Instrumental — depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas;

b) Conceitual — as descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente;

c) Instrumento de persuasão — quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa;

d) Esclarecimento — acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, orientando a agenda governamental.

Ainda, reforçando a linha de pensamento, Arretche (1998, p. 3) assevera que “a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-la em termos de sua eficácia, eficiência e efetividade, recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação”.

Definidos os parâmetros referentes ao emaranhado conceitual que subsidiam a tipologia acerca da avaliação das políticas públicas é que surge a necessidade de se definir os critérios de avaliação que passarão a definir medidas para a aferição do resultado obtido.

Portanto, atentou-se em demonstrar aqui os critérios mais importantes de acordo com o disposto no manual da Unicef (1990, p. 47), fundamentado no entendimento de Costa e Castanhar (2003, p. 973) e Trevisan, (2008, p. 543) definiu-se que os mais importantes são:

a) eficiência: termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

b) eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

c) impacto (ou efetividade): indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;

d) sustentabilidade: mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;

e) análise custo-efetividade: similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;

f) satisfação do beneficiário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;

g) equidade: procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Desse modo verifica-se a existência de uma uniformidade de parâmetros avaliativos e nesse caso, verifica-se a falta de consenso sobre os aspectos metodológicos e a escolha de um ou de vários critérios de avaliação. À vista disso Costa e Castanhar (2003, p. 973-974) entendem que a aplicação desses critérios requer formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, ou seja, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos.

Sob uma perspectiva mais ampla, entende-se que esses critérios avaliativos passam a se torna efetivos instrumentos de gestão pública a partir de sua padronização e inteligibilidade com as particularidades locais. Portanto, a partir da necessidade de se parametrizar os mecanismos de avaliação, é que emerge a importância de se utilizar os indicadores como auxiliares no aprimoramento da gestão pública.

É indiscutível que a utilização de indicadores no processo de avaliação de políticas públicas torna-se extremamente importante para o alcance da eficiência da gestão municipal a partir da concretização dos programas governamentais. Entretanto, verifica-se que muitos administradores municipais desconhecem os benefícios do uso de tal técnica como ferramenta complementar ao aprimoramento de sua gestão.

Sob essa perspectiva vale atentar para a definição de indicadores, que de acordo com Takashina (1999), são representações quantificáveis das características de produtos e processos, sendo assim utilizados para a melhoria da qualidade e desempenho de um produto, serviço ou processo, ao longo do tempo. Portanto, os

indicadores surgem como auxiliares nas tomadas de decisões, fundamentando as argumentações mediante o fornecimento das informações dos processos.

Destarte, Teixeira e Santana (1995) enfatizam que um sistema de indicadores, adequadamente definido, funciona como um instrumento de racionalização e modernização da gestão. Ele delimita o campo observável da ação a ser desenvolvida, facilitando a identificação dos objetivos e metas a serem perseguidos por uma organização ou área governamental; propicia a concentração de esforços, na medida em que define objetivamente os resultados esperados e, conseqüentemente, os meios para alcançá-los. Permite que os diversos agentes tenham mais claros os critérios pelos quais estão sendo avaliados; e, sobretudo, cria condições para que a população de um modo geral, e o usuário em particular, possa conhecer o desempenho do setor.

Evidente que a elaboração de indicadores não é uma tarefa fácil. No intuito de contribuir para esse processo o Tribunal de Contas da União elaborou um manual técnico de auditoria explicitando as qualidades necessárias para um indicador em um sistema de avaliação e destaca que as qualidades desejáveis são: “representatividade, homogeneidade, praticidade, validade, independência, confiabilidade, seletividade, simplicidade, cobertura, economicidade, acessibilidade e estabilidade” (BRASIL, 2000, p.12-14).

Portanto, o que se pretende não é discutir acerca da vasta literatura pertinente ao uso de indicadores na administração pública e sim demonstrar que esse mecanismo pode ser usado como uma ferramenta auxiliar no fornecimento de informações sobre o real direcionamento a se seguir na implantação e avaliação da gestão municipal.

Dessa forma verifica-se que o processo avaliativo está pautado na aferição de resultados, na qual se preocupa em analisar se os objetivos pretendidos de uma ação estatal foram alcançados, no qual torna-se de extrema importância utilizar esse instrumento como uma ferramenta habitual de todo gestor público, no intuito de identificar se a ação estatal está gerando os benefícios esperados.

Sob essa visão, tem-se verificado nos últimos anos uma crescente valorização do uso da avaliação na atuação do poder estatal. Reforçando esse entendimento Faria (2005, p. 97) destaca que “a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral, e na América Latina particularmente, a busca do fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental”.

Nessa linha de pensamento Trevisan (2008, p. 537) afirma que nesta mesma década a avaliação de políticas passa a ter a “função de legitimação” e que a influência da nova administração pública é percebida mais fortemente, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados.

Daí percebe-se a importância de se analisar o processo de avaliação de políticas públicas sob a perspectiva em que se possa legitimar a efetividade da ação estatal e, ainda, consolidar a metodologia avaliativa como instrumento de gestão pública.

Dessa forma, é importante atentar que a avaliação deve ser vista como um “mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 7).

Cunha (2006, p.1) observa que a avaliação é um “instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo”.

Destarte, mesmo que os gestores públicos possuam ferramentas para materializar o processo de avaliação de políticas públicas em indicadores e medidas de desempenho, é possível constatar a existência de certas dificuldades em sua operacionalização. Essa preocupação quanto ao uso da avaliação pelos gestores públicos fica enfatizada na visão de Faria (2003, p. 22) no qual alega que:

[...] a notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas públicas, contudo, deve ser tributada a escassa utilização da avaliação, como instrumental de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo.

É relevante mencionar que, apesar do reconhecimento pela literatura da importância da avaliação como instrumento de gestão, vários autores apontam que essa operação ainda não foi absorvida pelo sistema político-administrativo em seu papel de subsidiar o desenho e a implementação de planos, programas e projetos.

Sob esse aspecto Pereira (2012, p. 132-133) reforça que a avaliação:

ainda não faz parte, efetivamente, do processo de gestão e de auto-organização do sistema político administrativo, verificando-se uma emergente necessidade de se institucionalizar o processo avaliativo como mecanismo habitual de monitoramento da atuação dos gestores públicos, na qual se possa aprimorar esse instrumento como sendo essencial para o alcance da efetividade do agir estatal sobre a sociedade.

4.2 Controle da Gestão Pública

A atividade de controle é um processo inerente a atuação dos órgãos e entidades da administração governamental no qual passa a exercer um papel de grande relevância na verificação da conduta do gestor público no cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público.

Dessa forma, diante dos múltiplos significados da palavra controle, torna-se imprescindível analisar o significado exposto por Guerra (2003, p. 23), o qual define o controle da Administração Pública como sendo:

a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator

Sob esse aspecto o controle pode ser conceituado como a “vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2009, p. 663).

Albuquerque e Cunha (2009) destacam que para a ocorrência do controle torna-se necessário haver um padrão de comportamento para que se possa comparar o que foi feito com o que deveria ter sido feito. Dessa forma, antes de controlar, deve-se verificar qual a regra aplicável ao caso analisado, para, posteriormente, aferir se o que foi feito está ou não de acordo com o que era estabelecido. Em suma, apenas depois de se fixar o padrão a ser seguido é que se pode avaliar o desempenho daquilo que foi realizado.

Nesse sentido, os autores acima citados enfatizam que para se atingir a excelência no controle, devem ser observados três elementos:

- a) verificar se a conduta realizada pelo agente está em conformidade com as normas atinentes;
- b) desta verificação, deve-se atribuir um juízo, ou seja, checar se houve conformidade (positivo) ou desconformidade com a norma (negativo);
- c) adotar ou propor uma medida de correção.

Mileski (2011) destaca que num contexto mais moderno houve uma valorização da atividade de controle da gestão pública, tendo seu direcionamento pautado na manutenção da regularidade e legalidade administrativa, visando proceder uma

avaliação que busque evitar erros e distorções na ação estatal e passe a indicar procedimentos de reorientação para as falhas detectadas.

A partir de uma perspectiva doutrinária mais ampla verifica-se o controle pode ser classificado de diversas formas, sendo que para o presente estudo torna-se relevante compreender alguns aspectos, os quais se dividem em: quanto ao posicionamento do órgão controlador, quanto ao momento de sua execução e quanto a sua finalidade.

Ao se analisar o posicionamento do órgão controlador é possível classificar o controle em interno e externo, pois poderá ser executado por órgão integrante ou não da sua estrutura administrativa.

No entendimento de Aguiar (2011, p. 134) o controle interno pode ser conceituado como “aquele exercido por órgão que esteja dentro da estrutura do poder controlado e tenha sido criado para desenvolver essa atribuição específica”.

Nesse sentido Meirelles (2009, p. 713) destaca que:

o controle interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa a assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados. É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.

Além das diversas definições apresentadas pela doutrina, Aguiar (2011, p. 135) preocupou-se em destacar as duas principais atribuições do controle interno, sendo que a primeira é de criar condições à eficácia do controle externo e a segunda teria por finalidade servir como um órgão de assessoramento da autoridade administrativa. Tais atribuições ganham força ao se analisar o art. 74 da Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de **controle interno** com a **finalidade de**:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - **apoiar o controle externo** no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Já o controle externo, de forma adversa ao controle interno, é aquele que passa a ser exercido por órgão que não integra a estrutura do órgão controlado. Nessa concepção Hely Lopes Meirelles reforça que o “controle externo é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado, como p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo”. (MEIRELLES, 2009, p. 713).

Destarte torna-se importante destacar que esse controle pode ocorrer de diversas formas, conforme defendido por Aguiar (2011, p. 141) e complementado por Ferreira Junior (2015, p. 89-90), o qual pode ser separado em: *a) controle parlamentar*, que consiste no controle político realizado diretamente pelo Poder Legislativo; *b) controle exercido pelos tribunais de contas*, que se estrutura a partir de um controle técnico-multidisciplinar de forma a auxiliar o Poder Legislativo; *c) controle judicial*, exercido diretamente pelo Poder Judiciário, decorrente do princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (BRASIL, 1988, art. 5º, inciso XXXV); e *d) controle social*, no qual a sociedade e entidade civis organizadas assumem um papel de vigilância no controle dos gastos públicos.

Diante das diversas formas de controle externo existente e no intuito de contribuir para o desenvolvimento desse estudo, torna-se oportuno aprofundar os entendimentos acerca do controle exercido pelos tribunais de contas. Essa modalidade de controle ganha destaque ao se analisar os diversos dispositivos contidos no Texto Constitucional, como a exemplo o disposto no art. 71 que reforça que o controle externo na esfera Federal será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Quanto ao momento em que é exercido, o controle pode ser dividido em: *a) prévio (preventivo ou a priori)*, quando é realizado antes da conduta administrativa e como condição para que adquira sua efetividade; *b) concomitante (pari passu)*, quando realizado no momento em que a conduta administrativa está sendo praticada; e *c) posterior (posteriori)*, quando é realizado após a prática da conduta administrativa.

Importante destacar que os Tribunais de Contas no exercício do controle externo, tradicionalmente, trabalharam com mais ênfase no controle posterior devido

a grande dificuldade de se acompanhar prévia e concomitantemente todos os atos administrativos na medida em que estão sendo praticado.

Num contexto mais atual, na qual a sociedade tem exigido por políticas públicas mais eficientes, tem-se visto que as instituições de controle externo a partir do fortalecimento dos seus mecanismos de atuação passaram a inserir novos instrumentos de fiscalização voltados para o revigoramento do controle prévio e concomitante.

Sobre o momento de realização do controle Aguiar (2011, p. 162) destaca que o controle concomitante “é considerado de alta efetividade, pois garante a correção da ação administrativa, caso seja necessária, no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar a malversação e o irregular emprego das verbas públicas”.

Nessa linha de entendimento torna-se importante entender a classificação do controle quanto a sua finalidade, no qual pode ser classificado em de legalidade, de mérito e de resultados.

O controle de legalidade baseia-se na obrigatoriedade no cumprimento do princípio constitucional da legalidade em que a administração pública está submetida. Essa forma de controle na visão de Mileski (2011, p. 178) tem por objetivo:

constatar a conformidade dos atos e procedimentos administrativos à lei, sendo esta compreendida em sentido genérico, abrangendo todo o sistema normativo, com inclusão dos decretos, regulamentos, portarias e instruções normativas, inclusive procedendo a exame no que diz respeito à adequação desses instrumentos legais aos de hierarquia superior.

Dada a conceituação verifica-se que o controle de legalidade assume um importante papel no que diz respeito a manutenção da correta aplicação dos gastos pelos gestores públicos e no cumprimento dos preceitos legais contidos na Carta Maior.

Fazendo um contraponto a esse entendimento Aguiar (2011) destaca que o controle de legalidade, quando aplicado de forma isolada, consiste em uma forma pouco eficiente de controle.

Nessa linha de entendimento Nobrega (2008, p. 106) destaca que “o controle de legalidade é importantíssimo e não deve ser abandonado, no entanto a ele deve ser acrescentada a análise do mérito da despesa pública, quanto à eficiência da aplicação dos recursos escassos” e ainda, reforça que “um controle baseado apenas, ou preponderantemente, na legalidade servirá pouco como instrumento de revelação de informação”.

Quanto ao controle de mérito, Mileski (2011, p. 178) destaca que “essa forma de controle, diferentemente do controle de legalidade, busca verificar o resultado da ação administrativa na consecução dos fins do Estado”. Assim, constata-se uma ampliação do tradicional controle legalista na qual se busca avaliar a eficiência, a eficácia e a economicidade dos atos praticados, tendo por conta a conveniência e oportunidade dos mesmos.

Nessa linha de entendimento Meirelles (2009, p. 667) destaca que o controle de mérito é todo aquele que tem por objetivo a:

comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado. Daí porque esse controle compete normalmente à Administração, e, em casos excepcionais, expressos na Constituição, ao Legislativo (CF, art. 49, IX e X), mas nunca ao Judiciário.

Verifica-se então que essa forma de controle tem por finalidade constatar se o gestor público tem praticado seus atos administrativos de modo econômico, eficiente e eficaz, o qual se possa examinar o atingimento das metas programadas de acordo com as necessidades coletivas.

No que diz respeito ao controle de resultados, Gualazzi (1992, p. 55) destaca que essa forma de controle:

significa um alargamento e aprofundamento do controle de mérito, no tocante à avaliação crítica da atividade administrativa. O controle de resultados ultrapassa o controle de mérito: o de mérito conecta-se apenas aos primeiros momentos de execução da atividade administrativa, ao passo que o de resultados abrange a totalidade dos frutos finais e definitivos da execução administrativa, já caracterizada e encerrada. Em termos lógico-formais de extensão, pois, o controle de legitimidade apresenta extensão mínima, o de mérito extensão média e o de resultados extensão máxima.

Acerca desse entendimento que Zymler (1998, p. 21) passa a fazer um paralelo entre controle de resultados e de gestão como termos sinônimos que teriam como objetivo principal “verificar a *performance* da administração, em termos de produtividade, gestão etc”. Em regra, é praticado pelo Executivo, estando também a eficiência da gestão contemplada pelo controle externo, de titularidade do Poder Legislativo.

Portanto, torna-se importante mencionar que Aguiar (2011, p. 166-167) enfatiza que essa forma de controle “deve ser uma ferramenta para que tanto os executores, como os órgãos de controle, consigam aferir se a implementação dos programas de governo alcançou os resultados inicialmente pretendidos”.

4.2.1 Controle externo e os Tribunais de Contas

No Brasil o controle externo realizado sobre a administração pública assenta suas bases no art. 70 da Constituição Federal, cujo texto prescreve que deverá ser realizado pelo Congresso Nacional, conforme destacado a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo **Congresso Nacional, mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, art. 70).

Destaca-se que o Texto Constitucional faz referência ao controle externo como sendo aquele realizado pelo Congresso, que deverá ser executado com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), a teor do art. 71 do Texto Maior, *in verbis*: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988, art. 71).

Vale atentar que essa função de auxílio não remete a qualquer vínculo de subordinação hierárquica ao Congresso Nacional, pois de acordo com a doutrina majoritária as Cortes de Contas se revestem de autonomia e independência (MILESKI, 2011).

Sobre esse entendimento Odete Medauar (2014, p. 153) destaca que:

Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se sua função é de atuar em auxílio ao Poder Legislativo. Sua natureza, em razão das próprias normas da constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

Esse entendimento ganha força ao se analisar a vasta competência disposta na Carta Maior o qual enfatiza a importância do auxílio técnico-administrativo a ser exercido pelos Tribunais de Contas no que diz respeito a fiscalização das Contas do Chefe do Poder Executivo e dos administradores de recursos públicos, conforme expresso no art. 71, com ênfase ao inciso I e II:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...] (BRASIL, 1988, art. 71).

Dessa forma, dada as múltiplas competências do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, verifica-se que sua atuação busca ir além da mera análise de adequação contábil orçamentária, visando exercer uma avaliação que possa considerar a legalidade, legitimidade e economicidade das ações realizadas pelo Poder Público.

Superadas as discussões acerca da importância das Cortes de Contas na execução do controle externo, torna-se imprescindível analisar a natureza jurídica das suas decisões, na qual locken (2014, p. 54) entende que “a deliberação desses Tribunais caminha numa terceira via, não sendo nem puramente administrativa nem tampouco eminentemente jurisdicional”.

Sob essa discussão Mileski (2011) e locken (2014) explicitam que os Tribunais de Contas podem exercer tanto a função administrativa quanto judicial e, asseveram que, como a sua função fiscalizadora deriva de competências constitucionais específicas, a revisão de suas decisões só pode se dar em face de ilegalidade manifesta ou erro formal, com estabelecimento de sua nulidade, mas sem, contudo, possibilitar o rejuízo das contas pelo Judiciário, por se tratar de uma competência exclusiva destinada a esses Tribunais.

De fato, verifica-se que os Tribunais de Contas acabam por exercer uma função que excede a mera função administrativa, conforme ressalta Viera (1990) que as decisões das Cortes de Contas de que resulte imputação de débito ou multa em razão do julgamento das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis passa a caracterizar uma exceção ao princípio do monopólio da função jurisdicional do Poder Judiciário.

Não obstante, ao se levar essa forma de controle para a esfera municipal, constata-se que a Carta Magna objetivando salvaguardar a simétrica entre as normas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, determinou em seu artigo 31 que:

A **fiscalização do Município** será exercida pelo **Poder Legislativo** Municipal, mediante **controle externo**, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O **controle externo da Câmara Municipal** será exercido com o **auxílio** dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou **Tribunais de Contas dos Municípios**, onde houver. (BRASIL, 1988, art. 31, grifo nosso).

Dessa forma ao se analisar a atuação dos Tribunais de Contas nos municípios brasileiros é possível constatar que essa forma de controle pode ser realizado: *a) pelo Tribunal de Contas do Município*, no caso das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo; *b) pelo Tribunal de Contas do Estado*, no caso dos demais municípios; e *c) pelo Tribunal de Contas dos Municípios*, no caso dos municípios contidos nos Estados do Ceará, Bahia, Goiás e Pará, sendo esse último foco desse estudo.

4.2.2 Os Tribunais de Contas no contexto das políticas públicas

Sob um ponto de vista mais tradicional verifica-se que os Tribunais de Contas têm atuado na fiscalização da gestão pública com um foco essencialmente voltado para a verificação da conformidade quanto ao cumprimento dos aspectos legais.

Importante destacar que essa forma de controle apresenta um papel de relevância para a manutenção do sistema de freios e contrapesos dos Poderes, todavia nas últimas décadas tem-se visto um grande questionamento acerca do papel dos órgãos de controle na melhoria da políticas publicas locais.

Sob esse argumento, tem-se visto que a Emenda Constitucional nº 19/1998 veio inserir o principio da eficiência no cerne dos fundamentos constitucionais no qual fez emergir uma forte tendência de ampliação do papel dos tribunais de contas como órgão de controle, que antes limitada à mera verificação da legalidade da execução das políticas públicas, passou aprimorar novas técnicas em busca do aprimoramento e boa gestão dos gastos públicos.

No que diz respeito à superação do tradicional controle formal e legal exercido pelas Cortes de Contas, Castro esclarece que:

apesar das Cortes de Contas terem surgido originalmente com a preocupação do controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, as transformações no papel do Estado levaram-nas a buscar novas formas de monitoramento, avaliação e controle que fossem além da mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, incorporando técnicas de controle gerencial que contemplassem questões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. (CASTRO, 2012, p. 12)

Dessa forma, torna-se fundamental ampliar o escopo das auditorias, incorporando aspectos que vislumbrem a eficiência do gasto público, na qual certamente possibilitará a detecção da qualidade do gasto público para que se possa propor providências para dirimir as distorções, sendo a auditoria operacional uma boa resposta a isso tudo (NÓBREGA, 2008).

A partir dessa perspectiva, verifica-se que as Cortes de Contas no Brasil passaram a se especializar cada vez mais no desenvolvimento de mecanismos de avaliação de políticas públicas, na qual se visualiza a utilização cada vez maior da auditoria operacional como tendência na realização de um controle mais efetivo da gestão pública.

De acordo com o manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010b, p.11) a auditoria operacional é entendida como “o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Cunda (2011, p.136), passa a conceituar auditoria operacional como sendo

a avaliação, de forma sistemática, de programas, projetos, atividades ou ações administrativas por órgãos e entidades públicas, quanto às dimensões da economicidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da equidade de maneira a tutelar o direito fundamental à boa administração pública.

Portanto, verifica-se que na prática a técnica de auditoria operacional se mostra uma excelente ferramenta na avaliação das políticas públicas pelos Tribunais de Contas, na qual ensejará o acompanhamento do cumprimento ou não das ações estatais em prol da sociedade.

No intuito de dar efetividade ao papel dos Tribunais de Contas no contexto das políticas públicas que Locken (2014) enfatiza que os Tribunais de Contas possuem legitimidade para atuar nas diversas etapas que integram o ciclo de políticas públicas, destacando as etapas de formulação, implementação e avaliação, na qual identifica os diferentes modos de intervenção desses órgãos de controle externo em cada uma dessas fases. A partir desse entendimento a autora destaca que as Cortes de Contas, por meio de suas competências técnicas e políticas, passam intervir no ciclo de políticas públicas pelas funções de provocação, comprometimento e sancionadora.

Portanto, no momento da formulação da política pública, o Tribunal de Contas exerce uma função de provocação, induzindo que determinado problema seja inserido na agenda política mediante alertas ou determinação de estudos técnicos. Na fase seguinte, na implementação da política pública, o Tribunal desempenha a função de comprometimento, quando, diante da constatação de irregularidades, exige do poder público um compromisso de correção. Por último, na fase de avaliação e controle, o Tribunal exerce sua função tipicamente sancionadora, momento em que o órgão aplica sanções e/ou débitos aos gestores públicos.

A partir da visualização mais ampla dessa atuação sobre o ciclo de políticas públicas, Miranda (2013) passa a sintetizar as competências das Cortes de acordo com as etapas das políticas públicas, conforme Quadro 5.

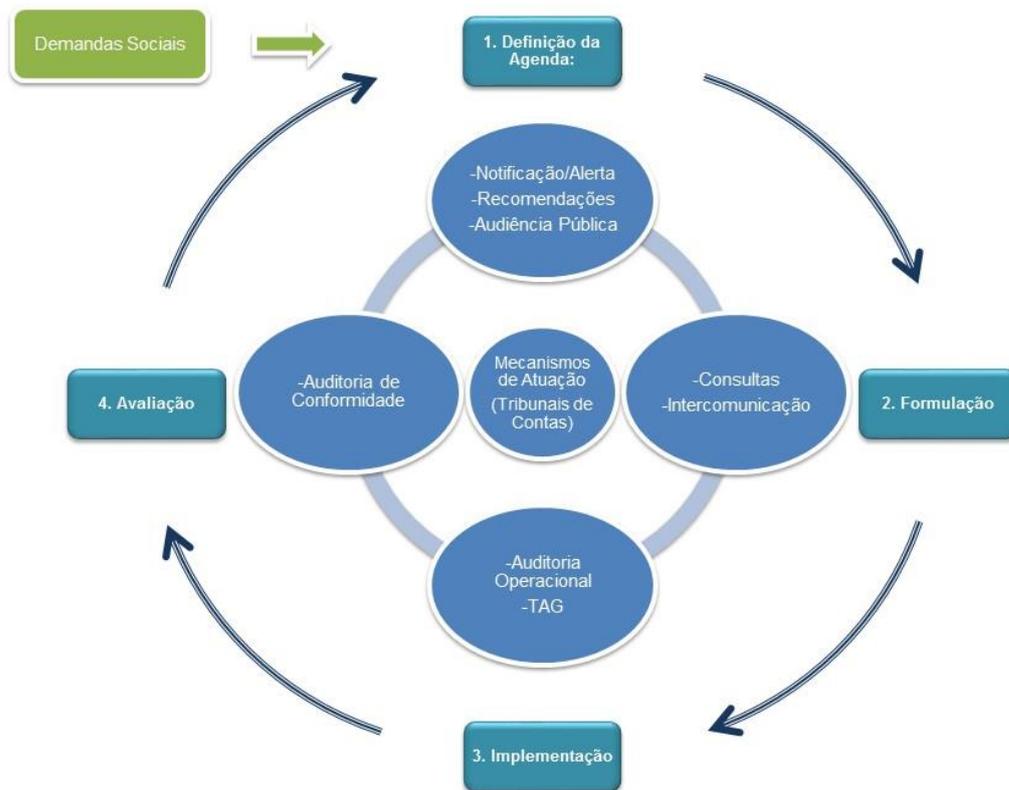
Quadro 5 - O Tribunal de Contas no processo de políticas públicas.

Formação da agenda	Em julgamentos finais ou mesmo em fases preliminares, com comunicações e notificações, o Tribunal de Contas pode alertar os jurisdicionados sobre questões não percebidas e que se transformam em problemas para os quais ações começam a ser elaboradas. Podem contribuir, assim, para a formação da agenda.
Elaboração	O órgão fiscalizador pode não impor, mas sugerir alternativas, com base em experiências de outras situações. Isso ocorre, inclusive, em relação a muitos municípios com carência de recursos materiais e de pessoal qualificado.
Formulação	O Tribunal de Contas não impõe maneiras, mas pode fornecer elementos para fórmulas legais, através de respostas a consultas feitas pelos jurisdicionados.
Implementação	Em auditorias operacionais, a Corte de Contas pode identificar fases do processo que apresentaram falhas e problemas, podendo sugerir medidas corretivas sem caráter punitivo.
Execução	Não cabe ao Tribunal de Contas interferir nessa e em nenhuma outra fase do processo de políticas públicas, mas pode fornecer elementos, documentos, orientações para auxiliar na correção de rumos de um programa.
Acompanhamento	A participação e o auxílio do Tribunal de Contas de maneira formal e legal ocorrem também com o exame, por exemplo, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (bimestral) e do Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral), dois instrumentos exigidos pela LRF.
Avaliação	A participação do Tribunal de Contas pode se dar nessa fase não só do ponto de vista da fiscalização rotineira, mas também considerando o que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal, segundo o qual Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade [...], dentre outras coisas, de “avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” e “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Fonte: Miranda (2013).

Destarte, com base nas considerações dos autores citados, verifica-se o surgimento de uma convergência doutrinária em torno de um novo desenho institucional acerca da forma de atuação das Cortes de Contas sobre o ciclo de políticas públicas, conforme demonstrado no Esquema 5.

Esquema 5 - Ciclo de Políticas Públicas e mecanismos de atuação dos Tribunais de Contas.



Fonte: Elaboração própria (2016); locken (2014); Miranda (2013).

Alinhados nesse entendimento, locken (2014) e Miranda (2013) esclarecem que os Tribunais de Contas, por meio dos seus instrumentos de fiscalização, entre estes as auditorias operacionais, as auditorias de conformidade, notificações e termos de ajustamento de gestão, poderiam intervir de forma mais efetiva nas diversas etapas do ciclo de políticas públicas e passariam a atuar, em pé de igualdade com os demais atores, como agentes indutores na melhoria das políticas locais.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem como característica ser de natureza aplicada, pois segundo Kauark (2010, p. 10) “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigida à solução de problemas específicos, pois envolve verdades e interesses locais”.

No que diz respeito a forma de abordagem do problema, a pesquisa se enquadra como qualitativa, visto que as informações obtidas não podem ser quantificáveis, de um modo geral e não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas, pois conforme definido por Kauark (2010, p. 26) “o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave”.

Segundo Oliveira (2007, p. 41), emprega-se a abordagem qualitativa “[...] como sendo um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação”.

No que concerne aos objetivos essa pesquisa assume um caráter exploratória e ao mesmo tempo descritiva. O caráter exploratório torna-se imprescindível, uma vez que se serão obtidos dados que permitam uma maior familiaridade com o tema proposto, visto tratar de investigação não antes realizada, portanto, não conhecida ou explorada. Kauark (2010, p. 28) destaca que:

a pesquisa exploratória envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso.

O aspecto descritivo da pesquisa se torna claro ao se tomar por base que, também, serão utilizadas técnicas padronizadas de coleta de dados que será convertido na forma de questionários.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa se classifica como bibliográfica e documental, além da utilização do levantamento de dados. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica, de acordo com Gil (2008, p. 50):

é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas.

Nessa perspectiva o mesmo autor entende que a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

Esta dissertação teve, ainda, como procedimento técnico o uso de documentos e materiais que não receberam tratamento analítico, característicos de uma pesquisa documental. Nessa direção, Gil (2002, p. 46) descreve:

o desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas cabe considerar que, enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes [são] constituídas sobretudo por material impresso, localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas [...]. Nesta categoria, estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, etc.

E por fim utilizou-se o levantamento, visto que se aplicou um questionário aos gestores municipais no intuito de diagnosticar a atual situação das municipalidades quanto ao cumprimento das diretrizes de saneamento dispostas na Lei nº 11.445/2007.

5.1 Universo da Pesquisa

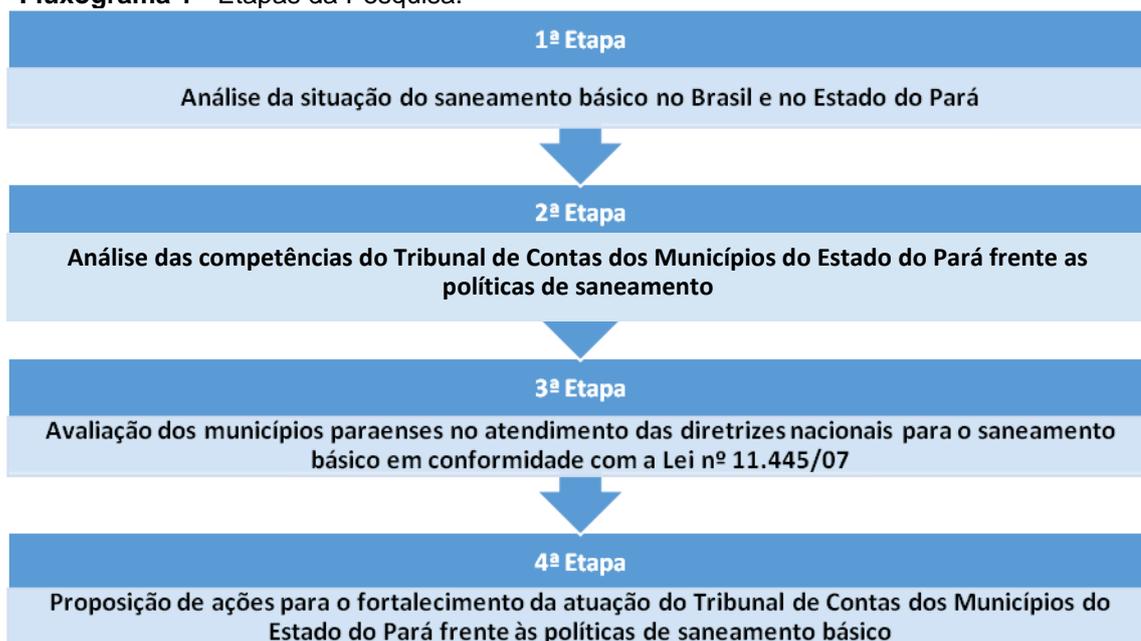
A área temática deste estudo foi direcionada para o campo das políticas públicas de saneamento básico, em especial, para a necessidade de se implantar as diretrizes dispostas na Lei do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), tendo como recorte espacial os 144 municípios que compõem o Estado do Pará.

Quanto ao recorte temporal, esta pesquisa preocupou-se em analisar a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e o processo de implantação do Plano Municipal de Saneamento Básico nos municípios paraenses a partir de junho de 2010, visto este ter sido o prazo de publicação e início da vigência do Decreto nº 7.217 que veio a regulamentar a Lei nº 11.445/2007, que tem por objetivo estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

5.2 Etapas da Pesquisa

A pesquisa proposta foi estruturada para responder ao problema levantado a partir da consecução dos objetivos propostos. Para isso, foram utilizados procedimentos metodológicos em quatro etapas consecutivas e complementares, conforme representado no Fluxograma 1.

Fluxograma 1 - Etapas da Pesquisa.



Fonte: Elaboração do autor (2016).

A primeira etapa da pesquisa foi realizada a partir de duas fases distintas, sendo que na primeira fase foram comparados os dados do saneamento básico no Estado do Pará e da situação nacional, tendo por base os serviços de abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A fonte de informações que embasaram tal análise foram o SNIS, realizada em 2014, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), através da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) realizada em 2008.

Num segundo momento dessa etapa inicial, foi realizado um levantamento do arcabouço constitucional e legal aplicável ao saneamento básico, destacando as competências de atuação dos entes federados, sendo, ainda, realizada análise das diretrizes disposta na Lei Federal nº 11.445/2007, tida como o marco regulatório para o setor.

Na segunda etapa da pesquisa foram analisadas as competências do TCM/PA, a partir dos entendimentos convergentes acerca da temática políticas públicas e controle externo da administração pública, destacando, ainda, como as auditorias, quer seja de conformidade ou de resultados, contribuem para o fortalecimento das políticas de saneamento básico.

O desenvolvimento da terceira etapa foi direcionada para a aplicação de questionário (Apêndice A) para avaliar a situação dos municípios paraenses no que diz respeito às políticas de saneamento local. Esse questionário foi enviado, por intermédio da Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha” (ECP) do TCM/PA, via correios e e-mail para as prefeituras dos 144 Municípios paraenses, tendo por base 15 perguntas relacionadas ao processo de implantação da Lei 11.445/2007, a partir de cinco grandes grupos que visaram obter informações relacionadas com:

- a) a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- b) o dispositivo legal, a responsabilidade e a forma de atuação do(s) prestador(es) dos serviços de saneamento;
- c) a competência e forma de atuação do ente responsável pela Regulação dos serviços municipais de saneamento básico;
- d) o estágio de desenvolvimento do Sistema de Informações de Saneamento Básico;
- e) a disseminação e transparência das informações de saneamento básico para possibilitar o controle social.

O resultado do questionário aplicado ensejou a elaboração de diagnóstico voltado para a avaliação da situação das municipalidades paraenses quanto ao cumprimento das diretrizes dispostas na Lei Federal nº 11.445/2007, especialmente, quanto a existência de Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).

A quarta e última etapa compreendeu a proposição de ações a serem desenvolvidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará no intuito de contribuir para o desenvolvimento do saneamento básico nos municípios paraenses. Essa proposta de intervenção nas políticas de saneamento dessas municipalidades teve por finalidade incorporar novos procedimentos de fiscalização e controle, amparados nas auditorias de conformidade e resultados, que auxiliem a implementação da Lei nº 11.445/2007 e, conseqüentemente melhoria do saneamento local. Dentre as ações propostas, sugeriu-se a elaboração de matriz de

avaliação do saneamento básico que auxiliasse o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará no acompanhamento das municipalidades na aplicação das diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007.

A elaboração dessa matriz ocorreu por meio da parametrização e sistematização dos resultados do questionário aplicado pelo TCM/PA, que tiveram por base a utilização de alguns itens do questionário, haja vista que estes foram quantificados para que se pudesse classificar os municípios quanto grau de implementação das diretrizes de saneamento básico em conformidade com a Lei nº 11.445/2007.

A classificação dos municípios paraenses no cumprimento das diretrizes disposta na Lei nº 11.445/2007, foi elaborada a partir de quesitos do questionário aplicado nas municipalidades, conforme matriz de avaliação apresentada no Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 - Matriz de avaliação das diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007.

Item	Quesito	Nota	Peso	Nota Final
1	1-O Município possui Plano de Saneamento Básico, de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007 e Decreto Federal Nº 7.217/2010?			
2	2-Quais serviços de saneamento básico foram contemplados no Plano de Saneamento?			
3	8-O Plano Municipal de Saneamento Básico está disponível na Internet?			
4	11- Já foi implantado o Sistema de Informações de Saneamento Básico?			
5	12- O Município possui Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de Saneamento Básico?			
6	13- Quais informações os usuários de serviços públicos de saneamento básico têm acesso*?			
7	14-Já foram estabelecidos os padrões e normas de utilização dos serviços de saneamento aos usuários?			
8	15-As informações de saneamento básico estão disponíveis na internet?			

Fonte: Elaboração própria (2016).

A construção dessa matriz se deu com base nos itens 1, 2, 8, 11, 12, 13,14 e 15 do questionário³, que, através da quantificação das suas respostas passaram a gerar uma pontuação de acordo com o peso proposto no Quadro 7 apresentado abaixo.

³Na aplicação dessa matriz não foram considerados os itens 3, 4, 5, 6, 7, 9 e 10 do questionário em razão de suas respostas não serem quantificáveis, haja vista que, tanto a Lei nº 11.445/2007 quanto o Decreto nº 7.217/2010, deixaram margem de discricionariedade na resposta dos quesitos.

No item 1 do Quadro 7 abaixo, que trata da existência do Plano Municipal de Saneamento Básico, propôs-se peso 3 por se tratar de quesito de maior relevância, tendo em vista que este instrumento se apresenta como o eixo central do marco regulatório do saneamento básico, sendo que sua não implementação acarretaria penalidades graves aos gestores municipais.

Quadro 7 - Peso dos itens utilizados na avaliação das diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007.

Item	Quesito	Peso
1	1-O Município possui Plano de Saneamento Básico, de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007 e Decreto Federal Nº 7.217/2010?	3
2	2-Quais serviços de saneamento básico foram contemplados no Plano de Saneamento?	1
3	8-O Plano Municipal de Saneamento Básico está disponível na Internet?	1
4	11- Já foi implantado o Sistema de Informações de Saneamento Básico?	1
5	12- O Município possui Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de Saneamento Básico?	1
6	13- Quais informações os usuários de serviços públicos de saneamento básico têm acesso*?	1
7	14-Já foram estabelecidos os padrões e normas de utilização dos serviços de saneamento aos usuários?	1
8	15-As informações de saneamento básico estão disponíveis na internet?	1

Fonte: Elaboração própria (2016).

A pontuação dos itens apresentados se deu da seguinte forma:

a) Item 1: A pontuação máxima desse item é de 3 (três) pontos, que será atingida caso o gestor possua o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e na sua inexistência a pontuação será 0 (zero) pontos;

b) Item 2: A pontuação máxima desse item é de 1 (um) ponto e visa avaliar quais dos quatro componentes do saneamento foram concebidos no PMSB, sendo 0,25 pontos por serviço abrangido, entre eles: abastecimento público de água potável; coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

c) Item 3: A pontuação máxima desse item é de 1 (um) ponto, que será atingida caso o gestor declare ter disponibilizado o PMSB na internet e na sua indisponibilidade a pontuação seria 0 (zero) pontos;

d) Item 4: O máximo desse item é de 1 (um) ponto, que será atingida caso o gestor tenha implantado sistema de informações de saneamento básico;

e) Item 5: Caso o gestor declare possuir Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de saneamento a sua pontuação será 1 (um) ponto;

f) Item 6: Este item valerá 1 (um) ponto e consistirá em analisar quais informações os usuários de serviços públicos de saneamento básico têm acesso, que poderá se revestir em 3 (três) alternativas simultâneas que valerão 0,33 pontos cada, os quais seriam: informações sobre os serviços prestados; ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário; ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços;

g) Item 7: Este item buscou analisar o estabelecimento de padrões e normas de utilização dos serviços de saneamento aos usuários, o qual valerá 1 (um) ponto caso seja cumprido;

h) Item 8: Este item valerá 1 (um) ponto caso as informações de saneamento estejam disponíveis na internet.

Dessa forma, a partir do quadro de pontuação disposta acima, buscou-se avaliar o Grau de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico (GADSB) do Gestor Municipal em conformidade com os dispositivos que norteiam a implementação das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico disposto na Lei nº 11.445/2007.

A metodologia de cálculo desse indicador poderá variar em uma escala de 0 a 10 pontos, que será calculada de acordo com a soma da pontuação dos itens. A aplicação da metodologia proposta resultará na pontuação final dos Municípios quanto ao Grau de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico (GADSB), que terá por base três níveis de classificação, sendo considerado que o município “atende” as diretrizes quando atingir classificação entre 6,7 e 10 pontos, “atende parcialmente” quando atingir entre 3,4 e 6,6 pontos e será classificado como “não atende” quando atingir 3,3 pontos ou menos (Quadro 8).

Quadro 8 - Classificação quanto ao Grau de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico (GADSB).

Classificação	
Atende	6,7 - 10
Atende parcialmente	3,4 – 6,6
Não atende	0 – 3,3

Fonte: Elaboração própria (2016).

Assim, diante da constatação que os municípios estão atendendo as diretrizes disposta na Lei nº 11.445/2007, o TCM/PA realizará ações no intuito de manter a continuidade desses serviços.

Todavia, caso se constate que os municípios não atendem as diretrizes disposta na Lei nº 11.445/2007, o TCM/PA poderá realizar ações com vistas a modificar e assegurar que os gestores municipais possam implementar o Plano Municipal de Saneamento Básico de forma mais efetiva.

Essas ações realizadas pelo TCM/PA no aprimoramento das políticas de saneamento nas municipalidades paraenses terão por base a inserção de novos pontos de controle, que partir de um fortalecimento dos seus mecanismos de atuação, passarão a contribuir mais efetivamente para a consecução das diretrizes dispostas na Lei nº 11.445/2007.

6 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ E O SANEAMENTO BÁSICO

Nesse capítulo foram analisadas as competências e mecanismos que respaldam a atuação do TCM/PA frente às gestões municipais, tendo por base a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Pará, a Lei Complementar nº 084/2012 (Lei Orgânica do TCM/PA), o Regimento Interno do TCM/PA, além das Resoluções, Instruções Normativas e demais documentos pertinentes.

Há de ressaltar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) foi criado pela Emenda Constitucional nº 13/80 de 16/10/1980, na qual passou a ter maior força institucional como o órgão estadual responsável por auxiliar os Poderes Legislativos municipais na apreciação das contas de governo dos prefeitos, na fiscalização e julgamento da aplicação dos recursos públicos municipais, além de outras competências.

Portanto, o TCM/PA é um órgão autônomo e independente possuindo jurisdição própria e privativa sobre todo território estadual, sendo sua competência exercida de forma exclusiva e indelegável, na qual abrange qualquer pessoa física ou jurídica, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos municipais (PARÁ, 2012, art. 3º).

6.1 Competências legais e funções do TCM/PA

De fato, o atributo de fiscalizar do Poder Legislativo Municipal está expresso no artigo 71, parágrafo primeiro da Constituição do Estado do Pará, o qual destaca que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios” (PARÁ, art. 71).

Esse auxílio realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios ocorre de forma autônoma e independente, seguindo as inúmeras competências dispostas na sua Lei Orgânica. Portanto, o Tribunal de Contas dos Municípios é um órgão autônomo que possui jurisdição própria e privativa em todos os municípios do Estado do Pará sobre qualquer pessoa física ou jurídica, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos municipais ou pelos quais os Municípios respondam ou que, em nome destes, assumam obrigações pecuniárias.

Importante destacar que o TCM-PA no exercício de sua função institucional passa a exercer diversas competências previstas em sua Lei Orgânica (Lei Complementar^o 084/2012), na qual as principais estão definidas conforme Quadro 9.

Quadro 9 – Competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Item	Competências	Fundamento Legal
A	Apreciar as contas de governo anualmente prestadas pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio, no prazo de trezentos e sessenta dias, contados do seu recebimento;	Art. 1º, Inc. I
B	Julgar as contas da Mesa Diretora das Câmaras Municipais;	Art. 1º, Inc. II
C	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes dos Municípios e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal e as contas daqueles que tenham recebido recursos repassados pelos Municípios ou que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;	Art. 1º, Inc. III
D	Fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa pública, no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto a legitimidade, legalidade, economicidade e razoabilidade;	Art. 1º, Inc. IV
E	Fiscalizar a aplicação de recursos repassados pelo Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, a qualquer título;	Art. 1º, Inc. V
F	Fixar a responsabilidade de quem houver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Município;	Art. 1º, Inc. VI
G	Realizar, por iniciativa própria ou a pedido da Câmara Municipal ou comissão nela instalada, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em unidade da administração direta ou indireta dos Poderes do Município;	Art. 1º, Inc. VII
H	Fiscalizar os procedimentos licitatórios, de dispensa e inexigibilidade e os contratos decorrentes;	Art. 1º, Inc. VIII
I	Representar ao órgão competente sobre irregularidade ou abuso apurado;	Art. 1º, Inc. IX
J	Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara e solicitar a esta idêntica providência na hipótese de contrato;	Art. 1º, Inc. X
K	Apreciar os balancetes e documentos dos órgãos sujeitos a sua jurisdição, na periodicidade estabelecida no Regimento Interno;	Art. 1º, Inc. XI
L	Prestar as informações solicitadas por autoridade competente sobre assunto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditoria ou inspeção realizadas nas unidades dos Poderes ou em entidade da administração indireta;	Art. 1º, Inc. XII
M	Aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade das despesas ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei;	Art. 1º, Inc. XIII
N	Representar ao órgão competente sobre irregularidade ou abuso apurado;	Art. 1º, Inc. XIV
O	Decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada, na forma prevista no Regimento Interno;	Art. 1º, Inc. XV
P	Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;	Art. 1º, Inc. XVI
Q	Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta, inclusive as fundações mantidas pelo	Art. 1º, Inc. XVII

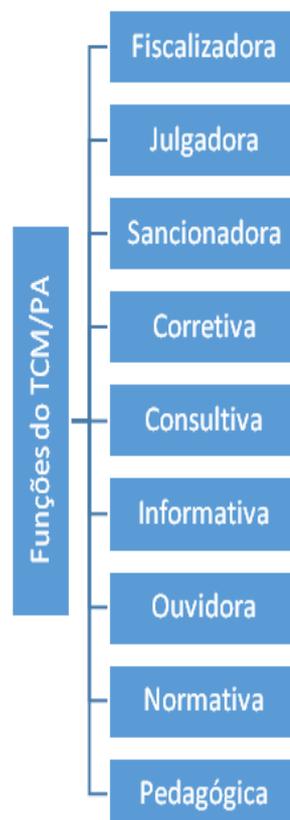
	Poder Público Municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como as concessões de aposentadorias, pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessivo.	
R	Promover inspeções e auditorias, na forma do Regimento Interno;	Art. 1º, Inc. XVIII
S	Representar junto ao Governo do Estado a intervenção no Município por desobediência ao art. 84, II, da Constituição do Estado do Pará;	Art. 1º, Inc. XIX
T	Expedir medidas cautelares necessárias ao resguardo do patrimônio público, do ordenamento jurídico e ao efetivo exercício do controle externo, objetivando a efetividade das decisões do Tribunal.	Art. 1º, Inc. XX

Fonte: Pará (2012).

Feitas as considerações acerca das competências, torna-se importante destacar que a doutrina costuma sistematizar a atuação das Cortes de Contas em diversas funções, na qual pode-se considerar: fiscalizadora, julgamento, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora, normativa e pedagógica.

Essas funções se revestem em suas ações próprias e privativas na qual são compostas pela agregação de suas competências, quer seja explícitas ou implícitas nos textos legais, que em conformidade com o entendimento de Zymler e Almeida (2005) e Bugarin (2000) podem ser detalhados no Esquema 6.

Esquema 6 – Funções do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará.



Fonte: Elaboração própria (2016); Zymler, Almeida (2005); Bugarin (2000).

a) Função Fiscalizadora

Tendo amparo na Constituição Federal, aos Tribunais de Contas foram atribuídas competências que fiscalizar os gestores públicos na execução do dinheiro público. Essa atribuição legitimou as Cortes de Contas como o Órgão de controle externo, que a partir dos seus mecanismos de atuação seriam responsáveis por garantir a boa aplicação dos recursos públicos.

O TCM/PA essa função está mais intrinsecamente ligada ao exercício das auditorias e inspeções que abrangerão a fiscalização dos atos de gestão da receita e da despesa pública, da aplicação de recursos repassados pelo Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, dos procedimentos licitatórios, dos atos de admissão de pessoal, entre outros.

b) Função Julgadora

A função de julgamento tem por base o artigo 71, inciso II do Texto Constitucional o qual atribui às Cortes de Contas a competência de exercer o poder julgador originalmente atribuído ao Poder Judiciário.

No Tribunal de Contas dos Municípios do Pará essa função ocorre quando se procede o Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e quando julga as contas da Mesa Diretora das Câmaras Municipais.

c) Função Sancionadora

Essa função decorre a partir de diversas hipóteses legais de aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas, dentre elas: recolhimento de débitos; multa proporcional ao débito imputado, multa por descumprimento de determinação ou obstrução de auditoria e inspeção; declaração de inidoneidade para licitar, declaração de inabilitação para exercício de função comissionada e decretação de indisponibilidade de bens.

d) Função Corretiva

Essa função é uma das mais relevantes, pois visa ajustar o desvio de conduta do administrador público, contribuindo, então, para o aprimoramento da gestão pública, que se concretiza por meio da emissão de determinações e recomendações, da fixação de prazo para adoção de providências, da sustação de ato irregular, além da adoção de medidas cautelares.

e) Função Consultiva

A função consultiva decorre da capacidade do TCM/PA responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

Sobre essa função Mileski (2011) ressalta muito bem que essa consulta tem caráter normativo e constitui prejulgado da tese, mas não do fato ou caso concreto. Na mesma linha de entendimento Gomes (2008, p. 89) esclarece que tais consultas “não se prestam à solução de casos concretos” e destaca sobre a impossibilidade impugnar tais consultas via judicial.

f) Função Informativa

O Tribunal de Contas exerce a função informativa quando presta as informações solicitadas por autoridade competente sobre assunto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditoria ou inspeção.

Essa função emerge a partir da competência Constitucional do TCU prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, que por simetria, os demais Tribunais de Contas teriam que presta-las aos seus respectivos Legislativos Estaduais ou Municipais. Acerca desse entendimento Mileski (2011, p. 367) enfatiza que “sendo o Poder Legislativo detentor do controle externo, com a competência de julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, cabe a ele solicitar as informações que ele entender como importantes ao órgão executor do controle externo”.

g) Função Ouvidora

A função ouvidora é exercida quando o Tribunal recebe denúncia feita por cidadão, partido político, associação civil ou sindicato, além de representação sobre irregularidade em licitação ou contrato, e representação feita pelo controle interno.

Consubstanciado nesse entendimento Mileski (2011, p. 367) esclarece que essa função “favorece a participação popular no sistema de fiscalização, estimulando e regrido a formulação de denúncias, com ampliação da abrangência controladora”.

h) Função Normativa

A função normativa emerge da possibilidade dos Tribunais de Contas expedirem no âmbito de sua competência e jurisdição, atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência, entre elas a organização dos processos internos.

Para Bugarin (2000, p. 345) a função normativa “decorre do poder regulamentar” conferido ao Tribunal de Contas que no exercício de sua competência poderá emitir atos de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator.

i) Função Pedagógica

A função pedagógica do TCM/PA decorre da sua necessidade de capacitar, tanto seus servidores como seus jurisdicionados, que por meio da Escola de Contas poderá realizar treinamentos, encontros técnicos e seminários.

Para Mileski (2011, p. 373) essa função apresenta-se como “revolucionária, modificadora de hábitos administrativos, que enseja a instalação de novos procedimentos e direciona uma ação administrativa consentânea com os interesses do cidadão”.

6.2 Mecanismos de Atuação

No intuito de garantir a execução das competências expressas anteriormente, o TCM/PA através da sua Lei Orgânica e do Regimento Interno estabeleceram alguns mecanismos que amparariam sua atuação em simetria com as disposições expressas na Carta Maior. Com base nesses argumentos, detalharemos os instrumentos conforme a sequência a seguir:

- a) Das Auditorias e Inspeções;
- b) Das Medidas Cautelares;
- c) Do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG);
- d) Das Sanções;
- e) Das Consultas.

Vale esclarecer que esses mecanismos não esgotam o rol de atuação do TCM/PA, entretanto, foram selecionados a partir da sua importância para o delineamento lógico do estudo apresentado.

6.2.1 Auditorias e Inspeções

As auditorias e inspeções são mecanismos utilizados pelo TCM/PA na execução da sua função fiscalizadora que se origina a partir da competência definida na sua Lei Orgânica, o qual destaca que essa Corte de Contas deverá “realizar, por iniciativa própria ou a pedido da Câmara Municipal ou comissão nela instalada, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...] (PARÁ, 2012, capítulo, VIII, art. 1).

Essa auditoria, conforme preceitua o art. 121 do Regimento Interno, passa a ser definida como sendo o “exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais dos órgãos jurisdicionados” (PARÁ, 2014, art. 121), visando, dentre outras finalidades:

- I - examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição;
- II - exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos fatos e atos administrativos das respectivas unidades, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, razoabilidade e eficiência;
- III - avaliar a organização, eficiência e eficácia do controle interno;

- IV - avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e efetividade dos atos praticados;
- V - subsidiar a apreciação e julgamento dos processos ou a emissão de Parecer Prévio sobre as contas públicas. (PARÁ, 2014, art. 121).

Fazendo um paralelo com as formas de controle existentes, verifica-se que essa auditoria abrange tanto o controle de legalidade como o de resultados, que na prática seriam realizadas através das auditorias de regularidade e auditorias operacionais.

Quanto a inspeção, verifica-se que esse instrumento é utilizado pelo TCM/PA para “suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, bem como para apurar denúncias ou representações” (PARÁ, 2014, art. 122).

Portanto, há de se fazer um comparativo entre esses dois mecanismos de fiscalização, sendo que as auditorias apresentam um caráter regular, ou seja, obedecem um plano específico de trabalho, enquanto que as inspeções, a princípio, não seguem um planejamento, sendo utilizados para suprir lacunas e esclarecer dúvidas quanto ao processo de fiscalização.

6.2.2 Medidas Cautelares

A medida cautelar são instrumentos utilizados pelos Tribunais de Contas para garantir o exercício da sua função corretiva, sendo utilizados quando houver fundado receio de grave lesão ao Erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito exaurido pela Corte de Contas.

No âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará a medida cautelar poderá ser utilizada sempre que o gestor público tentar retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar danos ao Erário ou agravar a lesão e inviabilizar ou tornar difícil ou impossível a reparação do dano (PARÁ, 2014, art. 144).

Portanto, visando neutralizar uma possível situação de lesividade ao erário público, o TCM/PA, através do artigo 145 do Regimento Interno, estabeleceu que são medidas cautelares, além de outras de caráter urgente, as seguintes: a indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração; a sustação do ato ou de

procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada; e a requisição de documentos para apreciação prévia de sua legalidade.

6.2.3 Termo de Ajustamento de Gestão

O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) se reveste na forma de um instrumento que busca uma solução consensual acerca de falhas ou possíveis falhas que possam ocorrer em desconformidade com as normas vigentes.

Esse instrumento que ganha relevância no cumprimento, tanto da função corretiva, quanto da pedagógica dos Tribunais, que de acordo com Ferraz (2010, p. 209):

O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritário e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível [...] sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.

Na visão de Cunda (2011, p. 137):

[...] a efetivação do termo de ajustamento de gestão viabilizará a célere reparação de danos causados ao erário, possibilitando uma rápida e eficiente correção de irregularidades praticadas na gestão pública, de maneira a valorizar o princípio constitucional da eficiência administrativa e os direitos fundamentais à duração razoável do processo e à boa administração pública.

Com base nessa tendência que o TCM/PA inseriu no seu Regimento Interno o TAG e esclareceu que tal instrumento visa determinar prazo para o saneamento de falhas identificadas na execução orçamentária, financeira, administrativa ou operacional, sendo que a assinatura de tal instrumento somente será permitida para o equacionamento de falhas ou irregularidades sanáveis, sendo incabível para vícios em que se constate má-fé ou dolo do gestor (PARÁ, 2014, art. 147).

Desse modo, verifica-se que o TCM/PA na utilização do TAG passaria a assumir um papel de árbitro entre a sociedade e os gestores públicos no que diz respeito a necessidade da boa aplicação dos recursos municipais.

6.2.4 Sanções

A possibilidade do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará aplicar sanções está fundamentada tanto na Constituição Federal (BRASIL, 1988, capítulo, VIII, art. 71) como na sua Lei Orgânica e Regimento Interno.

Essas sanções, conforme preceitua o artigo 277 do Regimento Interno do TCM/PA, pode se revestir nas formas de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com o Poder Público.

Sem fazer o detalhamento de cada uma dessas formas de sanções, o que se propor aqui é destacar a importância da função sancionatória para o exercício do controle externo da administração pública, que conforme preceitua Mileski (2011, p. 375):

Somente por meio da sanção penalizadora o órgão de controle se impõe na exigência do cumprimento das disposições legais que regem a Administração Pública. Não havendo sanção, na prática, qualquer decisão do órgão de controle resultaria em mera recomendação.

6.2.5 Consultas

A possibilidade do TCM/PA responder a consultas está expressamente definida na sua Lei Orgânica o qual esclarece que este órgão de controle poderá,

Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno (PARÁ, 2012, art. 1º, inciso XVI).

A função consultiva realizada pelas Cortes de Contas se apresenta como uma das mais importantes atribuições complementares desses Órgãos, pois propicia o esclarecimento dos administradores públicos sobre normas e procedimentos. Esse mecanismo assume um papel de essencialidade, haja vista a carência profissional e administrativa de que os municípios padecem (MILESKI, 2011).

6.3 Atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará frente às políticas de saneamento básico

Desde sua criação até os dias atuais, tem-se visto que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará tem exercido um papel de grande relevância no

que diz respeito ao fortalecimento da aplicação dos recursos nas mais diversas áreas das políticas públicas.

Entretanto, ao se analisar sua atuação com base no tradicional controle de conformidade, torna-se claro que a ênfase de sua fiscalização está amplamente voltada para a área das políticas de educação e saúde.

Não obstante, diante da necessidade de se ampliar o escopo de atuação dos Tribunais de Contas em todo o Brasil que emergiu o Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (PROMOEX) que tinha como objetivo a modernização e o fortalecimento institucional do sistema de controle externo no âmbito dos estados e municípios brasileiros, de forma a garantir a sua integração nacional e aumentar a eficiência e eficácia das ações de fiscalização e controle, contribuindo para a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos estaduais e municipais, em benefício da sociedade.

Esse programa que veio na forma de incentivo técnico e financeiro foi coordenado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão no qual a partir desse momento o TCM-PA passou a ampliar suas fiscalizações para outras áreas das políticas públicas municipais, atuando de uma forma mais efetiva a partir da realização das auditorias operacionais.

Ao se tomar por base a importância das políticas de saneamento básico para a qualidade de vida e saúde da população paraense, torna-se importante destacar que no ano de 2011 o TCM-PA realizou uma auditoria de natureza operacional no município de Castanhal que tinha por objetivo avaliar a eficácia e efetividade do saneamento básico local, com vistas a fornecer dados que possibilitem verificar se a gestão do sistema de manejo dos resíduos sólidos domiciliares desse município apresenta vulnerabilidades que possam comprometer o seu adequado funcionamento.

A escolha de Castanhal como foco da auditoria operacional ocorreu devido ter se constatado que nas últimas décadas essa municipalidade apresentava:

alta e rápida mobilidade populacional urbana, acompanhada de rápidos avanços tecnológicos, que favorecem a produção do intenso consumo do chamado capital natural, estabelecendo, portanto, um cenário de rompimento do equilíbrio de diversos ecossistemas, dentre os quais destaca-se a problemática do manejo de resíduos sólidos (PARÁ, 2013b).

Essa auditoria foi realizada a partir de levantamento documental, além de reuniões e entrevistas com os gestores públicos e com a população, tendo por base avaliar as dificuldades e sugerir oportunidades de melhoria para as atividades de coleta e transporte dos resíduos sólidos domiciliares.

Salienta-se que essa auditoria resultou num vasto conjunto de recomendações a serem seguidas pelos gestores municipais no intuito de tornar mais efetivas as atividades de coleta e transporte dos resíduos sólidos domiciliares urbanos do Município de Castanhal-PA, dentre as mais importantes destaca-se:

7.1 Recomendar à Prefeitura Municipal de Castanhal-PA, a adoção das seguintes medidas:

R6) Investir na atividade de coleta seletiva, a fim de aumentar a abrangência a todo município (item 3.1.2.4);

R25) Disponibilizar recursos orçamentários/financeiros para orientação da comunidade no que tange as questões ambientais (item 3.1.2.8);

R26) Criar uma política que fomente integrando e abarcando as relações entre questões ambientais, urbanísticas, tecnológicas, políticas, sociais e econômicas (item 3.1.2.8);

R30) Criar estrutura física para as atividades de planejamento e controle das atividades de coleta (item 3.2.3);

7.2 Recomendar à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo de Castanhal-PA a adoção das seguintes medidas:

R1) Aumentar a abrangência da coleta dos resíduos sólidos domiciliares, adotando alternativas para o recolhimento do lixo nos locais de difícil acesso da área urbana e implantar a coleta de resíduos sólidos domiciliares nas 05 (cinco) agrovilas hoje não atendidas (item 3.1.2.1);

R2) Envidar esforços no sentido de garantir que a atividade de coleta abranja toda a área urbana e rural do Município de Castanhal-PA, principalmente, as cinco agrovilas hoje não atendidas: Bacabal, Campina, Bacuri, São Lucas e Cupiúba (item 3.1.2.1);

R3) Aumentar a frequência da coleta dos resíduos sólidos domiciliares urbanos para três vezes por semana em toda a área urbana (item 3.1.2.2);

R4) Programar a coleta dos Resíduos Sólidos Domiciliares Urbanos – RSDU para que obedeça sempre os mesmos dias e horários (item 3.1.2.3); (PARÁ, 2013b, grifo nosso)

Esse conjunto de recomendações demonstra a importância da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará na melhoria das políticas públicas locais, que, por meio das auditorias operacionais, inserem-se na efetivação e fortalecimento das ações voltadas para o setor de saneamento.

7 ANÁLISE DO SANEAMENTO BÁSICO NOS MUNICÍPIOS PARAENSES E A LEI Nº 11.445/2007

Após explanados os aspectos constitucionais e legais que subsidiaram a elaboração da Lei nº 11.445/2007 e, ainda, a partir da análise das competências do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, foi realizada análise da situação dos municípios paraenses quanto ao cumprimento das diretrizes de saneamento básico de acordo com o novo marco legal do setor.

As informações dessa etapa foram obtidas por meio de questionário enviado, por intermédio da Escola de Contas Públicas “Conselheiro Irawaldyr Rocha” (ECP) do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, via correios e e-mail para as prefeituras dos 144 Municípios paraenses, tendo por foco analisar os resultados a partir de uma perspectiva voltada para o processo de implantação do Plano Municipal de Saneamento Básico em conformidade com a Lei Federal nº 11.445/2007 e, ainda, analisou-se as informações apresentadas com base numa visão mais qualitativa da situação do saneamento básico, tendo por base a sua forma de prestação, regulação e controle social.

Cabe reforçar que as correspondências foram enviadas via correios em fevereiro de 2016, sendo que 89 foram confirmadas a entrega através de Aviso de Recebimento (AR). Destaca-se, ainda, que nos meses de abril e maio de 2016 foram enviadas três novas solicitações via e-mail a todos os 144 municípios, conforme cadastro de autoridades existentes no *site* do Governo do Estado do Pará.

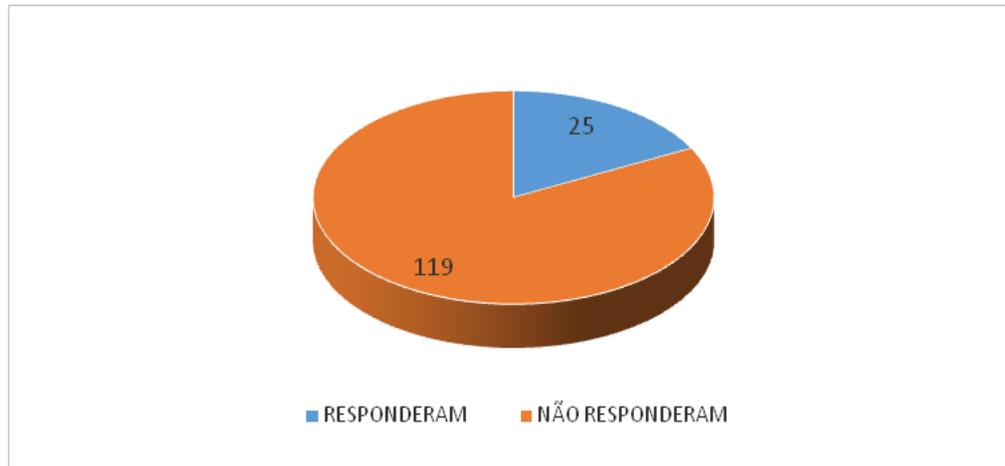
O questionário proposto para o levantamento dos dados dessa etapa do trabalho foi estruturado a partir de 15 perguntas voltadas para o processo de implementação das diretrizes dispostas na Lei nº 11.445/2007, tendo por base assertivas voltadas para o planejamento, prestação, regulação, sistema de informação e controle social (Apêndice A).

7.1 Resultados da pesquisa

Diante da necessidade de se identificar a situação dos municípios paraenses na implantação das diretrizes dispostas na Lei Federal nº 11.445/2007, tido como marco legal do saneamento básico, realizou-se uma pesquisa junto aos Poderes Executivos dos 144 Municípios contidos no Estado do Pará.

No que diz respeito a devolução do questionário com as devidas respostas, constatou-se que apenas 25 Municípios atenderam plenamente o solicitado, o que corresponde a apenas 17% das gestões municipais, conforme verifica-se no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Municípios que responderam ao questionário de saneamento básico (total).

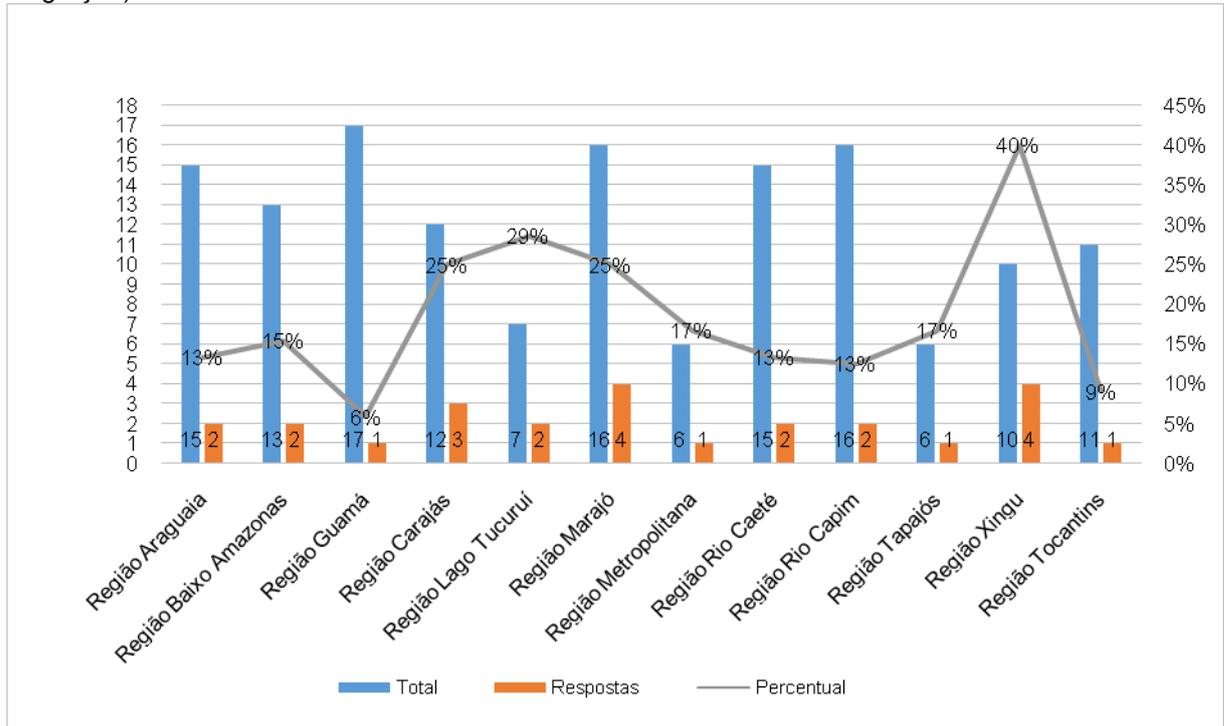


Fonte: Elaboração própria (2016).

De posse das respostas, constatou-se que grande parte dos municípios não responderam o questionário proposto, o que demonstra baixa aderência dos gestores públicos quanto às solicitações do TCM/PA.

Ao se analisar essas respostas sob o ponto de vista das 12 Regiões de Integração contidas no Estado do Pará, verifica-se que a Região do Xingu apresentou percentual de resposta de 40% dos seus municípios, enquanto que os municípios contidos na Região do Guamá e Tocantins não chegaram a 10%, conforme representado no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Municípios que responderam ao questionário de saneamento básico (por Região de Integração).



Fonte: Elaboração própria (2016).

A partir das respostas obtidas, torna-se importante ressaltar que os 15 itens do questionário geraram informações sob dois aspectos principais. O primeiro enfoque analisou a situação das municipalidades no processo de implantação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) em conformidade com o disposto na Lei Federal de nº 11.445/07, de acordo com os itens de 1 a 8 do questionário.

A segunda perspectiva, analisou-se a situação das gestões municipais quanto a forma de prestação e regulação dos serviços de saneamento, assim como objetivaram responder questões voltadas para a identificação da existência de controle social e sistemas de informação a nível local, que teve por base as respostas dos itens de 9 a 15 do questionário.

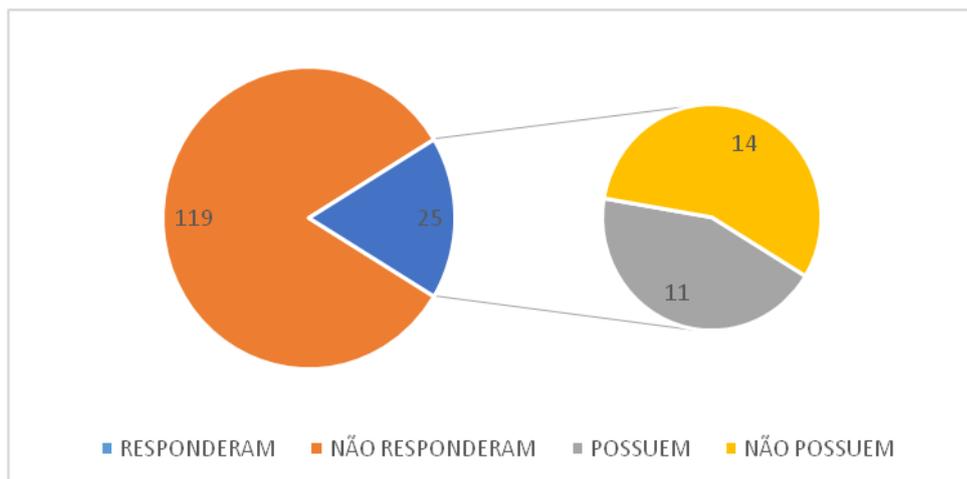
7.1.1 Situação da implantação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) nos Municípios Paraenses

A Lei Federal nº 11.445/2007 juntamente com o Decreto nº 7.217/2010 estabeleceram as diretrizes para elaboração do Plano de Saneamento Básico pelos municípios brasileiros, sendo este o principal instrumento de orientação e planejamento da política de saneamento local.

A existência de Plano de Saneamento Básico é condição necessária para que os Municípios tenham acesso a recursos orçamentários da União ou a recurso de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública federal, destinados a serviços de saneamento básico. O prazo máximo para o implemento dessa condição se esgota em 31 de dezembro de 2017. Vale destacar que a existência de plano de saneamento é condição de validade dos contratos firmados partir da vigência da Lei.

Em relação ao item 1 do questionário, foi verificadogue das 25 respostas apresentadas, apenas 11 chefes do Poder Executivo declararam possuir Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), o que representa 44% dos municípios respondentes, conforme verifica-se no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Municípios que declararam possuir Plano Municipal de Saneamento Básico.



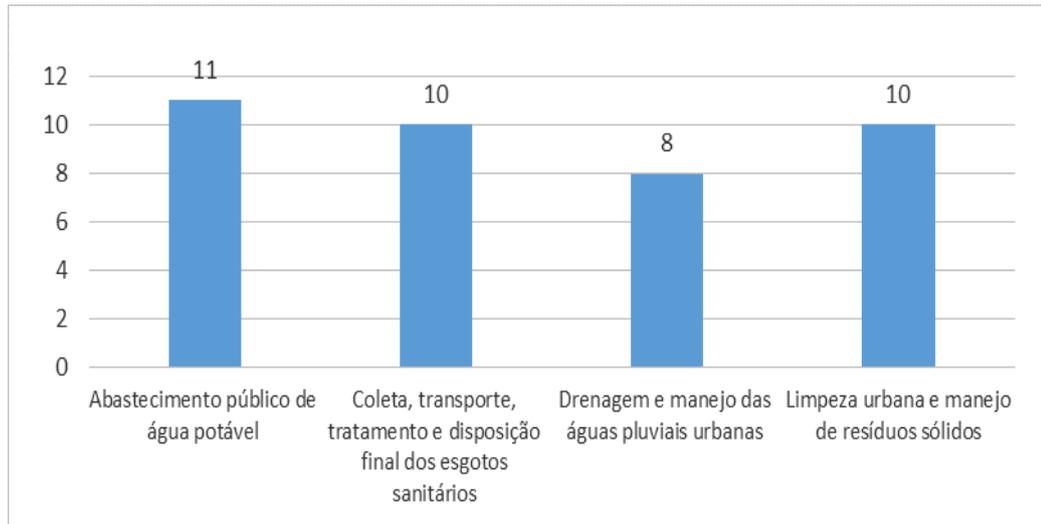
Fonte: Elaboração própria (2016).

Apesar da baixa aderência na resposta dos questionários, verificou-se que dos 25 municípios respondentes, poucos declararam possuir o Plano Municipal de Saneamento Básico. Esse cenário apresenta-se bastante preocupante, já que os municípios que não implantarem tal instrumento até o final de 2017 poderão sofrer graves restrições financeiras quanto ao recebimento de recursos de federais para o setor de saneamento.

No item 2 do questionário, foi solicitado que os mesmos informassem quais serviços foram contemplados no PMSB. Cabe informar que as opções de repostas foram: (a) abastecimento público de água potável; (b) coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários; (c) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; e (d) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Para esse item do questionário havia a possibilidade de se optar por mais de uma alternativa, pois, conforme dispõe o artigo 19 da Lei nº 11.445/2007 poderão ser elaborados planos específicos para cada serviço público de saneamento básico. Sob esse aspecto, dos 11 municípios que afirmaram possuir PMSB as respostas obtidas estão representadas no Gráfico 10.

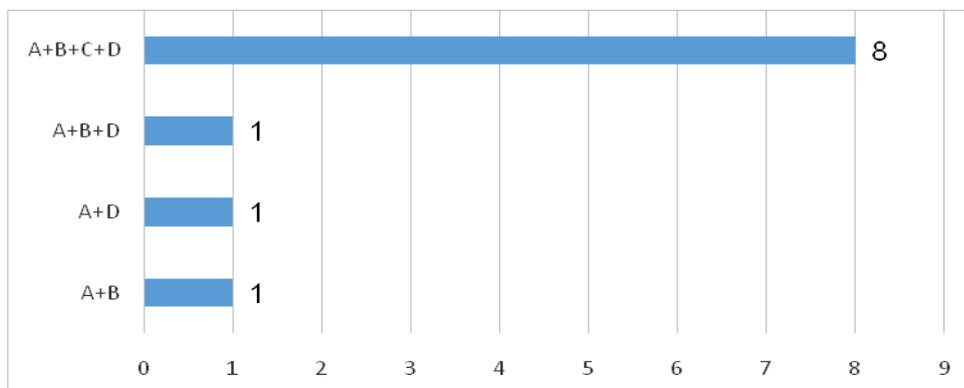
Gráfico 10 - Serviços contemplados no Plano Municipal de Saneamento Básico (individual).



Fonte: Elaboração própria (2016).

Com base nas informações apresentadas é possível constatar que todos os 11 municípios que declaram possuir PMSB contemplaram os serviços de abastecimento de água neste instrumento de planejamento. De outra forma verificou-se que esses Planos de Saneamento contemplaram pelo menos dois serviços de saneamento, ressaltando-se, ainda, que 8 municípios contem em seu plano os quatro serviços de saneamento (Gráfico 11).

Gráfico 11 - Serviços contemplados no Plano Municipal de Saneamento Básico (agregado).

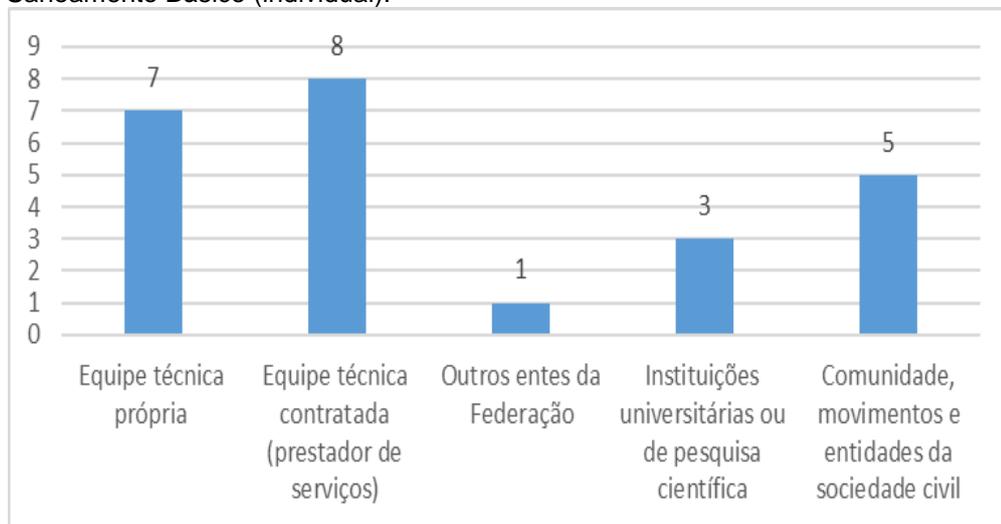


(A) abastecimento público de água potável; (B) coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários; (C) drenagem e manejo das águas pluviais; e (D) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Fonte: Elaboração própria (2016).

No item 3 do questionário foi solicitada a informação sobre quais atores atuaram na elaboração do PMSB. As opções de respostas foram baseadas no artigo 25, § 3º, do Decreto Federal nº 7.217/2010 e consistiram em: (a) equipe técnica própria; (b) equipe técnica contratada (prestador de serviços); (c) outros entes da Federação; (d) instituições universitárias ou de pesquisa científica; e (e) comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil. Esse item do questionário também aceitava mais de uma opção para resposta. Os dados obtidos estão representados nos Gráficos 12 e 13.

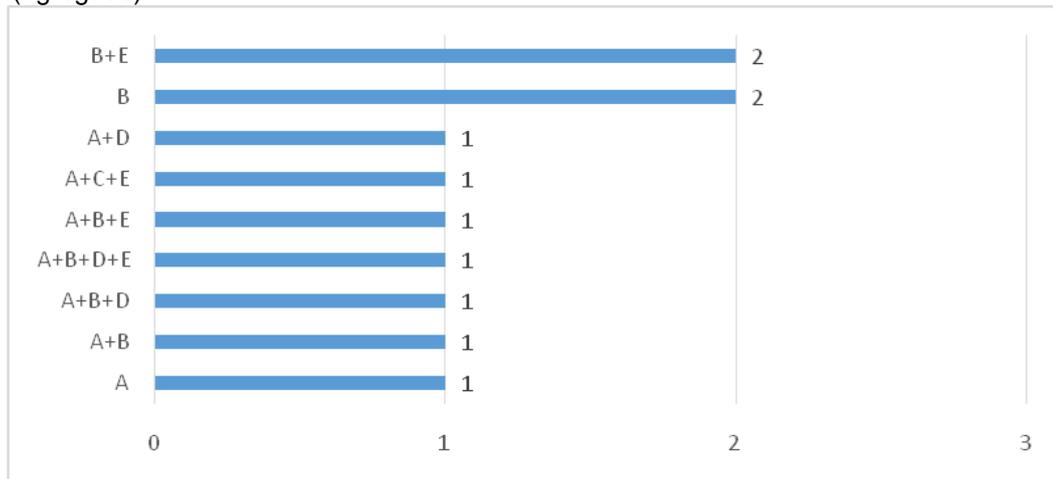
Gráfico 12 - Atores que participaram na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (individual).



Fonte: Elaboração própria (2016).

Com base nos dados obtidos, verificou-se que na elaboração do Plano Municipal de Saneamento utilizou-se na maioria das vezes equipe técnica contratada, sendo que dos 11 municípios declarantes 8 utilizaram essa forma de auxílio técnico. Vale enfatizar que na maioria dos casos utilizou-se a participação de mais de uma forma de auxílio técnico na elaboração desse instrumento de planejamento, conforme verifica-se no Gráfico 13.

Gráfico 13 - Atores que participaram na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (agregado).

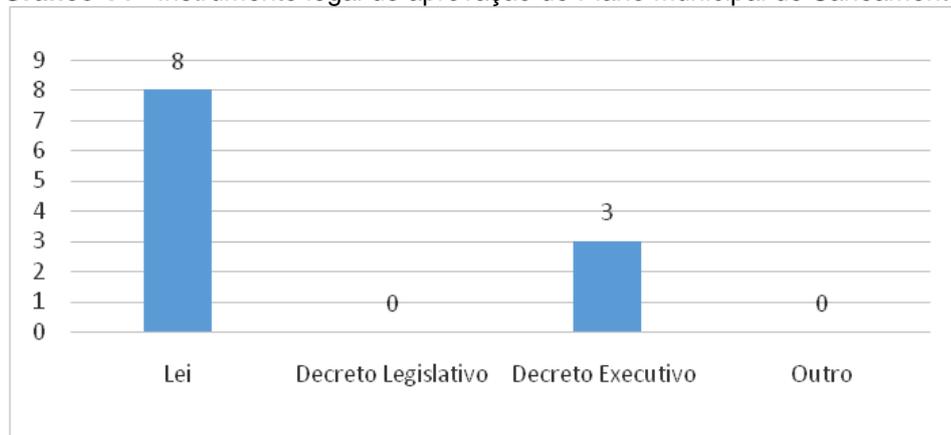


Agentes que atuaram ou participaram da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico nos Municípios respondentes, sendo: (A) equipe técnica própria; (B) equipe técnica contratada; (C) outros entes da Federação; (D) instituições universitárias ou de pesquisa científica; (E) comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil.

Fonte: Elaboração própria (2016).

Dos Municípios que informaram possuir o plano, questionou-se também qual foi o instrumento de aprovação do mesmo, conforme item 4 do questionário. Dentre as alternativas estavam: (a) lei; (b) decreto legislativo; (c) decreto executivo, além de (d) outro instrumento de aprovação. Ao se analisar as respostas dos 11 municípios que declaram possuir PMSB, constatou-se que esses instrumentos foram preponderantemente aprovados por meio de Lei (73%) e por Decreto do Executivo (27%), conforme verifica-se no Gráfico 14.

Gráfico 14 - Instrumento legal de aprovação do Plano Municipal de Saneamento Básico.

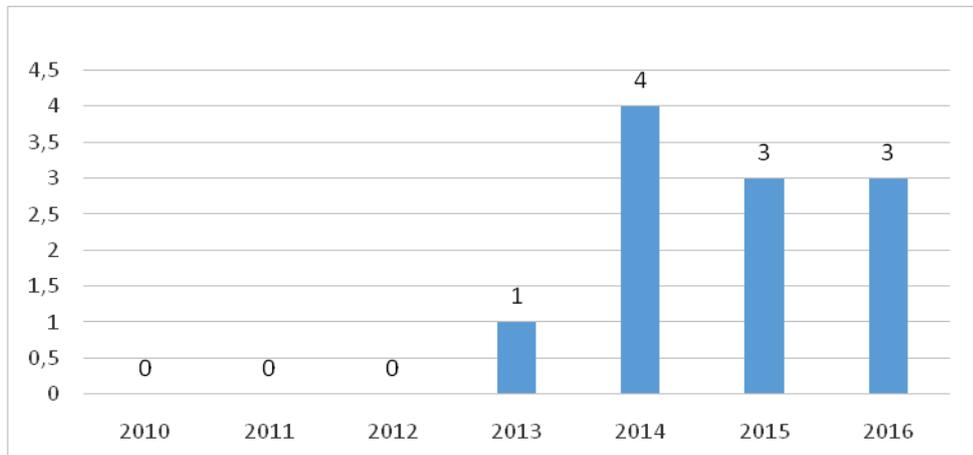


Fonte: Elaboração própria (2016).

A partir do item 5 do questionário, analisou-se também a informação referente a data de aprovação do Plano de Saneamento desde a vigência do marco legal do saneamento Brasil até o período de realização da pesquisa. Com base nessas

informações constatou-se que, dentre os municípios que declararam possuir o PMSB, a maioria dos gestores aprovou esse instrumento nos anos de 2014 e 2016 (Gráfico 15).

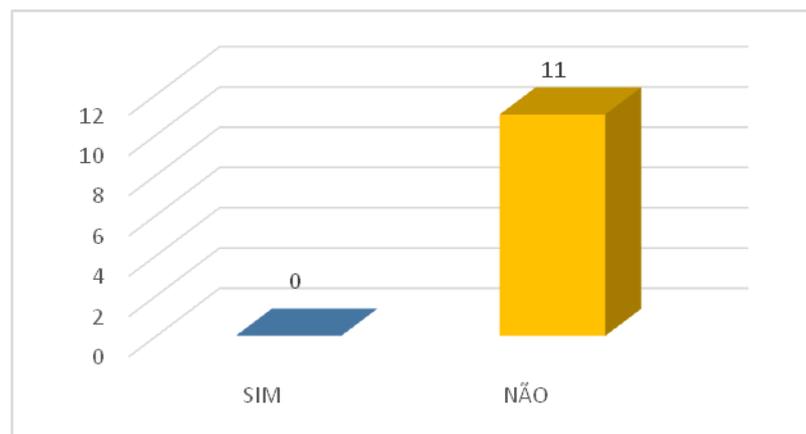
Gráfico 15 - Total de Plano Municipal de Saneamento Básico aprovados por ano.



Fonte: Elaboração própria (2016).

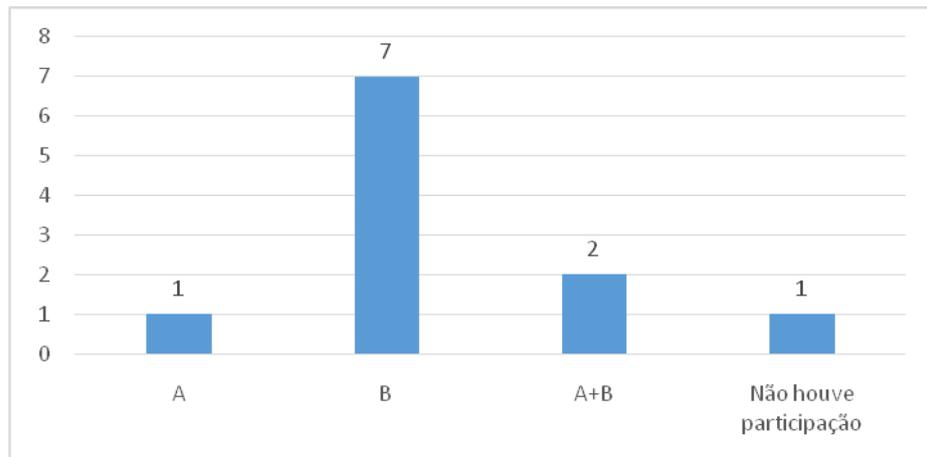
O item 6 do questionário, havia como questionamento analisar se PMSB já foi revisto e atualizado. Dos 11 municípios que declaram possuir o Plano de Saneamento, constatou que nenhum havia feito a revisão ou atualização do respectivo instrumento, conforme Gráfico 16.

Gráfico 16 - Municípios que revisaram ou atualizaram o PMSB.



Fonte: Elaboração própria (2016).

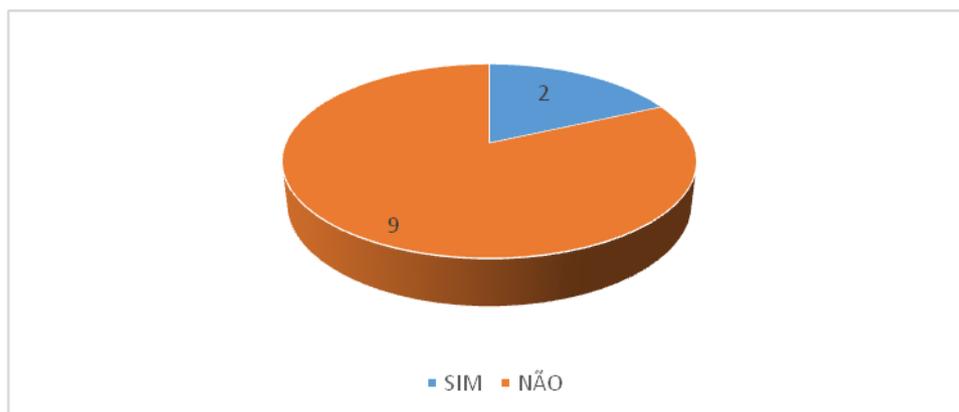
Quanto a forma de participação da comunidade na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, o item 7 questionou se foi realizada por meio de consulta ou audiência pública, o qual foi verificado que dos 11 municípios que declararam possuir o PMSB, apenas um não foi elaborado com a participação popular (Gráfico 17).

Gráfico 17 - Forma de participação da comunidade na elaboração do PMSB.

Forma de participação da comunidade na elaboração do PMSB: (A) Consulta Pública; (B) Audiência Pública.

Fonte: Elaboração própria (2016).

E por último, a partir do item 8 do questionário, foi verificado a situação das municipalidades no que diz respeito a transparência do PMSB, o qual foi questionado se tal instrumento de planejamento estava disponível na internet. Ao se analisar a resposta dos gestores que declaram possui o Plano, constatou-se que apenas dois dos 11 entes municipais declararam disponibilizar tal instrumento na rede mundial de computadores (Gráfico 18).

Gráfico 18 - Plano Municipal de Saneamento Básico disponível na internet.

Fonte: Elaboração própria (2016).

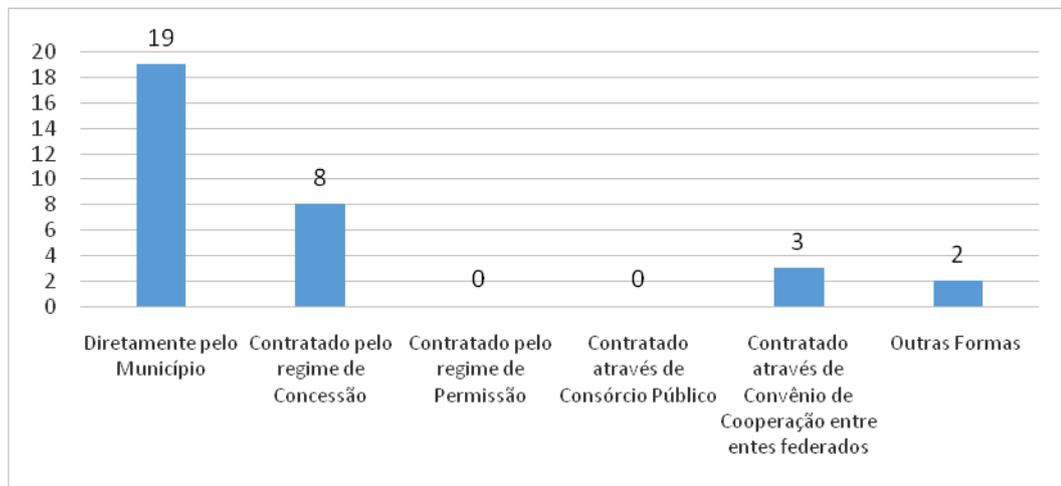
Portanto, apesar da pouca aderência das municipalidades na resposta dos questionários, entende-se, num primeiro momento, que as informações geradas representam um ponto e partida para se atingir um diagnóstico detalhado da situação do saneamento básico nos municípios paraenses.

7.1.2 Aspectos gerais do Saneamento nos Municípios Paraenses

A prestação dos serviços de saneamento com o mínimo de qualidade tem sido um grande desafio para os gestores públicos municipais. A Lei nº 11.445/2007, no intuito de reduzir as dificuldades existentes, amparou a execução desse serviço através de diversas formas conforme visto no capítulo 3.

Ao se analisar as respostas referentes ao item 9 do questionário, constatou-se que a execução dos serviços de saneamento ocorre na sua grande maioria pela estrutura própria da administração local, o qual verificou-se que pelo menos 19 dos 25 municípios respondentes realizam esse serviço diretamente por intermédio de seus próprios órgãos (Gráfico 19).

Gráfico 19 - Forma de prestação do serviço de saneamento básico.



Fonte: Elaboração própria (2016).

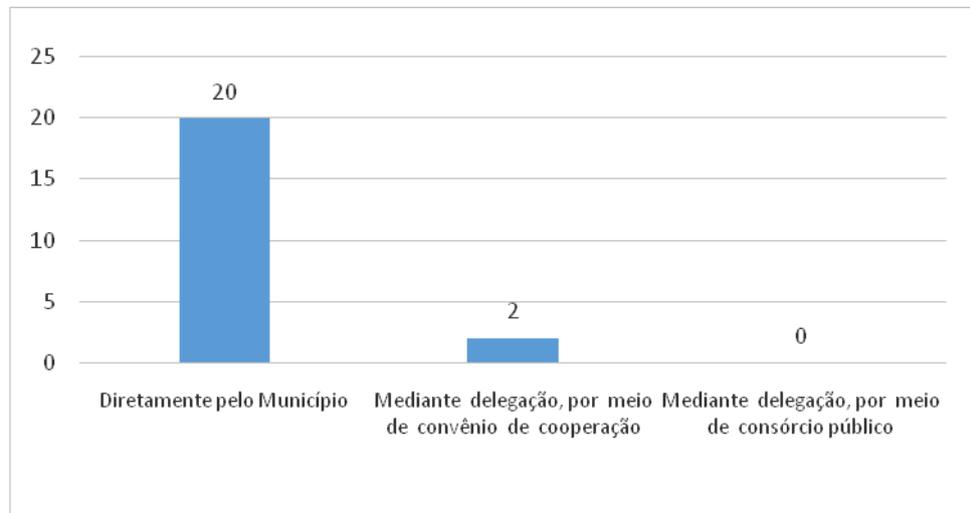
Há de se ressaltar que, devido a abrangência e multiplicidade de serviços que estão inseridos no saneamento básico, a execução direta realizada pelo município muitas vezes está associada com outras formas de prestação.

Apesar do legislador não restringir a forma de prestação dos serviços de saneamento pelo ente municipal, a variedade demonstrada na execução dessas atividades reflexe uma possível falta de estrutura pelos governos municipais, que muitas vezes recorrem a outros entes, quer seja municipal ou estadual para a execução de suas atividades.

No que diz respeito a regulação desses serviços, de acordo com as respostas do item 10 do questionário, foi verificado que apesar do marco legal do saneamento básico explicitar que poderá ser realizado de forma direta ou mediante delegação

(convênio de cooperação ou consórcio público), constatou-se que dos 25 municípios respondentes, pelo menos 20 ainda priorizam a regulação a partir da sua estrutura própria, conforme visualiza-se no Gráfico 20.

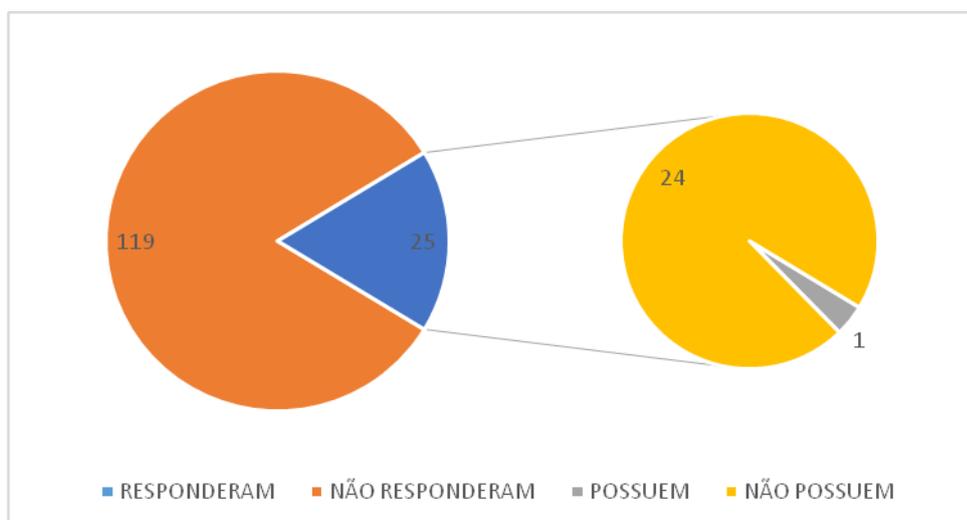
Gráfico 20 - Forma de regulação dos serviços de saneamento básico.



Fonte: Elaboração própria (2016).

Ainda, de acordo com o item 11, questionou-se a existência de sistema de informação de saneamento básico nas municipalidades, o qual foi observado que apenas o município de Marabá declarou possuir sistema de informação articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA), conforme Gráfico 21.

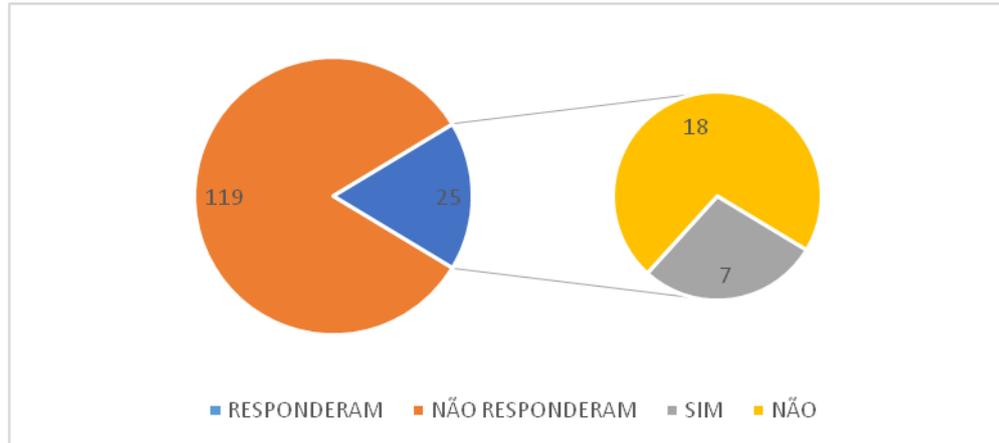
Gráfico 21 - Municípios que possuem Sistema de Informações de Saneamento Básico.



Fonte: Elaboração própria (2016).

De outra forma, o item 12, teve por objetivo averiguar a existência de órgão colegiado de caráter consultivo para o setor de saneamento nos municípios paraenses, que, a partir das 25 respostas apresentadas, foi constatado que apenas 7 municípios declararam possuir órgãos que exercessem essa função, o que representa 28% do total dos municípios declarantes (Gráfico 22).

Gráfico 22 - Municípios que possuem Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de saneamento.

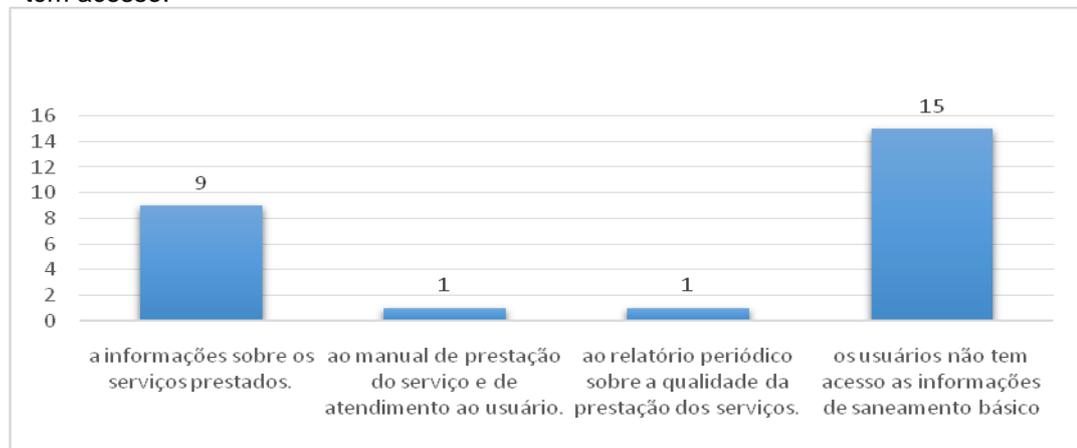


Fonte: Elaboração própria (2016).

Ainda, entendendo que o acesso às informações e a transparência são essenciais para desenvolvimento do controle popular na sua plenitude, questionou-se a partir do item 13, quais informações os usuários dos serviços de saneamento têm acesso, conforme preceitua o artigo 36 do Decreto nº 7.217/2010.

Acerca dessa assertiva, foi verificado que 15 dos 25 municípios declararam que os usuários não têm acesso a qualquer informação de saneamento básico e apenas 8 declararam que informam os usuários sobre os serviços prestados (Gráfico 23).

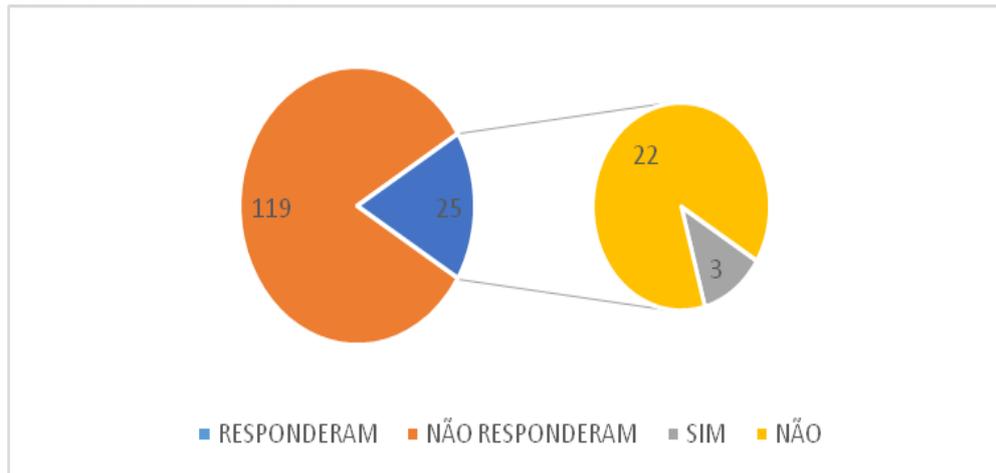
Gráfico 23 - Informações que os usuários de serviços públicos de saneamento básico têm acesso.



Fonte: Elaboração própria (2016).

A partir do item 14, questionou-se às municipalidades quanto a existência de padrões e normas de utilização dos serviços de saneamento básico para a sociedade. Quanto a esse quesito foi constatado que apenas três dos municípios declararam ter padrões e normas de utilização desses serviços (Gráfico 24).

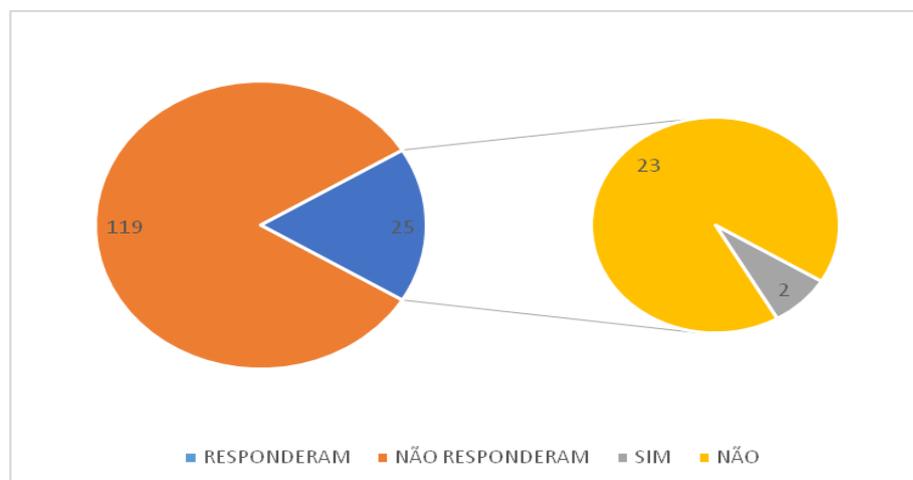
Gráfico 24 - Municípios que estabeleceram padrões e normas dos serviços de saneamento aos usuários.



Fonte: Elaboração própria (2016).

No que diz respeito a transparência das informações, a partir do item 15 do questionário, foi verificado que apenas dois gestores municipais informaram disponibilizar informações de saneamento básico na rede mundial de computadores, conforme verifica-se no Gráfico 25.

Gráfico 25 - Informações de saneamento básico disponíveis na internet.



Fonte: Elaboração própria (2016).

A não disponibilização das informações de saneamento aos usuários dos serviços demonstra que os municípios paraenses estão na contramão do contexto da transparência em que a gestão pública brasileira perpassa, contrariando não somente a Lei nº 11.445/2007 como, também, as diretrizes dispostas na Lei de Acesso a Informação e da Transparência Pública.

Nesse contexto, há de se ressaltar a preocupação quanto ao baixo cumprimento do quesito controle social pelas municipalidades paraenses, pois conforme determina o próprio decreto regulamentador da Lei Federal nº 11.445/2007, os municípios que não instituíram controle social até final de 2014, estarão impedidos de ter acesso a recursos federais voltados para o saneamento básico.

O cenário apresentado na análise das respostas dos questionários demonstrou que os municípios paraenses apresentaram baixo cumprimento das diretrizes contidas na Lei nº 11.445/2007, ensejando, portanto, a interferência de outros atores que possam auxiliar a implementação das ações propostas.

Por fim, há de se pensar na motivação da baixa adesão das municipalidades na resposta dos questionários, que, a princípio, poderiam ser reflexo de uma infraestrutura administrativa deficiente, do baixo interesse dos gestores na melhoria das políticas locais, ou até mesmo pela falta de imposição da função corretiva do TCM-PA frente aos seus jurisdicionados.

8 DA EFETIVAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ

De posse dos resultados do questionário da situação do saneamento básico nos municípios paraenses e da análise das competências exercidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) sobre os gestores públicos municipais, neste estudo são proposta ações mais efetivas por parte desse Órgão de controle externo sobre as políticas de saneamento básico, o qual estão amparados a partir de três perspectivas principais.

A primeira perspectiva é sustentada na possibilidade de se implementar de ações de fiscalização com base no seu formal controle de legalidade, na qual se materializa a partir da auditoria de conformidade. A segunda proposta de atuação estaria voltada para o fortalecimento do controle de resultados da gestão pública, que por meio da auditoria operacional, passaria a assumir um papel que legitimaria uma atuação mais ampla do Tribunal de Contas dos Municípios na construção das políticas de saneamento básico no Pará, e por último propôs-se a implementação de um sistema de monitoramento da gestão municipal para que se pudesse acompanhar o grau de cumprimento das diretrizes de saneamento dispostas na Lei Federal nº 11.445/2007.

8.1 Da fiscalização quanto ao cumprimento dos dispositivos da Lei nº 11.445/2007

A competência do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará na realização da fiscalização dos dispositivos legais expostos na Lei Federal nº 11.445/2007 nos permite pensar na possibilidade de atuação dessas instituições em questões como segue:

- a) Os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) foram implementados nos Municípios paraenses?
- b) Os contratos de concessão de serviços de saneamento estão sendo fiscalizados após a vigência da Lei nº 11.445/07?
- c) O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são compatíveis com o disposto nos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB)?

d) O Município possui Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de Saneamento Básico?

Portanto, sabendo-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará tem como missão “[...] orientar e fiscalizar a administração pública e a gestão dos recursos municipais, visando a sua efetiva e regular aplicação em benefício da sociedade” (PARÁ, 2014) propõe-se, que o TCM/PA, a partir de suas competências legais, insira tais questões em seu relatório de auditoria de conformidade, conforme argumentação das questões expostas a seguir:

a) Os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) foram implementados nos Municípios paraenses?

A necessidade de avaliar se os PMSB estão sendo implementados nas municipalidades paraenses emerge a partir da urgência de se garantir que os municípios possam continuar tendo capacidade de gerir adequadamente os recursos voltados para o setor de saneamento.

Esse pensamento se coaduna ao exíguo prazo exposto pelo Decreto Federal de nº 7.217/2010, que a partir do seu artigo 26 esclareceu que a não implementação desses Planos de Saneamento até o dia 31 de dezembro de 2017, restringiriam o acesso de recursos federais voltados para o setor de saneamento básico por parte dos Municípios (BRASIL, 2010a, art. 26).

b) Os contratos de concessão de serviços de saneamento estão sendo fiscalizados após a vigência da Lei nº 11.445/2007?

O marco regulatório do setor de saneamento básico, assim como seu decreto regulamentador vislumbraram a possibilidade de se delegar a prestação dos serviços de saneamento básico por meio de concessão e permissão.

Diante dessa possibilidade de execução dos serviços de saneamento, o Decreto nº 7.217/10 destacou que essa contratação seria “obrigatoriedade precedida de licitação na modalidade concorrência pública” (BRASIL, 2010a, capítulo II, art. 38, “a”).

Acerca dessa possibilidade de contratação exposta, a Lei Federal nº 11.445/2007, através do seu artigo 11, esclareceu que esses contratos de prestação

de serviço somente teriam validade diante da existência de um Plano Municipal de Saneamento Básico pela municipalidade.

Sob esse contexto, não há de se questionar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará tem a devida competência de fiscalizar o processo licitatório e seu respectivo contrato de prestação. Tal argumento compactua com as disposições expostas no artigo 1º da sua Lei Orgânica o qual esclarece que essa Corte de Contas possui a competência de “fiscalizar os procedimentos licitatórios, de dispensa e inexigibilidade e os contratos decorrentes” e “fiscalizar contrato, convênio, ajuste ou instrumento congêneres que envolva concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito de responsabilidade do Município” (PARÁ, 2012, capítulo VII, art. 1º, inciso IX).

c) O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são compatíveis com o disposto no Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB)?

O Decreto nº 7.217/2010 destaca que a prestação de serviços públicos de saneamento básico deverá observar o PMSB, sendo que esse Plano deverá conter no mínimo os “programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos [...]” (BRASIL, 2010, art. 25).

Com base nessa premissa não há dúvidas que o TCM/PA possui entre suas atribuições o papel de fiscalizar o cumprimento do Plano Plurianual, assim como da execução da despesa prevista no Orçamento Anual a ele vinculado. Tal argumentação está devidamente amparada na Lei Orgânica o qual destaca que o TCM/PA deverá “fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa pública, no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, quanto a legitimidade, legalidade, economicidade e razoabilidade” e ainda, “apreciará as contas de governo prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, quando a execução orçamentária [...]; cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, [...]” (PARÁ, 2012, capítulo IV, art. 1º).

d) O Município possui Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de Saneamento Básico?

O decreto regulamentador do saneamento básico destaca a importância da participação popular e do controle social no planejamento e execução dos serviços de saneamento básico, sendo que essa atuação poderia se dar por meio de audiências e consultas públicas, além da participação de órgãos colegiados de caráter consultivo.

Essa integração da sociedade torna-se de extrema importância, não apenas pela garantia de validade do Plano Municipal de Saneamento, mas pela restrição imposta pelo art. 36, §6º do Decreto Federal de nº 7.217/2010, o qual enfatiza que os gestores que não instituírem órgão colegiado até o final de 2014 ficariam vedados de ter acesso a recursos federais destinados para o setor de saneamento. (BRASIL, 2010a).

8.2 Controle de resultados das políticas de saneamento básico

Paralelamente a inserção de alguns pontos mínimos de controle de legalidade quanto ao cumprimento da Lei nº 11.445/2007 pelos gestores municipais, torna-se importante atentar para a necessidade de se realizar fiscalizações voltadas para eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais do setor de saneamento básico.

Sob esse aspecto verifica-se que o controle de resultados apresentaria um grande avanço na atuação do TCM/PA frente às políticas de saneamento das municipalidades paraenses. Acerca desse entendimento e em compatibilidade com o exposto por Schneider (2014); Locken (2014); Aguiar (2011), verifica-se que as auditorias operacionais seriam essenciais para a melhoria dos resultados governamentais.

A partir dessa perspectiva, entende-se que a inserção do Tribunal de Contas dos Municípios num contexto mais amplo de atuação sobre as políticas de saneamento poderia se dar por meio do fortalecimento e ampliação das auditorias operacionais.

Portanto, diante da necessidade emergente de se implantar as diretrizes de saneamento expostas na Lei nº 11.445/2007 e no Decreto nº 7.217/2010, entende-se

que algumas questões de auditoria poderiam orientar um trabalho inicial voltado para a implementação de políticas de saneamento mais eficientes, conforme segue:

- a) O diagnóstico da situação contido no Plano Municipal de Saneamento Básico reflete adequadamente as demandas da população?
- b) A prestação dos serviços de saneamento está sendo realizada em conformidade com os objetivos e metas previstos no PMSB?
- c) Verificou-se melhoria dos serviços de saneamento após a implementação do PMSB?
- d) A remuneração dos serviços de saneamento é suficiente para manter a sustentabilidade econômico-financeira da sua execução?

As respostas a esses questionamentos seriam de suma importância para que o TCM/PA possa aprimorar sua atuação frente as ações de saneamento básico e, ainda, assumir um papel de relevância não apenas na avaliação, mas também no processo de construção dessas políticas setoriais.

8.3 Da implementação de sistema de avaliação e acompanhamento das diretrizes de saneamento básico dispostas na Lei nº 11.445/2007

Sabendo-se da dificuldade de se levantar dados que possam subsidiar uma análise mais aprofundada da situação das municipalidades paraenses no que diz respeito ao desenvolvimento do saneamento básico, que este estudo propôs a implementação, por parte do TCM/PA, de sistema de avaliação das gestões municipais quanto ao seu grau de cumprimento das diretrizes dispostas na Lei nº 11.445/2007.

Essa ideia orientou-se a partir da parametrização e sistematização de alguns itens do questionário aplicado por esse próprio Órgão de controle externo, que, por conseguinte, poderiam utilizar tal informação gerada para subsidiar e direcionar as ações de fiscalização em prol da melhoria do saneamento básico.

8.3.1 Aplicação do Modelo Proposto

Diante da proposta de se implantar uma metodologia que fosse suficiente para auxiliar a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará na avaliação e monitoramento da situação dos municípios paraenses quando ao Grau de

Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico (GADSB) em conformidade com o disposto na Lei nº 11.445/2007, aplicou-se a Matriz de Avaliação, de acordo com a metodologia proposta, nos 25 entes municipais que responderam o questionário enviado pelo TCM/PA.

De posse das respostas dos questionários e da parametrização dos dados, obteve-se, com base na matriz proposta os seguintes resultados, conforme Quadro 10.

Quadro 10 - Aplicação da Matriz de avaliação do saneamento nos municípios paraenses.

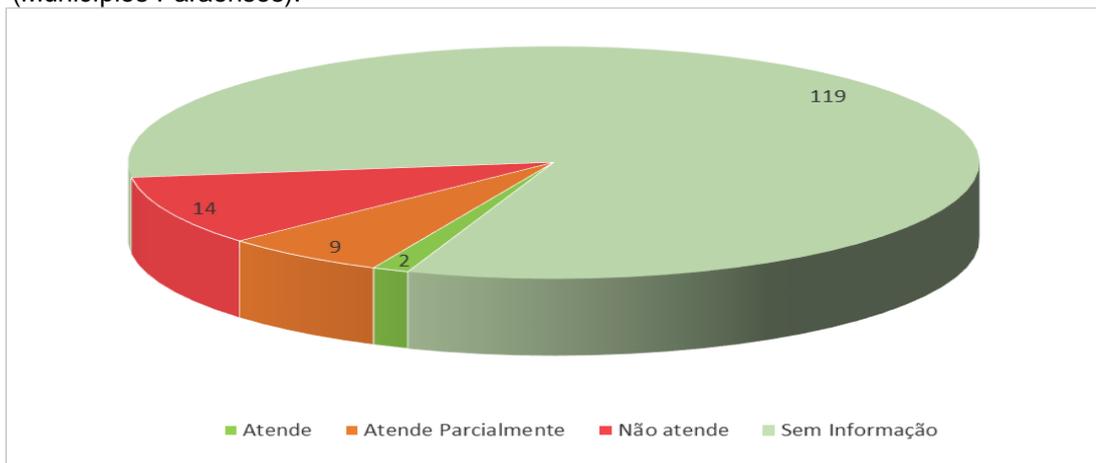
Município / Item Avaliativo	Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5	Item 6	Item 7	Item 8	Nota Final	Classificação
Marabá	3	1	1	1	0	1	1	0	8	Atende
Tucuruí	3	0,5	1	0	1	0,33	1	1	7,83	Atende
Bom Jesus Do Tocantins	3	1	0	0	1	0	1	0	6	Atende parcialmente
Curralinho	3	1	0	0	1	0,33	0	0	5,33	Atende parcialmente
Xinguara	3	1	0	0	1	0,33	0	0	5,33	Atende parcialmente
Novo Repartimento	3	0,5	0	0	1	0,33	0	0	4,83	Atende parcialmente
Pacajá	3	1	0	0	0	0,33	0	0	4,33	Atende parcialmente
Anapú	3	1	0	0	0	0	0	0	4	Atende parcialmente
Rondon Do Pará	3	1	0	0	0	0	0	0	4	Atende parcialmente
Tracuateua	3	1	0	0	0	0	0	0	4	Atende parcialmente
Anajás	3	0,75	0	0	0	0	0	0	3,75	Atende parcialmente
Ananindeua	0	0	0	0	1	0,33	0	1	2,33	Não atende
Conceição Do Araguaia	0	0	0	0	1	0	0	0	1	Não atende
Faro	0	0	0	0	0	0,33	0	0	0,33	Não atende
São Francisco Do Pará	0	0	0	0	0	0,33	0	0	0,33	Não atende
Afuá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Capanema	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Eldorado Dos Carajás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Igarapé-Miri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Jacareacanga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Nova Esperança Do Piriá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Óbidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Placas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Portel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende
Porto De Móz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não atende

Fonte: Elaboração própria (2016).

Ao se analisar o resultado da aplicação da matriz proposta com base nos 25 municípios respondentes, constatou-se que apenas dois municípios se enquadraram na classificação “atende”, enquanto que a classificação “atende parcialmente” abrangeu nove municípios e, ainda, os outros 14 municípios respondentes e as demais 119 municipalidades que não responderam ao questionário foram classificados como “não atende” e “sem informação”, respectivamente.

O cenário apresentado com base na classificação final das municipalidades paraenses quanto ao cumprimento das diretrizes dispostas na Lei nº 11.445/2007 revelou-se bastante preocupante, haja vista que 133 dos 144 entes municipais não atendem ou não se possui informações acerca do cumprimento do disposto no marco legal do setor de saneamento, conforme visualiza-se no Gráfico 26.

Gráfico 26 - Percentual de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico (Municípios Paraenses).



Fonte: Elaboração própria (2016).

A partir da análise exposta verificou-se que apenas os municípios de Marabá e Tucuruí conseguiram alcançar a um bom desempenho, atingindo a classificação “atende”, ou seja, atingiram mais de 6,7 pontos.

Na classificação “atende parcialmente”, verificou-se que apenas nove municípios atingiram a pontuação necessária, sendo: Anajás, Anapú, Bom Jesus do Tocantins, Curalinho, Novo Repartimento, Pacajá, Rondondo Pará, Tracuateua e Xinguara, ficando com a pontuação entre 3,4 e 6,6.

Todavia, verificou-se um desempenho pouco satisfatório nas 133 municipalidades restantes. Esse diagnóstico revela uma situação preocupante, visto que o prazo máximo para se implementar o PMSB se esgota ao final do ano de 2017 e poderá ensejar restrições financeiras a essas municipalidades.

8.4 Ações para o fortalecimento da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará frente ao saneamento básico

Diante dos resultados da pesquisa, constatou-se que o TCM/PA no exercício de suas atividades teria espaço para ampliar seu campo de atuação frente à crescente demanda por melhorias no saneamento básico nas municipalidades paraenses, que, além de fortalecer o controle de legalidade e de resultados, deveriam implementar um conjunto de ações que contribuirão para a efetivação da Lei nº 11.445/2007, conforme detalhado a seguir:

- a) Capacitação do corpo técnico quanto as disposições contidas na Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 7.217/2010, assim como acerca das técnicas de fiscalização pertinentes ao setor de saneamento;
- b) Elaboração de termo de cooperação técnica com instituições detentoras de informações de saneamento básico dos municípios paraenses, entre estas a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas - SEDOP/PA e Ministério das Cidades, no intuito de se manter acesso permanente aos dados do setor;
- c) Elaboração de Instrução Normativa a fim de orientar e alertar os seus jurisdicionados acerca da obrigatoriedade de implementar as diretrizes dispostas na Lei nº 11.445/2007 (Apêndice B);
- d) Elaboração de matriz de fiscalização a partir classificação da municipalidade quanto ao Grau de Atendimento das Diretrizes de Saneamento Básico, conforme diagnóstico e parametrização realizada pelo TCM/PA;
- e) Necessidade de se inserir nos relatórios de auditoria pontos de controle que visem manter uma avaliação continua quanto a situação do saneamento básico nos municípios paraenses;
- f) Implantação de medidas corretivas/punitivas que possam garantir maior adesão dos jurisdicionados no envio das respostas dos questionários de saneamento básico a fim de garantir uma avaliação mais abrangente e fidedigna da realidade do saneamento básico nas suas municipalidades;
- g) Levantamento dos contratos de concessão de serviços de saneamento que estejam em desconformidade com o disposto na Lei nº 11.445/2007;

- h) Elaboração de Termo de Ajuste de Gestão (TAG) com os gestores municipais que estiverem descumprindo as diretrizes impostas na Lei nº 11.445/2007.

Cabe destacar que essas ações se apresentam como proposta inicial para que o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, por meio das suas competências legais, possa ser inserido como agente de grande relevância na busca por soluções para a melhoria da situação do saneamento básico nas municipalidades paraenses.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do saneamento básico tem sido alvo de intensa preocupação pelas comunidades internacionais, pois a negligência de ações nessa área das políticas públicas enseja graves problemas a população, que acaba por onerar outras áreas de atuação governamental, como saúde e meio ambiente, conseqüentemente dificultando o desenvolvimento sustentável do planeta.

Ao se visualizar a realidade nacional, é possível constatar que o setor de saneamento encontra amparo na Constituição Federal de 1988 que, além de explicitar a necessidade dos governos, em todos os níveis, atuarem em prol da melhoria e fortalecimento desse campo das políticas, atribui à União a competência de elaborar diretrizes que possam orientar a execução desses serviços.

Frente essa inadiável incumbência, que o Governo Federal editou, em 2007, a Lei nº 11.445, que além de estabelecer as diretrizes nacionais para o setor de saneamento veio delinear soluções para alguns entraves existentes, principalmente quanto aos aspectos do planejamento, prestação e regulação desses serviços, tendo como marco principal a determinação que os gestores municipais elaborem Plano Municipal de Saneamento Básico que pudesse garantir a universalização do saneamento básico a todos.

Apesar da existência desse arcabouço normativo orientando a forma de execução do saneamento básico, foi constatado que no campo prático a realidade brasileira está bem aquém do ideal preconizado no texto constitucional, haja vista o baixo desempenho dos indicadores apresentados para o setor, conforme dados do SNIS e do IBGE. Quanto a conjuntura paraense, foi verificado que a situação se torna mais grave ainda, pois os indicadores dos serviços de saneamento, nesses incluídos o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e águas pluviais, apresentaram-se entre os piores do Brasil.

Nesse cenário, a maioria das municipalidades paraenses apresentam reduzida capacidade para implementar, de forma efetiva, as diretrizes dispostas na Lei nº 11.445/2007, haja vista as limitações institucionais e técnicas desses entes, além do exíguo prazo para se cumprir tais exigências.

Dessa forma, sabendo-se que a não concretização das ações impostas no novo marco regulatório para o saneamento básico poderia ensejar maiores danos aos gestores municipais e para a população local, é necessário pensar na possibilidade

da inserção de novos atores nesse processo de fortalecimento das políticas de saneamento no Estado do Pará.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, na condição de órgão autônomo e independente, e ainda, sendo a instituição responsável pela execução técnica do controle externo da administração municipal, deve ser observado como alternativa para se auxiliar os gestores municipais no fortalecimento das políticas de saneamento básico no Pará.

Identificou-se que o TCM/PA no exercício de suas atividades possui um rol de mecanismos de atuação que respaldam sua competência no exercício do controle das políticas públicas, sendo a auditoria seu principal instrumento de fiscalização. Desse modo, torna-se importante salientar que a auditoria realizada por esse Órgão poderá se revestir sob duas formas, a primeira denominada de auditoria de conformidade terá por foco verificar se a atividade governamental está sendo exercida em conformidade com as normas legais vigentes, enquanto que a segunda, denominada de auditoria operacional terá por escopo avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.

Quanto a fiscalização do saneamento básico nas municipalidades paraenses, constatou-se que, apesar da amplitude de atuação, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará tem exercido sua competência de forma incipiente, já que se constatou nos últimos anos a realização de apenas uma auditoria operacional no setor de saneamento que teve como foco a avaliação do sistema de manejo dos resíduos sólidos domiciliares no Município de Castanhal.

Destarte, neste estudo propôs-se algumas ações que inicialmente poderiam ser implementadas pelo TCM-PA no exercício do seu papel fiscalizador, entre estas, destacando-se a proposta de elaboração de matriz que possa avaliar o grau de atendimento das diretrizes de saneamento básico, pois, a partir desta, a Corte de Contas poderá acompanhar e avaliar a evolução das ações municipais no setor de saneamento básico.

Por fim, é imprescindível ressaltar que esse estudo de forma alguma se coloca como substitutiva da ação dos órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico nas municipalidades, todavia, entende-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará pode assumir um papel de maior relevância no processo de melhoria das políticas de saneamento em benefício da população.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, Azor El. Auditoria Operacional Ambiental: instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente. **Revista Controle**, v. IX, p. 193-213, 2011.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração Pública sob a perspectiva do controle Externo**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; CUNHA, Estevão dos Santos. **Curso de Controle Externo**. Brasília: Obscursos, 2009.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BONETI, Lindomar Wesseler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**. Brasília, DF: TCU; Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

_____. **Lei 11.445, de 05/01/2007**. 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. Brasília, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016a

_____. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016b

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual Auditoria Ambiental, estabelecido através da Portaria nº 214 de 2001**. Brasília, DF: TCU; Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2001.

_____. Ministério das Cidades. **Prestação dos serviços públicos de saneamento básico**. Coordenação Berenice de Souza Cordeiro. Brasília, DF, 2009.

_____. **Decreto n. 7.217**, de 21 de junho de 2010. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), 2010b.

_____. Controladoria Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Brasília, DF, 2015.

BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 86, p. 338-352, out./dez., 2000.

CARDOZO BRUM, Myriam. **De la evaluación a la reformulación de políticas públicas**. Política y Cultura, 2013.

CASTRO, S. H. R. de. Construção do modelo de avaliação dos resultados governamentais no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. In: MARINI, C.; MARTINS, H. (Org.). **Governança em ação**. 1. ed. São Paulo: Publix, 2012. p. 43-66. v. 3.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2. p.105-126, abr./jun. 1998.

_____. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Rev. Bras. de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2015.

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

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

_____. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev., 2003.

FERRAZ, L. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 205-214, set. 2010.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. **O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança Júnior**. Dissertação - Florianópolis, SC, 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Instrução Normativa nº 11/2014**. Estabelece orientações aos gestores dos municípios goianos acerca da elaboração dos Planos de Saneamento Básico e da aplicação dos procedimentos a serem observados pelos municípios goianos em relação à Política Nacional de Saneamento Básico. Goiás, 2014. Disponível em: < <http://www.tcm.go.gov.br/explorer/repositorio//2014/Instrucao%20Normativa%2000011.14.pdf>>. Acesso em: 30 abril 2016.

GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais de Contas, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 23.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

IBGE. **Pesquisa Nacional do Saneamento Básico**. 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/default.shtm>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Manual do Saneamento Básico**. 2012. 62 p. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-impressao.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas Públicas: o controle do Tribunal de Contas**. 1. ed. São Paulo: Conceito, 2014.

KAUARK, Fabiana; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010. 88 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Auditoria Ambiental. **Revista do TCU**, n. 100, abr./maio, 2004.

MARTINS, Humberto (Org.). **Governança em ação**. 1. ed. São Paulo: Publix, 2012. p. 43-66. v. 3.

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

MEDAUAR, O. **O Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de. **Tribunal de Contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013): da legislação simbólica ao "gerencialismo público" do ajuste fiscal**. Tese. 2013.

MORAES, L. R. S. **Conceitos de Saúde e Saneamento**. Salvador: DHS;UFBA, 1993.

MOTA, Carolina (Coord.). **Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: QuartierLatin, 2010.

NOBREGA, Marcos. O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração do meio ambiente humano**, 1972.

_____. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 1987.

_____. **Declaração do Rio**. 1992a.

_____. **Carta da Terra**. 1992b.

_____. **Agenda 21**. 1992c.

_____. **Plano de implementação**. 2002.

_____. **O futuro que queremos**. 2012.

_____. **Transformando Nosso Mundo: a agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015a.

_____. **PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 30 julho 2016.

PARÁ. Lei Complementar nº 84/2012. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**. 2012.

_____. Lei nº 7.731, de 20/09/2013. **Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico e dá outras providências**. 2013a. Disponível em: <<http://www.sedurb.pa.gov.br/downloads/plansaneam/Lei7731.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2015.

_____. Resolução nº 11.213, de 24/09/2013. **Auditoria Operacional em Saneamento Básico**. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. 2013b.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. **Regimento Interno**, estabelecido pelo Ato 17 de 2014. Belém, 2014.

PEREIRA, Rosana Fernandes. **Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. 335 f. 2012. Tese - (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório sobre os resultados da pesquisa sobre os planos municipais de saneamento básico e planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos**. Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/docs/RelPlanoSaneamento ResSolidos.pdf>>. Acesso em: 20 abril 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez., 2006.

TAKASHINA, N. T. **Indicadores da qualidade e do desempenho**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

TEIXEIRA, Hélio J.; SANTANA, Solange M. **Remodelando a Gestão Pública**. São Paulo: Edgard Blücher, 1995. 155 p.

TREVISAN, Andrei Pittol. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, maio/jun., 2008.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

VIEIRA, R. de M. Tribunal de Contas: o valor de suas decisões. **Revista de Informação Legislativa**, n. 106, p. 103-108, abr. / jun., 1990.

ZYMLER, Benjamin. Questões de Controle. Controle das Finanças Públicas No Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v.1, n.1, Brasília: TCU, 1998.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Questionário de coleta de dados

1-O Município possui Plano de Saneamento Básico, de acordo com a Lei Federal nº 11.445/2007 e Decreto Federal Nº 7.217/2010?
() Sim* () Não** * Se a resposta for SIM, responder todos os itens. ** Se a resposta for NÃO, responder apenas os itens de 9 a 15 e justificar abaixo: _____
2-Quais serviços de saneamento básico foram contemplados no Plano de Saneamento?
() Abastecimento público de água potável () Coleta, transporte, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários () Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas () Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos
3-A elaboração do Plano foi realizada com a atuação/participação de:
() Equipe técnica própria
() Equipe técnica contratada (prestador de serviços)
() Outros entes da Federação
() Instituições universitárias ou de pesquisa científica
() Comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil
4-Qual o instrumento de aprovação do Plano?
() Lei
() Decreto Legislativo
() Decreto Executivo
() Outro (informar abaixo)_____
5- Qual o número do instrumento e a data da aprovação do Plano?
Nº: _____ Data: __/__/____
6 - O plano municipal de saneamento básico já foi revisto e atualizado?
() Sim. Data: __/__/____
() Não
7- A elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico foi realizada com ampla participação da comunidade, dos movimentos e das entidades da sociedade civil através de Consulta e Audiência Pública?

() Sim* → () Consulta Pública () Audiência Pública
() Não * Se a resposta for SIM, assinalar a opção ao lado:
8- O Plano Municipal de Saneamento Básico está disponível na Internet?
() Sim* → _____
() Não * Se a resposta for SIM, informar o site na opção ao lado.
9- Qual a forma de prestação do serviço de saneamento básico?
() Diretamente pelo Município
() Contratado pelo regime de Concessão
() Contratado pelo regime de Permissão
() Contratado através de Consórcio Público
() Contratado através de Convênio de Cooperação entre entes federados
() Outras Formas (Detalhar ao lado). _____
Informar o nome do Órgão/Instituição Responsável pela Prestação: _____
10- Como é realizada a regulação do serviço de saneamento básico?
() Diretamente pelo Município
() Mediante delegação, por meio de convênio de cooperação
() Mediante delegação, por meio de consórcio público
Informar o nome do Órgão/Instituição Responsável pela Regulação: _____
11- Já foi implantado o Sistema de Informações de Saneamento Básico?
() Sim*.
() Não
* Caso a resposta seja SIM, informar data de implantação: __/__/____ e local de acesso ao sistema: _____.
12- O Município possui Órgão Colegiado de caráter consultivo no setor de Saneamento Básico?
() Sim
() Não
13- Quais informações os usuários de serviços públicos de saneamento básico têm acesso*?
() a informações sobre os serviços prestados.
() ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário.
() ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

* Informar o meio de divulgação dessas informações se houver: _____
14-Já foram estabelecidos os padrões e normas de utilização dos serviços de saneamento aos usuários?
() Sim () Não
15-As informações de saneamento básico estão disponíveis na internet?
() Sim* → _____
() Não * Se a resposta for SIM, informar o site na opção ao lado.

APÊNDICE B – Proposta de Instrução Normativa

INSTRUÇÃO NORMATIVA IN Nº. 0XX/2016:

Estabelece orientações aos gestores dos municípios Paraenses acerca da elaboração dos Planos de Saneamento Básico e da aplicação dos procedimentos a serem observados pelos municípios Paraenses em relação à Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº. 11.445/2007 e Decreto nº. 7.217/2010).

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, no uso de suas atribuições legais e regimentais, e

Considerando a Lei Federal nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico;

Considerando o Decreto nº. 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei Federal nº. 11.445/07;

Considerando a Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu artigo 21, XX, trata da competência da União para instituir diretrizes para o saneamento básico, e no artigo 23, IX, trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

RESOLVE

Art. 1º. Orientar os Gestores dos municípios paraenses sobre a importância da elaboração dos Planos de Saneamento Básico, com amparo na Lei nº. 11.445/07, regulamentada pelo Decreto nº. 7.217/10, ressaltando-se que:

I. Após 31 de dezembro de 2017, a existência de 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, nos termos do art. 26, § 2º, do Decreto nº. 7.217/10;

II. Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do art. 34, § 6º, do Decreto nº 7.217/10;

III. Os Planos de Saneamento Básico devem ser elaborados pelos titulares do serviço, nos termos do art. 19, §§ 1º e 2º e art. 13, ambos da Lei nº. 11.445/07, e do art. 13, § 3º, da Lei nº. 11.107/05;

IV. A existência de Plano de Saneamento Básico é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, nos termos do art. 11, I, da Lei nº. 11.445/07 e art. 25, caput do Decreto nº. 7.217/10.

Art. 2º. O Plano de Saneamento Básico deve ser elaborado nos termos da Lei nº. 11.445/07 e, obrigatoriamente, levando em consideração as reais características do município.

Parágrafo único. Os Planos deverão ser aprovados mediante Lei ou Decreto Municipal.

Art. 3º. As ações e os projetos referentes a saneamento deverão ser executados de acordo com os Planos aprovados, na forma da lei.

Art. 4º. Os Planos de Saneamento Básico só deverão ser enviados a este Tribunal quando solicitados.

Art. 5º. Esta instrução entra em vigor na data de sua publicação.