



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA POLITÉCNICA  
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO

ALINE COELHO NOGUEIRA

PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: UMA PROPOSTA  
METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

Salvador  
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA POLITÉCNICA  
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO

**ALINE COELHO NOGUEIRA**

**PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: UMA PROPOSTA  
METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO**

Salvador  
2019

**ALINE COELHO NOGUEIRA**

**PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: UMA PROPOSTA  
METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Patrícia Campos Borja

Salvador

2019

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Coelho Nogueira, Aline  
Planos Municipais de Saneamento Básico: Uma  
proposta metodológica de avaliação da implementação /  
Aline Coelho Nogueira. -- Salvador, 2019.  
176 f.

Orientadora: Patrícia Campos Borja.  
Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente,  
Águas e Saneamento) -- Universidade Federal da Bahia,  
Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica,  
2019.

1. Implementação. 2. Avaliação de política. 3. Plano  
Municipal de Saneamento Básico. I. Campos Borja,  
Patrícia. II. Título.

**MAASA**  
Mestrado em Meio Ambiente, Água e Saneamento



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA POLITÉCNICA



Aline Coelho Nogueira

**Planos municipais de saneamento básico: uma proposta  
metodológica para a avaliação da implementação**

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Patrícia Campos Borja  
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes  
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Iris Gomes dos Santos  
Universidade Federal da Paraíba

Salvador  
07 de novembro de 2019

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por me ensinar desde cedo o poder de transformação que a educação e o conhecimento proporcionam e a beleza de utilizá-los em prol de um mundo mais justo e igual.

À minha orientadora, Patrícia Campos Borja, pelas inúmeras vezes que reforçou a necessidade do comprometimento com o mestrado, com pesquisa no Brasil, e com a luta diária por um saneamento público!

À minha banca, que me acompanhou durante todo esse processo de mestrado, sendo dura nos momentos necessários e compreensiva nos momentos que mais precisei. Meus sinceros agradecimentos pela confiança e contribuição de vocês, Íris Gomes dos Santos e Luiz Roberto Santos Moraes.

À Fabesp, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, pelo apoio financeiro da bolsa de estudos, que permitiu a realização deste trabalho.

Aos especialistas e informantes-chaves que participaram do grupo focal, trazendo questões importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos amigos do Gesam – Grupo de Saneamento e Saúde Ambiental, por todos os momentos de troca de conhecimento, material e apoio necessário para a finalização de todo esse processo. Em especial, meus sinceros agradecimentos à Jonatas Sodré, por todas as vezes que me salvou e orientou em todos os processos internos e externos ao mestrado, guiando meus caminhos quando estive mais distante da Ufba; e Carolina Rodeiro, minha apoiadora, amiga fiel, que esteve presente em diversos momentos, das apresentações à realização do grupo focal, dividindo todos os pesos e alegrias conquistadas.

Por fim, agradeço à minha companheira de vida, Tatiana, que me apoiou incansavelmente durante todo esse processo, e foi meu ombro tantas vezes que precisei de conforto.

## AUTORIZAÇÃO

Autorizo a reprodução e/ou divulgação total ou parcial da presente obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

Nome da Autora: Aline Coelho Nogueira

Assinatura: Aline Coelho Nogueira

Instituição: Universidade Federal da Bahia

Local: Salvador, Ba

Endereço: Rua Aristides Novis, 02 - 4º andar, Federação - Salvador-BA - CEP. 40210-630

E-mail: [alinecoelhonogueira@hotmail.com](mailto:alinecoelhonogueira@hotmail.com)

Não sabemos se podemos conduzir o mundo para onde queremos, mas não podemos renunciar a tentá-lo. E essa tentativa pode ser beneficiada pelo planejamento (MATUS, 1993, p. 16)



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	29
<b>2. OBJETIVOS</b> .....	33
2.1 OBJETIVO GERAL .....	33
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	33
<b>3. PLANEJAMENTO E SANEAMENTO BÁSICO</b> .....	34
3.1 VERTENTES TEÓRICO-CONCEITUAIS DO PLANEJAMENTO .....	34
3.2 BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL .....	41
3.3 PLANEJAMENTO EM SANEAMENTO BÁSICO .....	43
<b>3.3.1 Breve abordagem sobre as experiências brasileiras</b> .....	43
<b>3.3.2 Plano Municipal de Saneamento Básico</b> .....	52
3.3.2.1 Panorama atual dos PMSBs .....	58
<b>4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SANEAMENTO BÁSICO</b> .....	68
4.1. ASPECTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	68
4.2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	79
<b>4.2.1. Aspectos teórico-conceituais</b> .....	79
<b>4.2.2. Dimensões e variáveis para a avaliação da implementação de planos municipais de saneamento básico</b> .....	85
<b>5. METODOLOGIA</b> .....	94
5.1. DESENHO DO ESTUDO .....	94
5.2. ELABORAÇÃO DA MATRIZ INICIAL DE DIMENSÕES E VARIÁVEIS RELACIONADAS À AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO .....	95
5.3. VALIDAÇÃO DA MATRIZ DE DIMENSÕES ANALÍTICAS E HIERARQUIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS PROPOSTAS .....	101
<b>5.3.1. Grupo focal</b> .....	101
<b>5.3.2. Consulta a informantes-chave em municípios selecionados</b> .....	102
5.4. ANÁLISE ESTRUTURAL DAS DIMENSÕES ANALÍTICAS .....	106

5.4.1. Análise estrutural das dimensões com a utilização do software MICMAC - Atividade 1 .....	106
5.4.2. Hierarquização das variáveis analíticas - Atividade 2.....	110
6. DIMENSÕES E VARIÁVEIS DA PROPOSTA METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO .....	111
7. VALIDAÇÃO DAS DIMENSÕES E VARIÁVEIS DA PROPOSTA METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PMSB POR MEIO DE CONSULTAS A ESPECIALISTAS .....	122
7.1. CONSULTAS A ESPECIALISTAS: CONDIÇÕES DE REALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DOS PARTICIPANTES.....	122
7.1.1. Consulta a grupo focal .....	122
7.1.2. Consulta a informantes-chave.....	124
7.2. DISCUSSÃO DA ADEQUAÇÃO DAS DIMENSÕES DE ANÁLISE PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PMSB .....	125
7.2.1. Validação das dimensões de análise com a construção da matriz de análise estrutural por meio do grupo focal.....	125
7.2.2. Validação das dimensões de análise com a construção da matriz de análise estrutural por meio dos informantes chave grupo focal.....	128
7.3. ANÁLISE ESTRUTURAL DAS DIMENSÕES COM O USO DO MICMAC .....	131
7.3.1. Análise das relações de influência direta .....	131
7.3.2. Análise das relações de influência indireta .....	139
7.4. HIERARQUIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS DAS DIMENSÕES VALIDADAS .....	142
7.4.1. Hierarquização da Dimensão Política .....	142
7.4.2. Hierarquização da Dimensão Jurídico-Legal .....	145
7.4.3. Hierarquização da Dimensão Institucional .....	146
7.4.4. Hierarquização da Dimensão Técnico-Operacional .....	148
7.4.5. Hierarquização da Dimensão Econômico-Financeira .....	150
7.4.6. Hierarquização da Dimensão Social.....	152
8. CONCLUSÃO .....	155
9. REFERÊNCIAS .....	158

**APÊNDICE A..... 169**  
**APÊNDICE B..... 171**  
**APÊNDICE C..... 173**



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de influência e dependência das variáveis .....	109
Figura 2 - Mapa de influência e dependência direta pela consulta aos informantes-chave .....	132
Figura 3 - Mapa de influência e dependência direta pela consulta ao grupo focal .	133
Figura 4 - Gráfico do nível de influência indireta entre as dimensões definidos pelo grupo focal com percentual de 100%.....	141
Figura 5 - Gráfico do nível de influência indireta entre as dimensões definidos pelos informantes-chave com percentual de 100%.....	141



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais vertentes teóricas do planejamento e suas características ....	40
Quadro 2 - Produções acadêmicas relacionadas a Planos Municipais de Saneamento Básico e os respectivos objetivos .....	62
Quadro 3 - Principais fatores intervenientes no processo de implementação de uma política pública .....	78
Quadro 4 - Desenho do estudo e técnicas de pesquisa segundo os objetivos específicos .....	95
Quadro 5 - Dimensões e variáveis intervenientes na avaliação da implementação de Plano Municipal de Saneamento Básico.....	97
Quadro 6 - Modelo da matriz de análise estrutural .....	108
Quadro 7 - Dimensões, definição e quantidade de variáveis .....	111
Quadro 8 - Quadro geral das dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para avaliação da implementação de um PMSB .....	114
Quadro 9 - Perfil dos informantes chave que participaram da atividade para a validação da matriz de dimensões para a avaliação da implementação de PMSB .....	124
Quadro 10 - Concordância das relações da matriz estrutural da avaliação da implementação no grupo focal.....	127
Quadro 11 - Concordância das relações da matriz estrutural da avaliação da implementação na consulta aos informantes chave .....	129
Quadro 12 - Ordem de influência e dependência das dimensões avaliadas .....	132
Quadro 13 - Hierarquização das variáveis da Dimensão Política .....	144
Quadro 14 - Hierarquia das variáveis da Dimensão Jurídico-Legal.....	145
Quadro 15 - Hierarquização das variáveis da Dimensão Institucional.....	148
Quadro 16 - Hierarquização das variáveis da Dimensão Técnico-Operacional.....	149
Quadro 17 - Hierarquização das variáveis da dimensão Econômico-Financeira....	152
Quadro 18 - Hierarquização das variáveis da dimensão Social.....	154



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de municípios com PMSB por macrorregião no Brasil. 2017.....	65
Tabela 2 - Número de municípios com PMSBs na região Nordeste no ano de 2017	65
Tabela 3 - Características dos municípios selecionados para contribuir com a investigação sobre a avaliação da implementação de PMSB.....	105
Tabela 4 - Número, instituição e formação dos participantes do grupo de especialistas .....	123
Tabela 5 - Matriz estrutural das dimensões de avaliação da implementação de PMSB – Grupo Focal .....	128
Tabela 6 - Matriz estrutural das variáveis de avaliação da implementação de PMSB – Informantes chave .....	130



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGB Peixe Vivo – Agência de Bacia Hidrográfica Peixe Vivo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CESB – Companhias Estaduais de Saneamento Básico

CF – Constituição Federal

CLUES – *Community Led Urban Environmental Sanitation Planning*

CONSISAL - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal

CSP – *City Sanitation Plan*

EMBASA - Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.

FAE – Fundos Estaduais de Água e Esgoto

FAPES - Fundação de Administração e Pesquisa Econômico Social

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FUNASA - Fundação Nacional da Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LNSB - Lei Nacional do Saneamento Básico

LOA - Lei Orçamentária Anual

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MCidades – Ministério das Cidades

MICMAC - Multiplicação matricial aplicada a uma classificação

MPBA - Ministério Público do Estado da Bahia

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

ONU – Organização das Nações Unidas

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PMSB – Plano Municipal de Saneamento Básico

PMSS – Programa de Modernização do Setor Saneamento

PPA – Plano Plurianual

TR – Termo de referência

## RESUMO

O Brasil possui um *deficit* histórico de acesso aos serviços públicos de saneamento básico nas componentes de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem urbana. Em 2007, o marco legal do saneamento básico reconheceu o planejamento como estratégico para a reversão desse cenário e a promoção da universalização dos serviços, sendo instituída a necessidade da formulação da política de saneamento básico e a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), instrumento da política, ação indelegável a outro ente, e de competência do titular dos serviços. Em 2019, diversos municípios já tinham desenvolvido seus PMSB e passaram à etapa de implementação. No entanto, ainda não se tem registro de avaliações da implementação de Planos pelo poder público, como também é parca a literatura sobre o tema. A avaliação da implementação dos PMSBs é uma importante ação para analisar os avanços dos programas e projetos executados e a necessidade de correção de percursos. Dada a importância dessa temática para o processo da universalização dos serviços de saneamento básico, este trabalho tem como objetivo delimitar uma proposta metodológica para avaliação da implementação de PMSB, visando contribuir na construção de um referencial metodológico para essa importante ação pública. Para tanto, inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura sobre o planejamento, e, em específico, em saneamento básico, e sobre a implementação de políticas públicas, permitindo com isso a delimitação do marco conceitual de referência do estudo. Tal esforço possibilitou a definição de 6 dimensões e 22 variáveis analíticas, consideradas relevantes no processo, totalizando 6 dimensões e 22 variáveis para avaliação de implementação de PMSBs. Após a identificação, essas dimensões foram validadas por meio de consulta a especialistas pela técnica do Grupo Focal e consulta a informantes-chaves de alguns municípios do estado da Bahia com PMSB elaborados. Essa matriz proposta foi submetida aos participantes para a identificação da influência das relações entre as dimensões, que posteriormente foi analisada a partir da técnica de Análise Estrutural, proposta por Michel Godet, com a utilização do software MICMAC, que identifica de forma gráfica as relações diretas e indiretas da matriz avaliada. Além disso, as variáveis também foram hierarquizadas para a identificação das mais relevantes no processo de implementação. Os resultados obtidos permitem a delimitação de uma proposta de matriz de avaliação de PMSB, incorporando aspectos relacionados às dimensões Política, Jurídico-Legal, Institucional, Técnico-Operacional, Econômico-Financeira e Social relacionadas à implementação de uma política pública em saneamento básico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Implementação; Avaliação de política; Plano Municipal de Saneamento Básico.



## ABSTRACT

Brazil has a historical deficit of access to public basic sanitation services, which refers to drinking water, wastewater, solid waste and urban drainage. In 2007, the National Basic Sanitation Law recognized Planning as a strategic element to overcome this scenario and to promote the services universalization, establishing the need to formulate basic sanitation policy and to elaborate the Municipal Basic Sanitation Plan (*Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB*) as a policy tool, which is responsibility of the municipality. In 2019, several municipalities had developed their PMSB and had initiated the implementation process, however, until now there is no evaluation record of sanitation plans from the public sector, as the same way it is a scarce theme in academic literature. The implementation evaluation of PMSB's is an essential measure to analyse projects and programs progress and the need to correct the process. Given the relevance of this theme for universalizing basic sanitation services, this work aims to delimit a methodological proposal to evaluate the implementation of PMSB's, contributing with a methodological framework for this important public action. Firstly, a literature review was developed on planning, and specifically, on basic sanitation, and on public policies implementation, allowing to delimit the study conceptual framework. This effort enabled the definition of 6 dimensions and 22 analytical key variables for evaluation of PMSB implementation. After this, the dimensions were validated through consultation with experts using the Focus Group technique and consultation with key informants from municipalities in the state of Bahia which already had elaborated PMSB. This proposed matrix was submitted to the participants to identify the influence of the six dimensions, which posteriorly was analyzed using the Structural Analysis technique, through MICMAC software proposed by Michel Godet, which identifies on graphic basis the direct and indirect relations of the evaluated matrix. Furthermore, the analytical variables were weighting in order to identify the most relevant ones in the implementation process. The results allow the set up of a proposal of PMSB evaluation matrix, incorporating Political, Legal, Institutional, Technical-Operational, Economic-Financial and Social dimensions related to the implementation of basic sanitation public policy.

**KEYWORDS:** Implementation; Policy evaluation; Municipal Basic Sanitation Plan (PMSB)





## 1. INTRODUÇÃO

O saneamento básico é compreendido como o conjunto de infraestruturas, serviços e instalações das quatro componentes: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais.

As medidas de saneamento básico, porém, são mais abrangentes que apenas o conjunto de obras e infraestrutura, pois buscam a promoção da salubridade ambiental. O saneamento básico é um fator determinante e condicionante da promoção da saúde pública, uma vez que influencia diretamente não apenas na melhoria das condições de saúde, principalmente na redução de doenças infectocontagiosas, como também contribui para o bem-estar da população, para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade ambiental.

Em consonância com esse entendimento, a partir de 2010, a Organizações das Nações Unidas (ONU) reconheceu os direitos à água potável e ao esgotamento sanitário como direitos humanos universais. E, em 2015, a ONU progrediu nesse entendimento, reconhecendo também o direito ao esgotamento sanitário, separado do direito à água.

No Brasil, o *deficit* de acesso ao saneamento básico é uma realidade histórica, representado pela inexistência de acesso a tais serviços públicos ou pelo atendimento inadequado ou com qualidade precária. Diversos fatores contribuem como obstáculos à universalização desses serviços públicos, envolvendo as dimensões político-ideológicas, econômico-financeiras, tecnológicas, institucionais e sociais.

A política pública de saneamento básico no Brasil se desenvolveu de forma mais intensa a partir do ano de 2003, a partir da reestruturação institucional e criação do então Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, além da criação do Conselho Nacional das Cidades e realização das Conferências das Cidades, espaços institucionalizados para a participação e controle social, permitindo dessa forma o maior direcionamento das ações governamentais na área de saneamento básico no Brasil.

Diante desse cenário de avanços no saneamento básico, a Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), instituiu diretrizes básicas, definições da gestão dos

serviços públicos de saneamento básico, e os direcionamentos para a garantia dos aspectos econômicos sociais e técnicos desses serviços. A LNSB estabeleceu as funções de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, definidas como o planejamento, a regulação, prestação de serviço, a fiscalização, e o controle social, esta última transversal a todas as outras.

A LNSB estabeleceu diretrizes universalistas, de igualdade e integralidade, adoção de tecnologias adequadas e o planejamento como central na orientação da ação pública, fortalecendo a necessidade da formulação da política municipal e da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), tornando-os uma exigência legal.

O planejamento do saneamento básico se constitui em uma das funções da gestão e o PMSB, um instrumento da política que visa guiar a ação governamental para a execução das diretrizes e metas estabelecidas para o saneamento básico por 20 anos, devendo este ser revisado a cada quatro anos.

Após doze anos da promulgação da Lei nº 11.445/2007, a produção acadêmica sobre a política e gestão do saneamento básico avançou pouco, tendo-se constatado as dificuldades desse campo de investigação se firmar no Brasil, tal qual ocorreu com os gestores públicos, especialmente os municipais, na incorporação das novas diretrizes nacionais, em especial quanto à formulação da política e à elaboração de PMSBs. Em sua maior parte, as produções estão relacionadas ao debate da política de saneamento básico ao longo do tempo e no campo do planejamento à fase da elaboração dos PMSBs, não tendo-se identificado produção científica sobre a avaliação da implementação, com referência aos resultados obtidos.

O ciclo de política pública prevê, após a formulação da política, a implementação e avaliação desta, etapas historicamente mais negligenciadas dentro do campo das políticas públicas. A implementação de uma política se configura como a execução total ou parcial do que foi planejado a partir de uma complexa rede de decisões e capacidades institucionais dos diversos setores governamentais e da sociedade civil organizada.

Embora o recorte temporal da política de saneamento básico seja curto para avaliações mais profundas dos resultados, ressalta-se a relevância de a avaliação da implementação ser realizada como etapa sistemática no ciclo da política pública.

Como a implementação não se desenvolve de forma linear visto que possui características e limitações específicas que são relacionadas com estruturas políticas, econômicas, sociais, jurídicas etc., a formulação de uma proposta metodológica de avaliação de implementação tem o intuito de gerar resultados para o fortalecimento desse instrumento de planejamento, bem como indicar os possíveis obstáculos enfrentados atualmente para a sua reestruturação e melhoria futura no processo de implementação.

A partir dessa perspectiva, surge a questão da pesquisa: **Quais as dimensões e variáveis relevantes para avaliação da implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico?**

Dessa forma, este trabalho objetiva desenvolver uma proposta metodológica de avaliação de implementação de PMSB, a partir da identificação das dimensões e variáveis relacionadas, e da validação destas com especialistas e informantes-chaves. Espera-se que ao identificar as dimensões e variáveis, seja possível aprofundar a investigação da temática, promovendo os avanços e aprendizados necessários em prol da melhor aplicabilidade desse instrumento de planejamento na perspectiva da mudança social, aprimorando assim a formulação de políticas públicas de saneamento básico.

O trabalho está dividido em revisão bibliográfica, metodologia e resultados. A primeira parte, de revisão bibliográfica, possui dois itens bem delimitados: 1 - Planejamento e Saneamento Básico e 2 - Implementação de Políticas Públicas. O primeiro item fundamenta os conceitos de planejamento e as principais vertentes, introduz uma breve abordagem histórica do planejamento no Brasil e da área do saneamento básico em específico, e finaliza abordando a revisão bibliográfica quanto aos Planos Municipais de Saneamento Básico e o panorama atual destes, em relação à produção científica e a avaliação quantitativa de PMSB elaborados. O segundo item estabelece os conceitos de implementação de políticas públicas e identifica as dimensões e variáveis gerais relacionadas à esta, define aspectos teóricos-conceituais de avaliação de políticas públicas, e conclui apresentando a definição das principais dimensões e variáveis relacionadas à avaliação da implementação de PMSB.

Após a revisão bibliográfica, a metodologia é descrita de forma detalhada, na qual são conceituadas as técnicas de pesquisa utilizadas para cada objetivo em específico. A

identificação de dimensões e variáveis utiliza a pesquisa bibliográfica e documental como técnica de pesquisa; a validação da matriz proposta de avaliação de implementação é realizada por meio do grupo focal e da consulta a informantes-chave; e, a discussão da pertinência da matriz de avaliação validada emprega a técnica de Análise Estrutural, com o uso do Software MICMAC - Multiplicação matricial aplicada a uma classificação. Por fim, os resultados obtidos da validação da proposta metodológica são apresentados e analisados à luz do conhecimento da revisão bibliográfica.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1 OBJETIVO GERAL

Desenvolver uma proposta metodológica de avaliação da implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico, visando contribuir para definição de referenciais metodológicos de avaliação de políticas públicas de saneamento básico no Brasil, com foco no planejamento.

### 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar, a partir da revisão bibliográfica, dimensões e variáveis que influenciam no processo de implementação de políticas públicas.
- Definir dimensões e variáveis para compor uma proposta metodológica de avaliação da implementação de PMSB.
- Validar as dimensões analíticas e variáveis que influenciam no processo de implementação de PMSB.
- Discutir a adequação, pertinência e grau de influência das dimensões e variáveis analíticas testadas da matriz de avaliação do processo de implementação de PMSB, bem como discutir as dimensões e variáveis mais influenciadoras.

### 3. PLANEJAMENTO E SANEAMENTO BÁSICO

#### 3.1 VERTENTES TEÓRICO-CONCEITUAIS DO PLANEJAMENTO

O reconhecimento do planejamento como uma disciplina independente ocorreu a partir do século XIX, e desde o início esteve relacionada às diversas áreas do conhecimento, como ciência política, ciências sociais, administração, economia, engenharia, dentre outras (MCCONVILLE, 2010).

Historicamente, o planejamento urbano foi dividido em quatro principais períodos, sendo o primeiro definido como a fase pioneira, entre os anos de 1800 a 1915, com o desenvolvimento de planos e teorias de planejamento urbano decorrentes da era industrial, por biólogos, urbanistas e engenheiros, ainda não definidos como planejadores.

Durante esse período, em 1898, Ebenezer Howard desenvolveu um modelo de cidade com definição de espaços urbanos, de campo e de urbano-campo, ou cidades jardins, com o objetivo de manter a produção agrícola próxima aos centros urbanos, buscando a harmonia entre natureza e cidade. Patrick Gueddes, também durante esse período, consolidou a teoria de planejamento territorial regional, introduzindo conceitos de urbanização mais acentuada, além de Daniel Burhamn, que orientou o Plano Diretor da cidade de Chicago, nos Estados Unidos, considerado o primeiro plano abrangente com o estudo do futuro da cidade (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012).

No segundo período, entre os anos 1920 a 1945, o planejamento urbano se consagrou como área do conhecimento e houve um crescimento do desenvolvimento de atividades de cunhos regionais e nacionais (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012).

No entanto, o planejamento urbano e a diversificação de sua teoria se desenvolveram, em geral, apenas no terceiro momento como uma necessidade de se planejar e reestruturar a sociedade após a Segunda Guerra Mundial, durante os anos 1945–1975, com a ascensão do Estado do Bem-Estar Social. Nesse cenário histórico, o modelo racional de planejamento se expandiu a partir de abordagens militares e de iniciativas privadas, focadas em análise de custo benefício para a tomada de decisão (BORJA, 2008; FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012).

O quarto período se caracterizou pelo início da participação social e pela redefinição da relação do setor privado no planejamento urbano. Nesse período foram desenvolvidos projetos de parcerias público-privadas no processo de planejamento urbano e de diversos setores da economia, tendo-se intensificado a lógica de privatização, culminando no crescimento de prestação de serviços públicos por parcerias público-privadas, e, conseqüentemente, modificando o papel do Estado como mediador no processo (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012).

Atualmente, o campo de conhecimento do planejamento reflete um período mais voltado a uma perspectiva crítica e de reavaliação de técnicas, em busca de processos mais comunicativos de mediação entre partes interessadas e de definição de um conjunto de objetivos e diretrizes como diversidade, equidade, democracia e comunidade, buscando a redefinição do planejamento com interesse público (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012).

O planejamento é uma atividade fundamental de qualquer grupo que busque estratégias para ações mais organizadas, sejam empresas, governos, instituições, entre outros. Portanto, pode ser utilizado para propósitos gerenciais, comerciais e até mesmo pessoais.

O exercício da política pública envolve, como atividade integrante, o planejamento para a definição de metas, objetivos e ações futuras de entes públicos. Atualmente, entes federal, estadual e municipal realizam processos de planejamento para definição de suas diretrizes, como o Plano Plurianual (PPA), Plano Diretor Urbano (PDU), Planos setoriais, como de educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento básico, dentre outros. Essa difusão de planejamento na esfera pública se alinha com a visão de Matus (1993, p. 14), “ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”.

Para Borja (2008) o planejamento pode ser definido como um processo dinâmico de transformação de um estado atual presente (realidade) a um estado futuro almejado. Enquanto Matus (1993), considera o planejamento como indispensável à sociedade e principalmente à ação governamental, considerando como a atividade de conduzir conscientemente a ação coletiva em busca da conciliação dos conflitos individuais e sociais.

A definição utilizada por Matus (1993), que conceitua o planejamento como ação governamental para conciliação de conflitos individuais e sociais possui ampla correlação com o conceito de política pública, definida segundo Marques (2013, p. 24), como “as ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais, ou seja, é o Estado em ação diante das condições que o cercam”. Diante disso, Healey (2012) argumenta que o planejamento possui uma relação intrínseca com o processo de política pública.

O autor faz referência à experiência dos Estados Unidos que a partir de 1930 desenvolveu o planejamento na busca da racionalidade em prol de uma administração pública mais eficiente. Charles Lindblom, precursor do incrementalismo no campo de política pública, também defendia o planejamento governamental racional, denominado *rational planning process*, que previa o uso pelo planejador de técnicas cientificamente comprovadas para buscar decisões políticas racionais, porém com neutralidade.

Segundo Healey (2012), a teoria de planejamento racional requeria do planejador uma visão técnica baseada em decisões políticas racionais e neutras:

O planejador enquanto analista de políticas era especialista em ajudar clientes a articular seus objetivos e traduzi-los em estratégias para maximizar ou pelo “satisfazer” o cumprimento desses objetivos, por meio de uma análise cuidadosa e avaliação sistemática (HEALEY, 2012, p.226, tradução nossa)<sup>1</sup>.

Em 1960, em contraposição à neutralidade do processo de planejamento na política pública, a teoria de Paul Davidoff argumentou que os interesses sociais eram difusos e diferenciados, e, enquanto um ser humano social, o papel do planejador não poderia ter uma neutralidade de valores. Essa visão abriu espaços para a definição da pluralidade de interesses que podem estar envolvidos em um processo de planejamento, introduzindo assim a *advocacy planning*.

De forma complementar, Herbert Gans, nos anos 70, definiu que o papel do planejador deveria envolver uma responsabilidade social, de argumentar em prol da redução de desigualdades e maior equidade na sociedade. De forma concisa, Gans (1969) propôs

---

<sup>1</sup>The planner as policy analyst was a specialist in helping clients articulate their goals, and translating these into alternative strategies to maximise, or at least “satisfice”, the achievement of these goals, through careful analysis and systematic evaluation”

a inversão das prioridades na realização do planejamento, indicando que o objetivo do planejamento deveria ser focado para facilitar as pessoas a resolverem seus problemas e realizarem seus objetivos.

Enquanto que para os teóricos do planejamento racional, o planejamento seria capaz de alterar as condições da cidade e dos governos locais, por outro lado, os teóricos do planejamento advocacional identificam o planejamento como uma ferramenta na qual os cidadãos podem extrair políticas públicas mais pluralistas e mais equânimes, inclusive com cunhos mais locais e regionais (HEALEY, 2012).

À vista disso, o planejamento, em destaque o público governamental, não deve ser compreendido como um fim em si mesmo, uma vez que seu processo está relacionado diretamente à formulação, à implementação ou à avaliação de uma política pública. Portanto, no âmbito da política pública, o processo de planejamento pressupõe a não neutralidade, devendo buscar um acordo social com vistas a garantir a sua implementação.

Dentro dessa perspectiva, Matus (1993) reforça a necessidade de o plano orientar a ação de forma concreta e não ser uma simples peça incapaz de indicar os caminhos, as direções para a superação dos problemas sociais identificados e os quais se pretende superar. Para o autor, o planejamento é o “cálculo que precede e preside a ação” (MATUS, 1996, p. 17). Não há, portanto, finalidade na elaboração de um plano, na esfera pública, sem a identificação de ações concretas e posterior aplicabilidade para a sua implementação.

Enquanto atividade técnico-política, o ato de planejar envolve filiações prévias a determinadas vertentes teórico-conceituais e o reconhecimento destas é o ponto inicial para o entendimento dos processos de planejamento e seus objetivos esperados, que estão relacionadas de maneira indissociáveis (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012).

Todas as vertentes teóricas do planejamento concebem a relação direta deste com a política pública, seja pela linha de obter a partir da atividade uma visão racional de melhoria de objetivos e eficiência de processo; ou, compreendendo o planejamento como um instrumento de promoção da transformação da realidade a partir de um projeto político e social construído em pluralidade, baseado na teoria advocacional.

Apesar do desenvolvimento de diversas vertentes híbridas, é possível identificar quatro principais vertentes teórico-conceituais que são balizadoras e mais utilizadas em todas as áreas do conhecimento: a globalista (*rational-comprehensive*); incrementalista (*incremental*); advocacional (*advocacy*); e colaborativa (*collaborative*) (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012; MCCONVILE, 2010; ISF-UTS; SNV, 2016; BORJA, 2008).

De forma geral, a vertente globalista foi mais preponderante nas décadas de 30 e 50. Seu objetivo é obter o entendimento do problema de forma global e a busca por resoluções amplas, sendo, portanto, a vertente mais idealista e abrangente. Está estruturada em uma visão de mundo baseada em fatos, experiências, e não em pessoas ou participação social. O planejamento é visto como um esforço técnico e apolítico e um processo baseado em objetividades dos técnicos especialistas (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012; MCCONVILE, 2010; ISF-UTS; SNV, 2016; BORJA, 2008).

Essa visão pós-guerra buscava o entendimento global dos problemas e a unificação dos objetivos, o que Lindblom (1959 apud FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012) argumentou como inviável de execução prática devido à necessidade do alto grau de compreensão da realidade e da complexidade analítica de dados globais, que estariam inclusive além da capacidade técnica dos planejadores.

Portanto, a vertente incrementalista, defendida como mais exequível por Lindblom, difere da globalista na medida em que busca apenas o foco do problema e não o seu entendimento global; objetiva a resolução específica do problema dentro das possibilidades realmente existentes. Reconhece as limitações da realidade e, portanto, é também reconhecida como pragmática, considerando a praticidade das propostas sustentadas na análise de experiências. O foco do planejamento já não é mais a definição de objetivos, e sim a tentativa de resolução de problemas bem definidos de maneira considerada eficiente. Nessa vertente, existe uma abertura para a participação das partes interessadas (*stakeholders*) e não apenas dos especialistas ou teóricos (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012; MCCONVILE, 2010; ISF-UTS; SNV, 2016; BORJA, 2008).

As vantagens práticas oferecidas pela vertente incrementalista são constantemente criticadas por especialistas da teoria advocacional, por a considerarem simplista e de enfoque muito limitado, visando resolução de conflitos específicos, sendo, portanto,

uma vertente incapaz de induzir a mudança da realidade social por não aprofundar nas questões complexas da dialética histórica, aceitando a realidade existente e imperfeita (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012).

As vertentes globalista e a incrementalista são consideradas as pioneiras do planejamento e, por isso, são mais focadas na delimitação do objetivo do planejamento e na execução adequada deste processo. Ambas são criticadas pela falta de capacidade de analisar a pluralidade dos interesses existentes na sociedade, o que influencia em um planejamento mais tecnocrático e teórico, sem a participação efetiva da população, e, portanto, de maior propensão a apropriação por grupos de interesses específicos.

As vertentes advocacional e colaborativa, chamadas de contemporâneas, incorporam o entendimento da pluralidade de interesses e da desigualdade da participação no poder decisório. Por conseguinte, são baseadas no exercício da comunicação, diálogo e maior participação e negociação da comunidade no processo de planejamento. O entendimento do planejamento como um processo relacionado ao ciclo de política pública, envolve a necessidade da obtenção do apoio político por meio da participação da população, como também da efetiva negociação para a execução do que foi planejado.

Desenvolvida na década de 1960-1970, a perspectiva advocacional, baseada em formulações de Paul Davidoff e Linda Davidoff, considera o planejamento elaborado pelo próprio interessado, em nível local, por meio de uma organização comunitária capaz de definir o que deve ser planejado. Engloba a participação de cidadãos e considera as suas práticas políticas, sociais, culturais e econômicas, assumindo a diversidade do interesse público. Essa vertente reconhece os cidadãos como agentes organizados capazes de agir sobre a própria realidade e guiar as decisões políticas em prol das demandas sociais (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012; MCCONVILLE, 2010; ISF-UTS; SNV, 2016; BORJA, 2008).

A vertente colaborativa considera o processo de planejamento como mais importante que o resultado, pois promove debates e discussões sobre alternativas. O consenso é obtido por meio de múltiplas perspectivas e com a participação coletiva, permitindo que os envolvidos influenciem diretamente no processo. A ênfase do plano volta-se para o entendimento de como a população constrói os problemas e as prioridades de

resolução por meio do debate e argumentação. O objetivo principal do plano é desenvolver a participação em uma perspectiva democrática, com a população sendo capaz de influenciar as decisões. Esse planejamento geralmente é visto como idealista e de difícil aplicabilidade (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2012; MCCONVILE, 2010; ISF-UTS; SNV, 2016; BORJA, 2008).

O Quadro 1 relaciona, de forma sucinta, as principais vertentes teórico-conceituais do planejamento, identificando-se para cada uma o foco do planejamento, o papel do planejador, o método e os resultados esperados.

Quadro 1 - Principais vertentes teóricas do planejamento e suas características

<b>Vertentes teóricas de planejamento</b>	<b>Foco do planejamento</b>	<b>Papel do planejador</b>	<b>Método de planejamento</b>	<b>Resultados</b>
Racional / Globalista	Alcançar necessidades, por meio de definição de objetivos científicos	Ter expertise, objetiva	Escolher entre opções, utilizando o critério racional e científico, não político	Plano genérico
Pragmática/ Incrementalista	Realizar as ações. Visão pragmática, visando apenas o possível	Atuar como facilitador, centrado na ação e não no todo	Avaliar as melhores opções para execução do plano com horizontes precisos por meio de experiências e intuições	Não realiza plano de consenso – Plano Setorial
Colaborativa	Acordo por meio do diálogo com a população afetada	Moderador, facilitando a comunicação entre os interessados	Diálogo interpessoal, aprendizagem mútua e consenso construído	Consenso para ação
Advocacional/ Comunitária	Aplicação dos princípios de justiça social	O planejamento é feito pelos interessados, em nível local e encaminhado pelo Estado	Debate e discussão	Plano plural

Fonte: Própria, base em ISF-UTS; SNV (2016); Borja (2008).

Da análise do Quadro 1, é possível perceber que o processo de planejamento não é neutro, estando vinculado e orientado às perspectivas teórico-práticas dos agentes do planejamento, as quais influenciam nos mecanismos de elaboração de planos, na sua implementação e na avaliação.

A vertente globalista permite a obtenção de um plano genérico, fundado em escolhas científicas baseadas nas opiniões de especialistas e, por outro lado, a incrementalista gera um plano direcionado à execução de metas mais objetivas e focalizadas, sendo

que o plano não tem o objetivo de estabelecer um consenso, pois considera-se que a realidade é contraditória, portanto não almeja promover modificações mais amplas da realidade política e social, mas sim a obtenção do cenário possível como resultado.

A colaborativa visa um maior diálogo com a população e o plano é construído a partir da aprendizagem técnico-comunidade, com vistas à construção do consenso, sendo este o objetivo principal do processo. A vertente advocacional, busca a participação deliberativa dos interessados no processo de planejamento, instituindo para isso o método do debate democrático para a elaboração de um plano plural, em que todos os interesses são considerados como relevantes e importantes para a definição das metas.

### 3.2 BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Ao longo do século XX, ao passo que as vertentes do planejamento foram se desenvolvendo, o planejamento enquanto atividade governamental foi se institucionalizando, sendo atualmente considerado como uma função intrínseca e indelegável do Estado (CARDOSO JR.,2014).

Principalmente no período pós Segunda Guerra Mundial, o planejamento se desenvolveu com uma função histórica do Estado para equilibrar o crescimento econômico e industrial dos países com o controle ou ampliação dos mercados. Assim:

No plano político, tratava-se, ao menos na banda ocidental do planeta, de compatibilizar planejamento (ação deliberada do Estado sobre o mercado como domínio do econômico) com democracia representativa (isto é, ampliação e garantia de liberdades políticas, civis e sociais), em contexto de reconstrução de países e nacionalidades após a Segunda Guerra Mundial (CARDOSO JR., 2014, p.10).

No Brasil, o planejamento governamental se iniciou nos anos 30, no Estado Novo sob o comando do governo de Getúlio Vargas. Nesse governo, o objetivo expresso era guiar o processo de industrialização, ainda incipiente no País, e a criação de empresas públicas e estatais, característica do então governo nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista do Estado no período. Nessa conjuntura histórica, foram criadas iniciativas de planejamento importantes, tais como: Relatório Simonsen (1944-1945); Missão Cooke (1942-1943); Missão Abbink (1948); Comissão Mista Brasil – EUA (1951-1953); Plano Salte (1948), dentre outros, que contribuiram para criar a

cultura da prática de planejamento, que foi sendo desenvolvida durante os anos subsequentes (SOUZA, 2004).

Nas décadas de 60 e 70, a rápida difusão de experiências de planificação democrática na Europa Ocidental e América do Norte não foi realizada de forma concomitante com a América Latina, devido ao período de ditadura em que esses países estavam inseridos. Principalmente no Brasil, as diversas iniciativas de planejamento nesse período histórico foram realizadas pela necessidade de montagem de sistemas de financiamento e difusão do industrialismo para o projeto desenvolvimentista, não tendo sido desenvolvidas iniciativas de planificação democrática, mas de planejamentos setoriais tecnoburocráticos e, portanto, sem a participação social nos processos (CARDOSO JR., 2014; REZENDE, 2010).

A partir da década de 80, com a redemocratização do País e depois com a promulgação da Constituição Federal, o planejamento passou a ser uma necessidade, havendo uma intensificação da sua prática na busca de colocá-lo como uma atividade contínua da ação estatal, segundo os princípios democráticos. Nesse momento o aparato administrativo do Estado ainda estava em formação, bem como as instâncias de participação da população.

Na década de 1990, com as recomendações do Consenso de Washington, se intensificou em diversos países orientações para a reforma do Estado segundo uma abordagem mais gerencial, chamada de *New Public Management*, teoria voltada para a eficiência, redução de custos e obtenção de maior eficácia na prestação dos serviços públicos (CARDOSO JR., 2014). No Brasil, esse período foi caracterizado pela busca da redução da máquina pública na prestação de serviços públicos, embasada pela Reforma do Estado proposta por Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Segundo Cardoso Jr. (2014, p.15),

No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento (no sentido forte do termo) passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura. Vale dizer, concepção centrada na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente. Em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, suas instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. O planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções

da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.

O início do século XXI é considerado como a retomada do planejamento governamental no Brasil, com a retomada do papel do Estado como planejador e executor de políticas públicas (CARDOSO JR., 2014). O planejamento tomou uma perspectiva mais democrática, com iniciativas de participação social, como o exemplo da formulação do PPA 2004-2007 com a realização de plenárias em 27 estados para definição de desafios específicos e prioritários, bem como o fortalecimento de ministérios e secretarias, que passaram a desenvolver planejamentos setoriais (COUTO, 2014).

### 3.3 PLANEJAMENTO EM SANEAMENTO BÁSICO

#### 3.3.1 Breve abordagem sobre as experiências brasileiras

O saneamento básico, segundo a Constituição Federal (CF), é uma competência partilhada entre as três esferas de governo. Conforme exposto no artigo 21 é de responsabilidade da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transporte urbanos, já o inciso IX, do artigo 23 define que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; e, por outro lado, o artigo 30, define que é de competência municipal “legislar sobre assuntos de interesse local”, e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, o que inclui o transporte coletivo e o saneamento básico (BRASIL, 1988, p. 10, 11 e 14).

Portanto, a primeira iniciativa de planejamento em saneamento básico em âmbito nacional foi realizada durante o regime militar, com o desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971. Baseado em uma vertente tecnocrática e incrementalista, o planejamento visava o estabelecimento de metas para a melhoria do atendimento urbano de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, não englobando os componentes manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem urbana.

Alinhado a um contexto político voltado para a industrialização e urbanização, o saneamento básico constituiu-se como um fator que contribuiu para a melhoria das condições de saúde pública nos grandes centros urbanos, especialmente das regiões Sul e Sudeste onde a maior parte dos recursos eram direcionados. O extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) centralizava a coordenação e fluxos de recursos para os investimentos do Planasa, que eram oriundos, em sua maior parcela, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A gestão do setor se baseava na centralização decisória no âmbito federal, em investimentos concentrados nas regiões e serviços mais rentáveis e na indução de concessões municipais dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs), processo este em que os municípios, na prática, renunciavam as prerrogativas de titular dos serviços. Enfim, o modelo baseava-se na assimetria decisória entre União, estados e municípios, na concentração setorial dos investimentos em redes de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, e na concentração dos investimentos nos grandes aglomerados urbanos (ARAÚJO FILHO, 2008, p.61).

Além disso, o Planasa estimulou a criação das Companhias Estaduais de Água e Esgoto e os Fundos Estaduais de Água e Esgoto (FAE), gerando um processo de concessão dos serviços municipais. Durante o período de implementação do Plano, houve a abertura para a busca de financiamento externo atendendo a uma diretriz política do período do regime militar fortemente influenciada por diretrizes de instituições financeiras internacionais, em especial do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ARAÚJO FILHO, 2008).

Com o fim do Planasa, a política de saneamento básico, bem como a função de planejamento, foi pulverizada em diversos órgãos, resultando em uma superposição de competências e ausência de um marco jurídico político e de planejamento no Brasil (REZENDE; HELLER, 2002; ARAÚJO FILHO, 2008).

Em 1993, houve a tentativa de criação de uma Política Nacional de Saneamento pelo Projeto de Lei nº 199/1993, vetado integralmente pelo Executivo, que alternativamente desenvolveu o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), financiado pelo Bird (REZENDE; HELLER, 2002). O Projeto propôs diretrizes para a “modernização” da prestação dos serviços por meio da concessão dos serviços públicos de água e esgoto para empresas privadas, alegando-se para a sociedade que haveria uma ampliação dos investimentos. No entanto, o modelo liberal do PMSS para o saneamento básico não se consolidou em face da conjuntura política

desfavorável ao governo federal que não dispunha de base no Congresso Nacional para aprovar o Projeto de Lei nº 266/1996 e, posteriormente, o Projeto de Lei nº 4.147/2001. Além da fragilidade legal e institucional da proposta, as fortes reações da sociedade civil organizada contribuíram para o recuo do governo (REZENDE; HELLER, 2002).

O Projeto de Lei nº 4.147/2001 previa transferir para os estados o poder concedente dos serviços públicos de água e esgoto, o que facilitaria a privatização das Companhias Estaduais de Água e Esgoto do País. No entanto, a titularidade municipal definida pela Constituição Federal de 1988 foi o maior entrave para o avanço da proposta, além da resistência organizada de diversas organizações da área até o final do mandato do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 2002 (REZENDE; HELLER, 2002; SOUSA, 2011).

No ano de 2005, após a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o Projeto de Lei nº 4.147/2001 foi retirado do Congresso e foi iniciado um momento político e econômico com avanços institucionais, jurídicos e políticos no saneamento básico do País.

A partir do ano de 2003 ocorreram diversas mudanças significativas: o extinto, Ministério das Cidades foi criado com o objetivo de “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte” e que possuía uma estrutura baseada em três principais problemas territoriais: a moradia; o saneamento ambiental; e questões de mobilidade e trânsito (MARICATO, 2006, p. 215); criou-se a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, subordinada a esse Ministério; realizou-se a 1ª Conferência Nacional das Cidades, criou-se o Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES); e, em 2005, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.296/2005, propondo a Política Nacional de Saneamento Básico (BORJA, 2014; SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

Após amplas discussões, em 2007 e já no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi aprovado o primeiro marco legal da área, a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a política federal de saneamento básico.

Portanto, a partir da Lei Nacional, o planejamento passa a ser uma função indelegável da gestão dos serviços.

No artigo 9º da LNSB é definida a responsabilidade do titular dos serviços de formular a Política Municipal de Saneamento Básico e elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), instrumento fundamental da política e da gestão dos serviços e uma ação indelegável a outro ente. Os planos passam a ser uma exigência para a legalidade dos contratos para a delegação da prestação de serviço, para a regulação e fiscalização, o controle social, além de ser condição para o acesso a recursos federais.

Apesar de a Lei não ter definido o prazo para os municípios apresentarem o PMSB, o Decreto nº 7.217/2010 estabeleceu o prazo de 31 de dezembro de 2013 como o limite para apresentação do PMSB, como condição necessária para a obtenção de recursos orçamentários da União ou de financiamentos geridos ou administrado pela Administração Pública Federal voltados para o saneamento básico. Tal prazo já foi postergado três vezes, sendo a primeira para o ano de 2015, pelo Decreto nº 8.211/2014, a segunda para o ano de 2017, pelo Decreto nº 8.629/2015, e mais recentemente o Decreto nº 9.254/2017 alterou a data para 31 de dezembro de 2019, culminando inerentemente na postergação da elaboração do PMSB por diversos municípios.

A LNSB definiu, em seu artigo 52, o planejamento em âmbito federal, estabelecendo que a “União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Saneamento Básico” (BRASIL, 2007, p. 31). Com isso, em 2008, deu-se início à segunda iniciativa de planejamento em nível nacional no campo do saneamento básico, por meio da elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), que contou com cinco fases.

A primeira, envolveu o “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania” (BRASIL, 2008), que após amplas discussões visando a adesão dos diversos segmentos da sociedade foi aprovado. A segunda etapa do planejamento foi a elaboração do estudo denominado “Panorama do Saneamento Básico no Brasil” (BRASIL, 2011), onde foram apresentados os princípios, os objetivos, o diagnóstico da situação do *deficit*, dos investimentos, dos programas e projetos, da prestação dos serviços e da regulação e fiscalização; além da definição do cenário de planejamento, das metas, investimentos necessários para 20 anos, as macro diretrizes e programas.

A terceira fase envolveu discussões regionais da versão preliminar do Plano e a quarta a Consulta Popular, quando se submeteu o Plano à avaliação da sociedade (BRASIL, 2013). Por fim, a quinta fase, foi todo o processo de discussão nos conselhos nacionais de Saúde, do Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e das Cidades. O Plansab, cuja produção foi coordenada pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional, contou com a participação da representação de diversos atores e entidades de ministérios, universidades federais, entidades profissionais, de trabalhadores e empresariais, conselhos nacionais, e outras entidades da sociedade civil organizada, dentre outros.

Destaca-se que a lógica adotada para a elaboração do Plansab é a de um planejamento que dá ênfase a uma visão estratégica de futuro. Nesse modelo, o futuro não é simplesmente uma realidade desenhada pela equipe de planejamento, abordagem esta usual no planejamento tradicional, que adota a despeito de se saber que o planejador não dispõe da capacidade de influenciar todos os fatores determinantes desse futuro. O enfoque adotado, ao contrário, é o de procurar visualizar possíveis futuros, denominados de cenários, a partir das incertezas incidentes, com base em sólida análise da situação atual e pregressa. Parte da premissa de que não é possível prever o futuro, mas apenas fazer previsões de possibilidades, procurando reduzir os riscos das incertezas e propiciar ferramentas que facilitem a definição de estratégias. A construção da visão estratégica com os diversos atores envolvidos procura assumir a complexidade dos processos de mudança, geradores de resistências e de conflitos, e ao mesmo tempo considera que a visualização do futuro, no horizonte de planejamento, é plena de incertezas e de alterações frequentes na realidade social, política e econômica (BRASIL, 2013, p. 13).

Além de possuir a importância como um marco orientador a longo prazo, o Plansab também passou a ser utilizado como referência para elaboração de planos municipais (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013). As metodologias utilizadas no Plansab foram: Prospectiva Estratégica Situacional (PES); Prospectiva Estratégica; e planejamento participativo em todas as etapas realizadas, superando a vertente do Planejamento Normativo ou Tradicional (BRASIL, 2014; SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

O Plansab considerou o Planejamento Estratégico Situacional, metodologia proposta por Carlos Matus que trata o planejamento público sob a ótica fundamentalmente política no diagnóstico, onde houve a incorporação das explicações políticas, econômicas e sociais da realidade. O prognóstico por sua vez incorporou elementos da Prospectiva Estratégica, metodologia utilizada por Michel Godet, incorporando uma fase reflexiva para identificação dos possíveis cenários e principais variáveis consideradas no sistema (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

O planejamento normativo, não considerado metodologicamente no Plansab, se aproxima da vertente pragmática, na medida em que há uma valorização da dimensão técnica-normativa, além dos aspectos econômicos, visando à racionalização e otimização de aplicação de recursos. Nesse momento de planejamento normativo, as dimensões políticas e sociais são consideradas a partir da análise do comportamento histórico, buscando maior objetividade no processo. A visão do planejador é central, menosprezando-se as influências de outros agentes sociais no planejamento, e a definição final do plano é o estabelecimento de certezas, buscando a execução de planos com horizontes precisos, por meio da adoção de projeções estatísticas (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013; ISF-UTS; SNV, 2016; BORJA, 2008).

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), por sua vez, considera as dimensões políticas, técnicas e sociais dos diversos atores envolvidos. O PES, criado e fundamentado pelo economista chileno Carlos Matus, compreende que o ator planejador está dentro da realidade social e coexiste com outros atores. Essa perspectiva se diferencia do planejamento normativo, que admite a ação como o produto de uma realidade imutável da sociedade.

Matus (1993) define o PES como um planejamento democrático, na medida em que é definido como a ação intencional e reflexiva, no qual o planejador espera obter resultados em uma situação de cooperação e conflito. Compreendendo a sociedade como um sistema de forças sociais conflitantes, que agem de formas diferenciadas, o planejamento tem o objetivo de construir o consenso em prol de interesses coletivos.

Para Matus (1993), o planejamento é dividido em quatro etapas: 1. Explicativo, etapa da explicação da realidade; 2. Normativo, no qual define o conteúdo desejado; 3. Estratégico, por meio da análise das alternativas; e, 4. Tático-operacional, definindo a forma de agir sobre a realidade. Apesar da divisão metodológica em fases, o PES não se baseia em uma sequência linear de processos, mas compactua com o conceito de retroalimentação do cálculo e ação.

O momento explicativo é a definição da realidade, e apesar da sua definição como primeira etapa, é inesperável dos outros três momentos visto que todos possuem características que sugerem a explicação da realidade. Na prática, “explicar a situação presente significa reconsiderar a validade do conjunto de problemas relevantes com base nos quais viemos conduzindo nossa intervenção no sistema” (MATUS, 1993, p.304).

O momento normativo é considerado “como a instância de desenho do conteúdo propositivo do plano que precisa como deve ser a realidade, em contraposição aos problemas presentes” (MATUS, 1993, p. 336). Ou seja, engloba atividades de como deve ser a estratégia do plano, como deve ser a decisão e a execução do plano e como deve ser seu conteúdo para explicar a situação e selecionar os problemas (MATUS, 1993).

O terceiro momento, o estratégico, “é a etapa em que se realiza o cálculo da articulação entre o dever ser e do pode ser” (MATUS, 1993, p.404). Nesse momento, são realizadas análises da viabilidade política, econômica, institucional-organizacional e viabilidade de síntese ou simultaneidade de planos para a formulação da eficácia e funcionamento do plano formulado (MATUS, 1993).

O momento tático-operacional é definido como “a fase de mediação entre o conhecimento e a ação, sendo a comunicação e o tempo as principais dificuldades desse momento” (MATUS, 1993, p. 482). Portanto, a condução do planejamento engloba a redefinição constante da situação presente para a adequação da ação futura. Enquanto o planejamento normativo entende o planejamento e o plano como o produto final, como um ciclo de identificação da realidade, proposições para o futuro e execução, o planejamento situacional identifica o planejamento como “um processo permanente e incessante de fazer, revisar, avaliar e refazer planos, e só conclui sua tarefa com a decisão concreta do dia a dia” (MATUS, 1993, p. 485).

A Prospectiva Estratégica, criada e fundamentada por Michel Godet, é o planejamento baseado em cenários e, devido ao seu constante uso, vem consolidando-se como a principal técnica de prospecção (GODET *et al.*, 2007). Godet (2000) compreende que a antecipação das mutações pode acontecer quando realizadas de forma coletiva e permitem a estruturação mais transparente e eficaz da avaliação das opções de estratégias e, portanto, a maior probabilidade de guiar a realidade para o futuro desejado.

A prospectiva baseia-se na formalização matemática, probabilidade, apoiando-se em métodos e técnicas como análise estrutural, matriz de impactos cruzados e análises multicritério. A análise estrutural é o instrumento desenvolvido por Michel Godet para avaliar as relações entre as variáveis existentes no sistema estudado por meio de uma reflexão coletiva (GODET *et al.*, 2007). Com a utilização desse instrumento é

possível definir as variáveis-chaves e sua influência no sistema global. Na elaboração do Plansab foi utilizada a análise estrutural para a identificação das variáveis-chave; análise de atores; avaliação da sustentação política dos cenários eleitos; ou na análise dos jogos de aliança e conflitos, instrumentos prescritos por essa corrente (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

O planejamento no campo do saneamento básico não se restringe ao Brasil; diversas iniciativas internacionais têm sido realizadas e estudadas em diversos países, contribuindo para a construção de um conhecimento mais consolidado. Inicialmente, no entanto, é necessário ressaltar a diferença de abordagem do Brasil e de outros países.

No Brasil, o planejamento se reporta às quatro componentes do saneamento básico, inclusive atendendo não só ao conceito, mas também ao princípio da integralidade. Em outros países o planejamento contempla, de forma separada, as componentes de abastecimento de água, do esgotamento sanitário, da drenagem pluvial e dos resíduos sólidos.

Cabe também esclarecer que o termo *sanitation* da língua inglesa não se refere a saneamento, mas apenas ao componente de esgotamento sanitário. A similaridade das palavras tem gerado equívocos de interpretação evitáveis. Dito isso, é possível identificar o maior número de iniciativas internacionais principalmente com planejamento de esgotamento sanitário, reconhecido como *sanitation* na língua inglesa.

Principalmente pela necessidade de obter um documento de planejamento para solicitar financiamento internacional de programas e projetos, ou por recentes obrigatoriedades de legislações nacionais, países como Indonésia, Índia, Malásia e Filipinas têm desenvolvido seus *City Sanitation Plans* (CSPs) (ISF-UTS; SNV, 2016). Apesar de setoriais, focados apenas na componente de esgotamento sanitário, esses planos têm um escopo similar aos dos planos municipais de saneamento básico.

A difusão dessas iniciativas externas tem gerado um crescente desenvolvimento de conhecimento acerca do planejamento, dos processos de elaboração de planos e da implementação. A maioria dessas iniciativas tem tido apoio financeiro de instituições internacionais e também de centros de pesquisas acadêmicos e de centro de pesquisa não governamentais, gerando uma série de estudos e material científico, entre eles:

Sanitation 21 (PARKINSON *et al.*, 2014); Community-Led Urban Environmental Sanitation Planning (CLUES) (LUETHI *et al.*, 2011); Guidance for City Sanitation Strategies (SSK) in Indonesia (WSP, 2009); City Sanitation Plans (CSPs) in India (SSWM, 2015); Guide to Strategic Planning for Municipal Sanitation (TAYLER *et al.*, 2000); Learning Paper (ISF-UTS; SNV, 2016); Practical Methodology for Designing a Sustainable Sanitation Plan (ROSENSWEIG *et al.*, 2002).

Apesar de o desenvolvimento dessas experiências regularmente estar relacionado com organizações internacionais, McConville (2010) identificou que na maioria dos casos a motivação de planejar o saneamento é proveniente de iniciativa governamental e, similarmente ao Brasil, estão atrelados às definições legais ou mudanças de legislação, como foi no caso da Lei nº 11.445/2007.

Em uma perspectiva mais internacional é possível afirmar que, até então, a principal abordagem no planejamento dos *City Sanitation Planning* visava um padrão de cumprimento de atividades lineares, divididas em: análise de contexto; definição de objetivos; análise de opções; criação do plano; definição do plano de implementação. Essa perspectiva linear do processo de planejamento se alinha mais com a vertente racional de planejamento (ISF-UTS; SNV, 2016).

No entanto, os estudos mais recentes de avaliação de planejamento na área de saneamento básico de diversos países têm mostrado que devido a uma crescente compreensão da limitação da vertente racional de planejamento, outros aportes do planejamento advocacional, pragmático e colaborativo têm sido incorporados atualmente aos novos planos, a depender do país a desenvolvê-lo (ISF-UTS; SNV, 2016). Não obstante, no desenvolvimento de planejamento dessas vertentes, tem se reconhecido como limitações na área do saneamento básico, o baixo conhecimento, motivação e experiência da população e governos (MCCONVILLE, 2010; ISF-UTS; SNV, 2016).

Em relação às abordagens do planejamento, as iniciativas internacionais podem se dividir em: *top down* e *bottom up*. Na abordagem *top down*, o planejamento é mais centralizado em especialistas e realizado de forma mais racional e pragmática. No *bottom up* as principais motivações e atividades são desenvolvidas pelos próprios interessados, no caso a população. Existem intermediações dessas abordagens que

podem privilegiar vertentes de planejamento na direção *top down* ou, ao contrário, na *bottom up* (ISF-UTS; SNV, 2016).

A partir da análise de cinco diferentes processos de planejamento na componente de esgotamento sanitário, McConville (2010) definiu que embora o processo de elaboração do plano fosse baseado na utilização de vertentes mais participativas, como colaborativa e advocacional, na execução e elaboração do plano, as vertentes globalista e incremental eram as mais utilizadas.

Da mesma forma, a autora conseguiu identificar durante as fases finais do processo de planejamento, nos momentos de definição das soluções e formulação dos passos para a implementação, a vertente de maior presença era a incrementalista. No entanto, em todas as outras etapas, e principalmente na etapa de identificação da situação atual do esgotamento sanitário local, a vertente mais utilizada era a globalista, de maior descrição e de definições mais amplas e idealistas (MCCONVILLE, 2010).

Reconhecer as iniciativas internacionais e as suas vertentes teóricas utilizadas para o planejamento do saneamento básico permite a conceituação e diferenciação mais adequada do planejamento no Brasil, que tem sido realizado por meio dos instrumentos denominados Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

### **3.3.2 Plano Municipal de Saneamento Básico**

Como já discutido, a promulgação da Lei nº 11.445/2007 constituiu-se como marco legal nacional do saneamento básico, e ao estabelecer as diretrizes nacionais consolidou diversos avanços na área. Entre elas a do planejamento se consolidar como uma função indelegável do titular dos serviços públicos de saneamento básico, ou seja, torna-se obrigação do município a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e a respectiva formulação da Política Municipal de saneamento básico.

O Panorama Nacional de Planos Municipais de Saneamento Básico indica as diversas funções do PMSB (BRASIL, 2017, p. 8, 9 e 10):

- Objeto de construção de um pacto social, capaz de contribuir para reverter às desigualdades sociais por meio da universalização do acesso aos serviços, recuperar a integridade ambiental e sensibilizar a todos sobre a

relevância da política e da gestão dos serviços de saneamento básico para a agenda de desenvolvimento do município.

- Instrumento de planejamento territorial que não se encerra no relatório do Plano, e necessariamente se desdobra na implantação das ações propostas, acompanhamento e avaliação dos impactos e resultados.
- Oportunidade para colocar o saneamento básico na agenda da cidade e assim envolver os agentes públicos e sociais em um ambiente de cooperação, com responsabilidades compartilhadas entre todos.
- Instrumento orientador das políticas, programas e ações de saneamento básico no âmbito municipal, buscando sua observância na previsão orçamentária e na execução financeira.
- Estratégia de interlocução e articulação com outros planos setoriais correlatos por meio de uma abordagem do território que contemple a dimensão regional e o contexto da bacia hidrográfica onde o município está inserido, bem como a convergência com as diretrizes dos planos estaduais, quando forem adequadas para a realidade local.
- Produto de implementação das macrodiretrizes e estratégias do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), sobretudo no que tange o papel do município nas ações coordenadas de planejamento do setor e de articulações interinstitucionais e interfederativas.
- Condição para pleitear recursos junto à União, organismos internacionais e construir parcerias com empresas privadas sediadas no município.
- Referência para o exercício das funções de regulação e fiscalização do saneamento no município, sobretudo como instrumento normativo dos contratos de prestação dos serviços por agentes públicos e, se for o caso, por agentes privados.
- Oportunidade para capacitação de gestores públicos, técnicos, prestadores de serviços, conselheiros municipais e lideranças comunitárias que atuam na política pública de saneamento básico e áreas correlatas como moradia, saúde, meio ambiente, gestão de recursos hídricos, entre outras.
- Instrumento para fortalecer e qualificar a participação popular e o controle social, de maneira a influenciar o processo decisório sobre as prioridades de investimentos e de ações no território, assim como para garantir a qualidade dos serviços prestados à população.
- Ferramenta para organizar e/ou consolidar o sistema municipal de informações em saneamento básico, se possível gerando indicadores que fazem interface com as condições de saúde, do meio ambiente, das condições 10 de habitabilidade, entre outros, apoiando inclusive o processo de acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados.

Embora seja de responsabilidade do município, o PMSB, como instrumento de planejamento, deve atender as diretrizes nacionais estabelecidas na Lei Nacional de Saneamento Básico e seus princípios fundamentais, a saber: universalidade; integralidade; controle social; intersetorialidade; tecnologias apropriadas, dentre outros (BRASIL, 2007). Além disso, o Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, dispõe sobre o conteúdo mínimo do plano:

- 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, p. 8).

Assim, de forma geral, o PMSB em seu escopo básico inclui o diagnóstico da situação social e de saneamento básico do município, o projeto do futuro esperado, sendo indicado um prognóstico dos possíveis modelos de gestão, metas, programas, projetos e ações, e as estimativas dos custos dos serviços e ações.

Instituído como um princípio básico, os mecanismos de controle social precisam ser garantidos em todo o processo de elaboração do PMSB. Segundo Ataíde (2012), a LNSB inaugura uma nova fase no saneamento básico, englobando o controle social como princípio fundamental, garantindo, dessa forma o acesso a informações e a participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação dos serviços, aproximando o processo para uma vertente de planejamento colaborativa e advocacional.

Cardoso Jr. (2014) estabeleceu três premissas fundamentais para a elaboração do PPA 2016-2019, e que podem ser replicados e validados para o processo de planejamento do saneamento básico, são elas: 1) o planejamento não é uma panaceia, mas pode ser parte da solução; 2) o planejamento não é um plano, é um instrumento de uma política; e 3) os mecanismos técnicos e políticos reais são muitas vezes diferentes dos formais.

Embora o planejamento exija o registro formal dos estudos e propostas em documentos, livros e planos, principalmente para comunicação interna e externa ao governo, suas atividades se constituem em um processo dinâmico que faz parte do cotidiano da administração pública, devendo ser acompanhado, avaliado, revisado e atualizado continuamente. Por outro lado, é importante destacar que a elaboração de um plano, além de ser um esforço técnico, se constitui em um processo político que envolve um debate democrático sobre os diferentes interesses dos atores sociais, buscando a consolidação de um projeto político capaz de guiar a ação governamental

de forma mais legítima, sendo este um objetivo a ser perseguido (CARDOSO JR., 2014).

O município, titular dos serviços públicos de saneamento básico, pode realizar a elaboração do PMSB conforme o próprio plano de trabalho, compreendendo o conteúdo básico previsto na Lei. No entanto, instituições federais constantemente estabelecem um conjunto de instrumentos normativos, chamado de Termo de Referência, para apoiar os municípios no processo de elaboração. A Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e o extinto Ministério das Cidades (MCIDADES) possuem Termos de Referências - TRs com metodologias para contemplação do conteúdo exigido pela Lei em sete produtos ou relatórios, enquanto o MCidades exigia a divisão do conteúdo em oito produtos (BRASIL, 2018; BRASIL, 2016).

Portanto, independentemente da nomenclatura e da quantidade de produtos técnicos desenvolvidos conforme exigências da fonte financiadora ou pelo interesse do município, o processo de elaboração do PMSB busca, por meio do seu conteúdo mínimo descrito pela Lei, promover a participação da população de forma a identificar os seus anseios, os objetivos a serem alcançados no futuro, as definições de metas e estimar o plano de ação necessário para o alcance desses objetivos e metas.

Apesar dos entes da federação brasileira (União, estado e município) possuírem competências comuns para o saneamento básico, a Constituição Federal definiu claramente a competência municipal para legislar e prestar os serviços, cabendo a este ente, segundo a Lei Nacional de Saneamento Básico, a formulação da Política Municipal de Saneamento Básico e a elaboração de PMSB. Assim, a Constituição Federal, no rastro dos debates sobre a descentralização das políticas públicas no Brasil nos anos 80 e sua relação com a democratização dos processos decisórios, reforça o poder local como o ator privilegiado para atender diversas demandas de interesse local, como as de educação, saúde, transporte saneamento básico, dentre outros.

A transferência da responsabilidade para entes subnacionais recai na temática da descentralização das políticas, que tem sido objeto de intensos debates. Conforme Falleti (2006) define, a descentralização das políticas envolve a transferência de responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores. Segundo essa autora, a descentralização pode ser dividida em três

categorias: descentralização administrativa, envolvendo a transferência de administração e de provisão de serviços públicos sociais; descentralização fiscal, conjunto de políticas desenhadas para aumento da receita ou autonomia dos governos subnacionais; e descentralização política, reformas desenhadas para transferir autoridade política para atores subnacionais (FALLETI, 2006).

O pressuposto da descentralização é de que unidades subnacionais possuam maior poder decisório, o que gerou um certo consenso de que, por consequência, haveria a indução de políticas públicas mais apropriadas e democráticas. Por consequência, os serviços públicos seriam mais eficientes, visto que estes seriam planejados, formulados e executados no próprio território (ARRETICHE, 1996). Para Dowbor (1987, p. 39) a descentralização “representa a devolução do espaço de decisão ao cidadão”, e ainda complementa que “devolver uma dimensão significativa à decisão local implica devolver ao cidadão um espaço onde ele pode moldar o mundo no qual vive”.

Sabe-se, no entanto, que a descentralização na prática, por si só não tem gerado resultados positivos e democráticos como se previa na década de 1980. Anos após a sua aplicação no Brasil, em diversos setores e contextos históricos e territoriais, a descentralização não é, quando considerada exclusivamente, um indutor direto de democracia e de maior participação social.

Arretche (1996) identificou os fatores intervenientes para maior democratização a partir do processo de descentralização e definiu que a existência dessa relação direta depende mais da formalização de instituições políticas. Ou seja, a municipalização, por si só, não é capaz de produzir efeitos democráticos na sociedade, salvo casos no qual o município tenha instituições políticas formalizadas e engajadas para tal. Caso contrário, a relação de poder apenas se reconfigura, levando o clientelismo político histórico para o contexto local.

Falleti (2006) complementa que quando a descentralização administrativa ocorre sem a respectiva transferência de recursos, os entes subnacionais ficam dependentes das transferências financeiras nacionais ou em situação de endividamento municipal para a prestação dos serviços públicos.

Arretche (2004) analisa a política de saneamento e define que devido à concentração da função de financiamento e formulação da política nacional, a autoridade está

concentrada na União. Isso porque devido ao expressivo volume de recursos necessários para implementação dos serviços públicos de saneamento básico, a maior parte dos municípios e estados brasileiros não possuem receitas suficientes, dependendo diretamente de repasses e financiamento federal. Para a autora, a falta de representatividade subnacionais nas instâncias decisórias do Conselho Gestor do FGTS, principal fundo de financiamento do saneamento básico com recursos onerosos, implica na definição de regras de distribuição dos empréstimos de forma unilateral pela esfera federal (ARRETICHE, 2004).

Para Arretche (2004, p. 25) embora

A descentralização fiscal e de políticas sociais tenha aumentado as capacidades administrativas, fiscalizadoras e de produção de serviços dos governos subnacionais, a vinculação de gasto tende ainda a reproduzir, no plano da implementação das políticas, desigualdades preexistentes de capacidade de gasto.

Diante do cenário de que no Brasil a maior parte dos municípios possuem baixa capacidade econômica, dependência de transferências fiscais nacionais e baixa qualificação, Arretche (1999, p. 136) argumenta que

O escopo da descentralização depende diretamente da continuidade no tempo da implementação de estratégias de indução destinadas a compensar obstáculos derivados da (in)capacidade fiscal e/ou administrativa dos governos locais. Políticas continuadas de capacitação municipal revelaram-se decisivas para explicar variações no escopo da transferência de atribuições sociais às administrações municipais em cada estado.

Por conta disso, Almeida (2005) considera que a descentralização provocou a redefinição das responsabilidades em relação à provisão de alguns serviços sociais, porém possui tendências centralizadoras por diversas forças, principalmente fiscais e do controle de poder decisório.

Apesar de em sua definição teórica, a descentralização permitir que os governos locais subnacionais estabeleçam agendas próprias de atividades nas políticas sociais, como de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento básico, como o Plano Municipal de Saneamento Básico, a municipalização não implicou em, necessariamente, transferência de capacidade decisória e implementação de políticas sociais mais democráticas devido às ausências de capacidade financeira e administrativas municipais.

Diante disso, é possível adaptar as três premissas estabelecidas por Cardoso Jr. (2014) para realidade do planejamento em saneamento básico, ao ponto que: 1) embora o plano seja um instrumento indutor de organização da gestão municipal para a ação, o planejamento, por si só, não é capaz de resolver de forma imediata o *deficit* do saneamento básico; 2) o PMSB não é finalizado após a aprovação do seu documento final, mas deve ser entendido como um instrumento de política pública e sua implementação é de fundamental importância para a obtenção de resultados esperados e planejados; e 3) a capacidade institucional, política, social, técnica e econômico-financeira da gestão municipal é variável e influencia diretamente na implementação das metas estabelecidas, por vezes, distanciando-as das formalizadas no processo de planejamento.

Desde o ano de 2007, iniciativas de planejamento municipal de saneamento básico se desenvolveram no Brasil, e, portanto, identificar o panorama atual de conhecimento científico produzido acerca das experiências realizadas nos PMSBs, bem como dos obstáculos identificados, torna-se necessário para o reconhecimento das problemáticas relacionadas à elaboração deste instrumento, e sua posterior implementação.

### 3.3.2.1 Panorama atual dos PMSBs

As iniciativas pioneiras de produção técnico-científica sobre a temática foram provenientes de órgãos governamentais, principalmente do Ministério das Cidades e da Funasa. Parte dessa produção buscou consolidar conceitos, metodologias e técnicas sobre os processos de planejamento, com base no marco legal e nas matrizes teórico-metodológicas disponíveis, com o objetivo de capacitar técnicos, gestores e organizações da sociedade civil para a elaboração dos PMSBs dos municípios brasileiros (BERNARDES *et al.*, 2006; BORJA; MORAES, 2008; BORJA, 2009; MORAES; BORJA, 2009; MORAES, 2010; BRASIL, 2011).

Melo (2009) inicia a produção acadêmica sobre a temática, buscando avaliar a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas e seus instrumentos, focando na avaliação da participação e controle social. A partir da análise qualitativa, a autora identificou que apesar do caráter inovador do processo de elaboração do Plano de Alagoinhas com controle social, os resultados estiveram

aquém do estabelecido pela política, demonstrando baixos índices de eficiência, eficácia e efetividade. Após a aprovação da Lei Municipal de Saneamento Básico, o Fundo Municipal de Saneamento Básico e o Sistema de Informações não foram ainda implementados, e os instrumentos de Conferência e Conselho estavam inativos quando realizada a pesquisa (MELO, 2009).

A principal contribuição da pesquisa foi a indicação de que a participação da sociedade civil no processo de elaboração e na composição posterior do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental não são suficientes para garantir o acompanhamento devido da implementação da política municipal. Entre os possíveis aspectos intervenientes foram indicados:

(...) talvez a falta de política nacional de saneamento ambiental, o desconhecimento sobre a institucionalização de sistemas municipais de saneamento ambiental, a incipiência de experiências em participação e controle social no saneamento, a cultura política arraigada há muitos anos no município de Alagoinhas e no estado da Bahia, a pouca experiência local com órgãos de controle social (MELO, 2009, p. 177).

Ataíde (2012), ao estudar os Planos Municipais de Saneamento de Alagoinhas e Belo Horizonte, buscou verificar os vínculos entre a implementação do PMSB e a promoção de justiça social e ambiental. A pesquisa definiu que embora esteja cercado de limitações práticas, o processo de planejamento quando fundamentado em uma vertente participativa e em um município com adequada capacidade administrativa municipal, é capaz de contribuir para transformações sociais.

Entre os achados da pesquisa, Ataíde (2012) identificou que uma das principais diferenças entre os planos de Alagoinhas e Belo Horizonte foi a continuidade administrativa assegurada em Belo Horizonte pela reeleição do mesmo grupo político, engajado na elaboração do plano, reconhecendo a importância da agenda do saneamento básico nos anos subsequentes de governo.

Ataíde (2012, p. 194) identificou que a implementação de PMSB e a promoção da justiça social e ambiental estão relacionados a diversos vínculos, entre eles:

(...) a organização e mobilização social; o referencial utópico; as articulações supralocais; os interesses em jogo; a correlação de forças; a capacidade institucional/política do Poder Público em viabilizar a implementação do Plano; o grau de avanço da cidadania; a visão de mundo dos segmentos responsáveis legalmente pelo planejamento dos serviços (Poder Público com auxílio do prestador de serviço); o interesse da sociedade em desenvolver práticas cotidianas que reflitam uma ação justa social e ambientalmente; os mecanismos que protejam esses serviços da lógica de mercado e da

eficiência econômica; e o entendimento de que a promoção da proteção dos ecossistemas naturais é fundamental para a valorização dos saberes e técnicas que demandam menor quantidade de riquezas ambientais para manter a qualidade de vida das populações.

Ainda neste mesmo ano, Silva (2012) buscou identificar a interferência da instituição elaboradora no conteúdo do PMSB, principalmente quanto aos aspectos da motivação para a sua elaboração, às estratégias da sua construção e à adequabilidade do documento em relação aos princípios da Lei Nacional de Saneamento Básico. Por meio de um estudo comparativo entre três experiências de elaboração por diferentes instituições: um PMSB elaborado em parceria com a Companhia Estadual de Água e Esgoto; um PMSB elaborado em convênio com instituição de ensino; e um PMSB elaborado individualmente pela Administração Pública municipal. A investigação identificou que as diferentes características das instituições envolvidas no processo de elaboração interferem no conteúdo do plano, principalmente nos aspectos da sua área de abrangência territorial, no nível de participação social, bem como na motivação para a sua elaboração.

Silveira (2012), ao estudar a relação entre a escolha da metodologia de planejamento e a incorporação dos princípios da LNSB, concluiu que:

- A compatibilidade entre os princípios declarados e os assumidos na elaboração são cruciais no planejamento tornando-o consistente, bem como possibilita guiar a implementação.
- A participação de atores sociais no processo de planejamento é necessária para a posterior implementação.
- Uma participação ativa da sociedade gera um comprometimento maior dos agentes da Administração Pública municipal com os objetivos e metas planejados.

Por sua vez, Pereira (2012) avaliou as dificuldades e potencialidades para o planejamento, analisando os conteúdos dos PMSB elaborados em relação aos princípios fundamentais da Lei nº 11.445/2007, à política municipal de saneamento básico, à capacidade de gestão e sustentabilidade social e governamental. Na avaliação dos PMSB constatou-se fragilidades na formulação da política e identificou precariedade na incorporação dos princípios da LNSB, com apenas alguns municípios se destacando. Além disso, foi identificado que os planos com maior incorporação de instrumentos participativos incorporaram de forma mais adequada os princípios da política pública de saneamento básico (PEREIRA, 2012; PEREIRA; HELLER, 2015).

A investigação de Lisboa (2013) buscou identificar a relação entre os fatores de motivação da elaboração do PMSB e a capacidade de alterar a realidade local. Entre os resultados, foi possível identificar que o plano em si não garante a efetividade das ações propostas e motivação da sua elaboração tem influência direta nos seus resultados. Assim, as iniciativas de elaboração que surgiram do interesse e motivação do nível local promovem implementação mais efetiva do que aquelas iniciativas em que a elaboração é realizada para atender a legislação, induzidas por entes externos.

A partir da investigação, a autora pôde-se identificar que “os aspectos relacionados à abertura para a participação social e às opções metodológicas apresentaram maior interferência na efetividade do plano” (LISBOA, 2013, p. 156). Para Lisboa (2013), a efetividade do planejamento participativo e a correspondente implementação do plano, depende do real engajamento dos atores sociais locais. Por outro lado, a autora ressalta que quando há o envolvimento de profissionais da Administração Pública municipal motivados e convictos da necessidade do processo participativo do planejamento, os resultados futuros da implementação são mais relevantes.

Além disso, a autora sinaliza que o envolvimento de profissionais com cargos efetivos, e não provisórios, nas secretarias responsáveis pelo saneamento básico em nível municipal, assim como nas instâncias de acompanhamento e avaliação da implementação, mostra-se um dos fatores mais relevantes para a continuidade das ações, já que ameniza os impactos decorrentes das mudanças periódicas da Administração Pública municipal (LISBOA, 2013; LISBOA *et al.*, 2013).

Um destaque importante da produção técnico-científica no planejamento no saneamento básico no Brasil foi a elaboração do Panorama Nacional do Saneamento Básico, em 2013, a segunda etapa de construção do Plansab. Tal documento foi elaborado por meio de uma parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais, que o coordenou, Universidade Federal da Bahia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob contratação do então Ministério das Cidades. Além de contar com um marco conceitual consistente, apresenta estratégia metodológica inédita para a análise situacional do saneamento básico no Brasil e procedimentos para a elaboração do prognóstico, projeção de investimentos e definição de metas e diretrizes, divididos em sete volumes (BRASIL, 2013). Seu marco conceitual de referência, sua metodologia participativa e as estratégias de definição das metas e diretrizes e investimentos, inegavelmente, inaugura uma nova fase no planejamento

no campo do saneamento básico. Atualmente, o Plansab está em processo de revisão, no qual o texto original já foi revisado e liberado para uma consulta pública para sugestões de modificações e emendas, e mais recentemente encontra-se em processo de apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente, para posterior consolidação e apreciação do Ministro do Desenvolvimento Regional.

Por fim, na produção acadêmica mais recentemente, Alves Filho (2016) ao estudar os municípios do Rio Grande do Norte, identificou muitos municípios sem PMSB ou em processo de elaboração. Em relação às principais dificuldades durante o processo de elaboração foram indicadas a carência de recursos financeiros e a falta de profissionais qualificados no nível municipal para desempenhar as atividades no campo do saneamento básico.

O Quadro 2 permite identificar que a maioria dos estudos desenvolveu suas análises focadas na etapa de elaboração dos planos ou na identificação das suas características. Pode-se constatar que na literatura poucos foram os esforços para a avaliação da implementação de plano municipal de saneamento básico.

Quadro 2 - Produções acadêmicas relacionadas a Planos Municipais de Saneamento Básico e os respectivos objetivos

<b>Autores</b>	<b>Objetivo da pesquisa</b>
<b>Melo (2009)</b>	Avaliar a implementação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoins - BA, com ênfase na atuação do Conselho Municipal de Saneamento Ambiental (CMSA).
<b>Ataíde (2012)</b>	Analisar a implementação do plano municipal de saneamento básico como indutor de justiça social e ambiental, nos municípios de Alagoins-BA e de Belo Horizonte - MG.
<b>Silva (2012)</b>	Avaliar o processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento no contexto da realidade brasileira por meio da comparação de diferentes estudos de casos baseados em diferentes instituições elaboradoras dos planos.
<b>Silveira (2012)</b>	Identificar, analisar e comparar os princípios assumidos em experiências no planejamento em saneamento básico, avaliando e verificando a que correntes teóricas de planejamento se subordinam tais princípios.
<b>Pereira (2012)</b>	Avaliar os conteúdos dos PMSB de acordo com os seus princípios fundamentais, apontando possíveis aprimoramentos na elaboração e no conteúdo dos planos.
<b>Lisboa (2013)</b>	Compreender a associação entre a motivação que orienta o planejamento municipal do saneamento e seus resultados, em termos da efetividade potencial do plano, analisando sua capacidade e tendência de alterar a realidade sanitária dos municípios e a qualidade da prestação dos serviços, por meio da realização de uma análise comparativa de localidades em situações distintas.
<b>Alves Filho (2016)</b>	Realizar diagnóstico sobre a situação dos municípios do Rio Grande do Norte quanto ao planejamento dos serviços de saneamento básico e identificar as principais dificuldades que os municípios enfrentam durante o processo de elaboração do PMSB.

Fonte: Própria (2019).

Em relação ao cenário quantitativo de Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil, percebe-se inicialmente a carência de uma base de dados oficial consolidada

com informações. A ausência de um sistema de informação interfere negativamente no acesso à informação da população, dos órgãos governamentais relacionados à análise e avaliação de políticas públicas e de pesquisas acadêmicas, tais como esta.

Assim, diante da carência de dados e da falta de uma literatura que sistematize e analise as informações disponíveis, foram levantados dados de duas fontes oficiais, buscando a consolidação de um panorama quantitativo dos PMSBs elaborados no Brasil, nas regiões e, em específico na Bahia. As duas fontes de dados utilizadas foram: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e o Panorama dos Planos Municipais de Saneamento básico, realizado pelo Ministério das Cidades em 2017.

Em 2017, o IBGE, visando identificar os municípios com planos de saneamento básico elaborados, introduziu esta temática na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)<sup>2</sup>. Essa pesquisa é realizada periodicamente e envolve um levantamento sobre as instituições públicas municipais, as políticas e setores do governo municipal. A pesquisa de 2017, ao introduzir a questão dos PMSB, contemplou os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana e manejo de águas pluviais e drenagem urbana). O resultado evidenciou que 1.599 municípios tinham planos, englobando as quatro componentes, elaborados no Brasil, resultando em 28,7% do total de municípios brasileiros, sendo que o maior percentual se encontrava na região Sul (40% dos planos elaborados) e o menor (4%) na região Norte.

Em 2017, o então Ministério das Cidades divulgou o estudo intitulado “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico”, com o objetivo de fazer um balanço dos municípios que já tinham elaborado os seus planos de saneamento básico. A metodologia utilizada pelo Panorama foi constituída de três etapas: consulta e sistematização de dados secundários de fonte governamentais, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais anterior (Munic/2011), o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) e Funasa; além da aplicação de questionário enviado aos municípios brasileiros para obtenção de dados primários.

---

<sup>2</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) tem periodicidade anual com objetivo de consolidação de uma base de dados estatísticos que permitam o estabelecimento de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucionais e administrativos. Cabe ressaltar que são os informantes da administração local que respondem ao questionário básico.

Foi possível constatar que até outubro do ano de 2016, 43% (1.692 dos 3.903) municípios analisados declararam possuir PMSB, enquanto 54% (2.091 municípios) estavam elaborando seus planos (BRASIL, 2017). Considerando a amostra total dos 5.570 municípios brasileiros, o Panorama considerou que, aproximadamente, 30% dos municípios possuíam plano de saneamento básico em 2016 (BRASIL, 2017).

Considerando que as duas fontes de dados são oficiais e que ambas possuíam metodologias de coleta de dados semelhantes (coleta primária com os municípios, e utilização de dados secundários de bases oficiais), esperava-se que a lista de PMSB elaborados fossem semelhantes. No entanto, quando comparados os dados das duas pesquisas é possível identificar a inconsistência dessas informações.

Foi possível perceber a discrepância existente entre as duas fontes de dados quando analisados por macrorregiões do Brasil (Tabela 1). Como as pesquisas foram efetuadas no mesmo ano, seria esperado que os números absolutos de municípios com PMSB fossem compatíveis em ambas. No entanto, é identificado, por exemplo, que a região Centro-Oeste no Munic (2017) aparece com 107 municípios com PMSB elaborados, enquanto no Panorama, apresenta apenas 54 municípios, aproximadamente metade do valor.

Entretanto, o dado mais alarmante obtido quando comparadas as duas fontes de informação refere-se ao número de municípios em comum. Em todas as regiões, os resultados evidenciaram uma importante discrepância, mesmo nas regiões onde os números do Munic e do Panorama foram próximos. Esse resultado permite interpretar que há uma falta de consistência na disponibilização da informação pelo município ou uma subnotificação.

Apenas os dados da Região Sul se mostraram mais consistentes em relação às duas fontes de dados, com 439 municípios em comum, representando 68% do total do Munic e 63% do total do Panorama. Logo após está a Região Sudeste, com 284 municípios em comum, representando 47% do Munic e 43% do Panorama. As regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram os menores números de municípios em comum, bem como nos percentuais relativos ao total à cada uma das pesquisas (Tabela 1).

Tabela 1 - Número de municípios com PMSB por macrorregião no Brasil. 2017

Região	IBGE - Munic (2017)	Panorama (2017)	Municípios em comum em ambas as pesquisas	% de municípios em comum em relação ao Munic	% de municípios em comum em relação ao Panorama
Norte	70	99	27	39%	27%
Nordeste	176	184	56	32%	30%
Sudeste	603	662	284	47%	43%
Sul	643	693	439	68%	63%
Centro-Oeste	107	54	24	22%	44%
<b>Total</b>	<b>1.599</b>	<b>1.692</b>	<b>830</b>	<b>52%</b>	<b>49%</b>

Fonte: Própria com base no IBGE (2017) e Brasil (2017).

A mesma análise comparativa foi realizada para os estados da região Nordeste, que demonstrou o mesmo padrão de inconsistências; no entanto, com valores absolutos e percentuais ainda maiores.

O estado do Maranhão e Rio Grande do Norte tiveram apenas dois municípios em comum quando comparadas as duas fontes de dados, e, portanto, obtiveram percentuais, em relação ao total, inferiores a 20% nas duas fontes de dados. Em número de municípios em comum, o estado do Ceará e da Bahia foram os que apresentaram melhores resultados. O Ceará dispunha de 17 municípios em comum nas duas bases de dados, representando 32% do total em relação ao Munic e 46% em relação ao Panorama, enquanto a Bahia apresentou 10 municípios em comum, 16% do total em relação ao Munic e 33% em relação ao Panorama (Tabela 2).

Tabela 2 – Número de municípios com PMSBs na região Nordeste no ano de 2017

Estados	IBGE - Munic (2017)	Panorama (2017)	Municípios em comum nas pesquisas	% de municípios em comum em relação ao Munic	% de municípios em comum em relação ao Panorama
Bahia	61	30	10	16%	33%
Alagoas	10	15	3	30%	20%
Ceará	53	37	17	32%	46%
Maranhão	18	10	2	11%	20%
Paraíba	30	16	4	13%	25%
Pernambuco	26	20	6	23%	30%
Piauí	38	10	5	13%	50%
Rio G. do Norte	30	14	2	7%	14%
Sergipe	17	32	7	41%	22%
<b>Total</b>	<b>283</b>	<b>184</b>	<b>56</b>	<b>20%</b>	<b>30%</b>

Fonte: Própria com base em IBGE (2017) e Brasil (2017).

O Ceará foi o estado com a maior quantidade de municípios em comum relatados nos dois estudos, sendo eles: Altaneira, Farias Brito, Juazeiro do Norte, Barreira, General Sampaio, Granjeiro, Jardim, Nova Olinda, Palhano e Sobral. Todos esses PMSB tiveram apoio técnico e financeiro de órgãos e entidades estaduais, por meio de um convênio de cooperação firmado entre a Associação de Municípios do Estado do Ceará (APRECE), a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) e a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE); e outros apenas com a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE).

No que tange ao estado da Bahia, foram identificados dez municípios em comum entre as duas fontes de dados: Alagoinhas, Camacan, Ibiassucê, Macajuba, Mirangaba, Poções, Rio de Contas, Rio do Antônio, Teixeira de Freitas e Várzea do Poço.

Dentre eles, Alagoinhas teve seu PMSB elaborado em 2003-2004 com a colaboração da Universidade Federal da Bahia, e o instrumento produzido é constantemente utilizado na literatura como um documento de referência, principalmente pelo nível de participação social no processo de planejamento.

Além desses, o município de Mirangaba também possui PMSB finalizado, conforme pode ser verificado no site da AGB Peixe Vivo (AGB PEIXE VIVO, 2018). Os municípios de Camacan, Ibiassucê, Poções, Rio de Contas e Rio do Antônio elaboraram seus PMSB com o auxílio técnico de consultoria da empresa Saneando – Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda. Em Macanjuba o plano ainda está em desenvolvimento, mediante parceria entre o município, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA) e a Fundação de Administração e Pesquisa Econômico Social (FAPES).

No entanto, não foi encontrada informação a respeito da elaboração e aprovação do PMSB de Várzea do Poço e Teixeira de Freitas.

Embora não estejam relatadas nas bases de dados oficial, outras iniciativas de planejamento municipal de saneamento básico já foram finalizadas nos municípios de: Barra do Choça em 1985; Salvador em 1993-1994; Vitória da Conquista em 1997; Pintadas em 2001. Todos esses municípios elaboraram seus Planos com auxílio técnico da Universidade Federal da Bahia.

Além desses, algumas iniciativas mais recentes foram realizadas por intermédio de consórcios regionais, tais como o Portal do Sertão e o Consórcio Público de

Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (CONSISAL). Portanto, alguns dos municípios do CONSISAL e do Portal do Sertão já possuem seus planos: Nordestina, Retiro, Valente, São Domingos, Lamarão, Queimadas, Quijingue, Barrocas. Cansanção, Tucano, Biritinga, Teofilândia, Tucano, Terra Nova, São Gonçalo dos Campos, Santo Estevão, Coração de Maria, Anguera, Água Fria, Antônio Cardoso, Irará, Ipecaetá, Santa Bárbara, Santanópolis, Conceição da Feira, Teodoro Sampaio, Amélia Rodrigues, Conceição do Jacuípe e Tanquinho.

Nesse levantamento foi observada a deficiência comprovada de dados em relação à informação sobre planos municipais de saneamento básico, visto que não há uma coleta de dados sistemática e acompanhamento dos planos elaborados por órgãos quer seja do nível federal ou estadual.

É possível observar um número relevante de municípios em todo o Brasil e no estado da Bahia com planos elaborados ou em elaboração. No entanto, não foram encontradas avaliações sistemáticas do levantamento quantitativo desses planos, que deveria ser realizada anualmente pelo poder público municipal.

Portanto, esforços de avaliação das políticas municipais, dos planos e da sua implementação, além dos mecanismos de regulação e fiscalização, de participação e controle social, se inserem no campo disciplinar da avaliação de política pública.

Por isso, iniciativas para avaliar a implementação de um plano, ou identificar os fatores que podem contribuir para o atingimento das metas, requerem uma articulação teórico-conceitual com o campo das políticas públicas.

## 4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SANEAMENTO BÁSICO

### 4.1. ASPECTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, é preciso conceituar políticas públicas em seu conceito restrito como o conjunto de programas, projetos e ações do Estado que expressam o projeto político de um governo para a sociedade. Ainda na perspectiva mais restrita, Marques (2013, p. 24) considera que “as políticas públicas podem ser definidas como as ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais, ou seja, é o Estado em ação diante das condições que o cercam”.

Apesar de a política pública ser uma ação do Estado, ou seja, são formuladas e/ou validadas no âmbito da burocracia estatal, sua definição envolve interações complexas de diversos atores, sendo eles, internos e externos ao Estado *stricto sensu*. Para Marques (2013), em geral, as políticas públicas envolvem a busca da resolução de problemas com relevância social, cujo ator social que a defende tem poder de barganha suficiente garantir a sua entrada na agenda de prioridades.

No entanto, no campo da teoria crítica, as políticas públicas são entendidas como multideterminadas, sendo o resultado da correlação de forças na sociedade, forças essas que, geralmente, estão vinculadas aos interesses hegemônicos do capital e dos grupos políticos e econômicos a ele subordinados. Caberia então, ao Estado manter a coesão social, legitimar os grupos dirigentes e pôr em marcha o projeto político das classes sociais e grupos vinculados ao Capital (BEHRING, 2002; FLEURY, 1994). Mas, a correlação de forças, os avanços dos ideais de esquerda, as crises cíclicas do Capital e as revisões dos sistemas de regulação na sociedade, as relações entre Capital e Trabalho, podem influenciar na concepção de políticas públicas mais voltadas à justiça socioambiental.

Independente da conceituação, o desenvolvimento de qualquer política pública segue um ciclo de estágios, chamado de *policy cycle*, que em geral, porém não exclusivamente, são sequenciais. Laswell (1962 apud VIANA, 1996) foi o pioneiro na identificação dessas fases; no entanto, atualmente existem diversas produções sobre a divisão das etapas do ciclo de política pública. São comuns a todas as proposições

as três fases: formulação; implementação; e análise ou controle dos impactos (FREY, 2000).

Não obstante, devido à alta complexidade de cada uma dessas etapas, Frey (2000) sugere a divisão dos estudos em mais etapas: formação de agenda, precedida pela identificação de algum problema a ser tratado, formulação de política, tomada de decisão, implementação, avaliação e posterior reformulação ou extinção da política pública. De forma prática, nem sempre esse ciclo ocorre de forma linear, principalmente em casos de políticas de maior complexidade que demandam processos de interação com a sociedade e atores envolvidos mais profundos (FREY, 2000).

As abordagens contemporâneas sugerem que o padrão linear do ciclo de políticas públicas não é capaz de explicar algumas variáveis do processo; no entanto, esse recorte em fases é relevante para o campo de estudo de análise de política pública, pois permite a separação e análise teórica e empírica de cada etapa de maneira mais exclusiva (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A etapa de implementação possui extrema relevância no processo de políticas públicas, visto que esta é a etapa de operacionalização. De Leon e De Leon (2002, p. 473), por exemplo, definem que “a implementação é a execução de uma decisão política, normalmente incorporada em um estatuto, e de ordens executivas”. De forma geral, a decisão política perpassa a identificação dos problemas a serem tratados, estipula o objetivo e estrutura o processo de implementação para o alcance destes.

Bardach (1980, p. 151) compreende a implementação “como uma continuação da atividade política, na medida em que atores e recursos independentes devem ser organizados para execução do plano, por meio de persuasão e barganha”. Ou seja, na sua definição, o autor incorpora a relação existente entre atores implementadores na execução.

Há, porém, a dimensão da operacionalização da política pública. Winter (2010 apud CUNHA, 2015, p. 9) argumenta que “o produto da implementação é o conteúdo de uma política em um nível muito mais operacional que uma lei. Trata-se da política entregue aos cidadãos”.

Majone e Wildavsky (1984 apud LIMA;D'ASCENZI, 2014, p.54) conceituam “implementação como um processo de evolução, pois envolve aprendizado e

inovação. A implementação é, portanto, capaz de modelar a política pública por meio do redesenho da política”. Visão essa compartilhada por Najberg e Barbosa (2006, p. 42) que consideram a implementação “como a busca pelo entendimento da aplicação da política no contexto social, ao mesmo tempo em que é capaz de se constituir como um processo de aprendizagem, capaz de gerar conhecimento para (re) formulação das políticas”.

Historicamente, na área de estudo de políticas públicas, a implementação é a fase com a menor quantidade de estudos acadêmicos e governamentais, sendo comumente chamado do “elo perdido” da política pública (HARGROVE, 1975 apud DE LEON; DE LEON, 2002). Tanto internacionalmente quanto nacionalmente, o desenvolvimento de estudos teóricos e práticos de implementação de políticas públicas não é tão representativo quanto aos das outras fases, como por exemplo, as etapas de formulação de política e da tomada de decisão.

Souza (2002 apud CUNHA, 2015) indica que os estudos de implementação representam a subárea da política pública, considerada como a de menor produção acadêmica e pouca atenção do próprio Estado. Contudo, a autora destaca que a implementação é de fundamental relevância por ser uma etapa intermediária entre formulação e avaliação, o que permite obter relevantes informações sobre o redesenho da política.

De Leon e De Leon (2002) explicam a falta de interesse em estudos nesse campo, indicando que a implementação foi sempre analisada com base em duas perspectivas de análise distintas: uma simplificada e outra complexa. Ambas as formas de análise prejudicaram, ao longo dos anos, o desenvolvimento de produção científica mais focada na etapa de implementação.

Na primeira perspectiva, da análise simplificada, os estudiosos consideram que a implementação é tarefa dos administradores que por sua vez garantiriam uma prática racional da política, ou seja: a implementação seria exclusivamente a execução do plano de ação, e não desencadearia uma análise dos motivos do sucesso ou fracasso da política; portanto não necessitaria de apreciação (DE LEON; DE LEON, 2002). Dessa forma, a implementação é considerada apenas uma consequência natural da formulação da política e a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem, não na sua execução. Por isso, dentro dessa perspectiva de análise, a importância de estudar o processo de formulação e as normas estruturadas se

constituiu no elemento mais importante que a implementação em si, gerando lacunas no conhecimento dessa etapa de execução da política pública (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Na segunda perspectiva de implementação, a complexa, os estudiosos concluíram que os burocratas, executores da política pública, sempre agem por conta própria e baseados nos próprios interesses, e, portanto, não haveria como analisar as suas preferências e constrangimentos (DE LEON; DE LEON, 2002).

Apesar das dificuldades históricas de desenvolvimento da área de implementação, este campo de estudo pode ser recortado em três gerações bem definidas (DE LEON; DE LEON, 2002; WINTER, 2010; OLIVEIRA, 2006; PEREZ, 1999). A primeira geração se desenvolveu durante os anos 1970-1975, período no qual a produção era baseada em análises de estudos de casos específicos e nas dificuldades encontradas. Na segunda geração, entre os anos de 1975-1980, surgem os primeiros trabalhos teóricos com modelos mais rigorosos, buscando analisar algumas características que influenciam a implementação da política pública, identificando sucessos e fracassos.

Durante essa segunda geração de estudos, foram desenvolvidos modelos analíticos com um conjunto de fatores relacionados ao êxito de uma política, baseados em duas principais abordagens: a *top down*, baseada na centralidade governamental como principal fator de implementação; e *bottom up*, baseada no enfoque dos atores envolvidos na implementação das políticas, considerando que seus desejos, vontades e padrões influenciam na implementação (PEREZ, 1999).

Por fim, a terceira geração, com uma visão mais científica, busca modelos de variações para implementação e estudos comparativos e utilização de dados estatísticos na análise, além de enfoques multicausais.

Considerando que o conhecimento envolve uma construção contínua, o esforço de identificar características particulares dos estudos sobre implementação de políticas ao longo do tempo, não impede que os trabalhos acadêmicos se articulem com características de mais de uma geração (DE LEON; DE LEON, 2002; WINTER, 2010; OLIVEIRA, 2006).

As principais contribuições teóricas se desenvolveram durante a segunda geração com diversos estudos e modelos, como por exemplo a teoria do *top down* e *bottom up*. Lima e D'Ascenzi (2013) definem de forma mais sucinta a diferença entre essas

duas perspectivas de análise: se por um lado o modelo *top down* valoriza as variáveis independentes no processo de formulação, a *bottom up* valoriza características dos espaços locais de implementação e da atuação das burocracias envolvidas. A perspectiva *top down* de implementação de política se baseia na teoria racionalista e weberiana, partindo do pressuposto de que a etapa de implementação é a execução ordenada de ações previstas na formulação para alcançar os objetivos estabelecidos pela política.

A teoria weberiana dá a base conceitual do entendimento da implementação como um projeto com ações hierárquicas, na qual os burocratas cumprem a política tal como formulada, associando, portanto, uma estrita separação entre a esfera política e administrativa de execução da política.

No entanto, foi observado que mesmo políticas públicas com a formulação adequada e estabelecimento de objetivos claros e concisos não obtinham a execução esperada, ou ainda, existiam diferenças quando aplicadas em locais e contextos diferentes. A partir dessa evidência, os autores buscaram ultrapassar os limites dos estudos da estrutura da formulação da política pública para a análise dos fatores intervenientes na execução prática da política.

Pressman e Wildavsky (1984 apud PEREZ, 1999) delimitam o início do processo de implementação no momento da transformação da política em programa, isto é, quando, por ação de uma autoridade, são criadas as condições iniciais à implementação.

Embora a implementação englobe organizações, estruturas (recursos, atores, comunicação, coordenadas), diversos são os obstáculos que aparecem no desenvolvimento da política, seja referente ao desenho institucional, mas também provenientes de contextos imprevisíveis. Majone e Wildavsky (1984) definem a implementação como um jogo, e acrescentam que “quando agimos para implementar uma política, nós a mudamos”.

Contrariando a hipótese weberiana de que os implementadores de políticas públicas seriam neutros e coordenados, Bardach (1980) considerou em questão a neutralidade dos implementadores, indicando que estes eram os principais responsáveis pelas divergências ocorridas no processo da implementação. O autor indica algumas situações que causavam o *deficit* na implementação, entre elas: a ausência de

participação dos implementadores no processo de formulação; a ambigüidade dos objetivos da política; falta de conhecimento do conteúdo da política pública, entre outros.

Também objetivando identificar as possíveis causas de divergências na implementação, Sabatier e Mazmanian (1996) e Mazmanian e Sabatier (1983 apud LIMA; D'ASCENZI, 2013) propõem uma lista de condições para a efetiva implementação, englobando seis fatores que interferem na probabilidade de a política atingir segundo os seus objetivos iniciais.

A primeira condição é que a legislação deve oferecer objetivos claros e consistentes. Em segundo lugar, a legislação deve incorporar uma teoria sólida, identificando os principais fatores e links causais, que afetam os objetivos, e dar aos implementadores jurisdição suficiente sobre o grupo alvo e outros pontos de influência para atingir os objetivos. A terceira condição é que a legislação deve estruturar a implementação para maximizar a probabilidade de que implementadores e grupos alvo façam o que se deseja. Isso envolve trabalhar com agências solidárias e integração hierárquica adequada, recursos financeiros suficientes e acesso a suporte. Em quarto lugar, os líderes das agências implementadoras devem possuir habilidades políticas e gerenciais e estarem comprometidos com os objetivos da política. A quinta condição é que o programa deve ser apoiado por grupos organizados e por alguns legisladores-chave ao longo da implementação. Por fim, a sexta condição se refere às mudanças contextuais que podem constranger a implementação, como a emergência de políticas públicas conflitantes ou mudanças nas condições socioeconômicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 102).

De forma similar, Hogwood e Gunn (1984 apud RUA; ROMANINI, 2013) identificaram dez condições para que a implementação leve à realização da política pública de acordo com os objetivos pretendidos, condições essas passíveis de serem resumidas em quatro fatores: a natureza da política pública não deve admitir ambigüidade; na estrutura da implementação da política, os elos da cadeia devem ser mínimos; prevenindo interferências externas na execução de políticas; deve haver controle administrativo sobre os atores envolvidos na implementação.

No modelo *bottom up*, o reconhecimento da importância dos implementadores como atores centrais no processo de implementação incentivou a produção de conhecimento sobre estes. Lipsky (1980) fundamentou a teoria dos burocratas de rua, ou *street level burocracy*, que admite como estratégica a participação desses atores na implementação de política pública.

A partir da autonomia dada aos burocratas no exercício do cargo público, esses também podem ser considerados como tomadores de decisões diárias na sociedade,

executando a política pública na realidade. Os agentes implementadores são aqueles em contato direto com o usuário final da política, no caso o cidadão. Considerando que nenhum processo político é neutro, em suas atividades diárias os agentes implementadores incorporaram princípios e valores que interferem diretamente na priorização ou não da implementação de determinada política. Segundo Hill (1984, p. 148), “a discricionariedade existe quando um funcionário tem um escopo de poder que permite escolher entre diferentes alternativas de ação e não ação”.

Lotta (2012) considera que na perspectiva *bottom up*, os agentes implementadores são capazes de atuar em contextos mais diretos de atuação em detrimento dos formuladores da política, bem como possuem possibilidades de determinar ações diferenciadas na execução da política pública, o que depende intrinsecamente da lógica de interação própria do implementador com a política e o órgão governamental onde está inserido.

As produções atuais têm englobado as duas perspectivas nas análises, sendo denominada de “teoria ou geração híbrida”. A intenção com a integração das duas perspectivas é a de superar lacunas existentes na aplicação de qualquer um desses modelos individualmente. A perspectiva híbrida defende a necessidade de consideração no estudo tanto a estrutura normativa da formulação da política pública, bem como a análise das interferências dos implementadores na sua execução.

Nessa perspectiva, Matland (1995) buscou a conciliação dos modelos *bottom up* e *top down* com a delimitação de uma matriz, denominada modelo ambiguidade-conflito, que contempla quatro combinações implementação a partir de duas variáveis, ambiguidade da política (*policy ambiguity*) e nível de conflito (*policy conflict*).

O nível de conflito diz respeito a diferenciação de interpretação e interesses pelas diversas organizações envolvidas, públicas ou civis, que são relevantes e interdependentes na implementação de determinada política. O autor pontua que o nível de conflito pode facilitar ou dificultar a implementação, bem como interfere no método analítico para resolução destes, sendo a persuasão uma técnica utilizada para política com baixo nível de conflito, e barganha e coerção são utilizadas para políticas com níveis maiores de conflitos (MATLAND, 1995).

A segunda variável considerada é o nível de ambiguidade da política, subdividida em duas categorias: ambiguidade de objetivos, referindo-se a estrutura normativa de

interpretação da política; ou ambiguidade de meios instrumentais (“*means*”), essa relacionada à complexidade e ambiguidade das ferramentas e tecnologias necessárias para implementação dos objetivos da política (MATLAND, 1995).

Diante dessas conceituações, Matland (1995) desenvolveu uma matriz com quatro modelos de implementação:

- Implementação Administrativa: Relacionada a políticas de nível de conflito baixo e ambiguidade baixa. Nessas políticas os resultados são determinados pelos recursos existente e pela programação de decisões racionais, visto que não há forças reativas à sua implementação.
- Implementação Política: Relacionada a políticas de ambiguidade baixa e nível de conflito alto. Devido à diferença de interesse ou visão a respeito dos objetivos definidos ou dos instrumentos da política, os resultados dessa implementação são decorrentes do poder político dos implementadores, que pode ser alcançado por coalização ou barganha.
- Implementação Experimental: Relacionada a políticas de ambiguidade alta e nível conflito baixo. Os resultados dependem do envolvimento e grau de comprometimento dos atores na implementação, por isso estão atrelados às condições de contexto. Por conta disso, os resultados diferem muito a depender do local onde a política é aplicada, visto que a burocracia do ambiente de implementação é relevante.
- Implementação Simbólica: Relacionada a políticas de alta ambiguidade e alto nível de conflito. Os resultados são provenientes das forças de coalização que as instituições locais conseguem realizar. Possui similaridade com a implementação política pois necessita de atores envolvidos, no entanto depende diretamente de atores locais que controlam os recursos.

O autor considera que ambas abordagens de implementação (*bottom up* e *top down*) são relevantes no processo de implementação e influenciam a política analisada, conforme a sua definição de grau de ambiguidade e nível de conflito. A partir disso, é possível identificar diversos fatores relevantes para implementação, numa perspectiva macro local e micro local (MATLAND, 1995).

De forma similar, Lima e D’Ascenzi (2014) definem como três os principais grupos de modelos de análise da implementação de políticas públicas: de controle; de interação; e cognitivo.

O grupo de controle refere-se às análises nas quais são valorizadas as determinações da estrutura normativa e compreendem a implementação como a mera execução das

atividades para a implementação. Essas análises consideram os indivíduos implementadores como colaborativos e que as falhas de comunicação podem causar fracassos, buscando, portanto, a limitação dos conflitos de interesses para que não interfiram de maneira significativa no processo (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Os modelos do grupo de interação compreendem a implementação como o resultado do processo da estrutura normativa e das características dos espaços de execução, considerando, portanto, o local de implementação como um fator determinante na adaptação de objetivos da política desenhada. A implementação não está apenas baseada na responsabilidade de execução dos implementadores, pois se considerada necessária uma interação adequada entre o espaço normativo e da implementação, sendo que o êxito desse esforço só pode ser alcançado a partir da reavaliação constante dos processos, erros e as necessárias correções (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Por fim, o terceiro grupo envolve os modelos cognitivos, nos quais são consideradas as visões de mundo dos atores envolvidos como um fator determinante do seu comportamento diante da implementação da política. Por compreender que os executores das políticas normalmente não participam do processo de formulação, estes podem agir de maneira discricionária nas suas atividades diárias a fim de promover ou restringir o avanço da política pública, e essas ações são baseadas no pressuposto pessoal de visão de mundo (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Subirats (1994) indica a necessidade de buscar modelos de análises mais amplos, buscando a investigação mais cognitiva do entendimento dos fracassos ou sucessos da implementação, baseado não apenas na estrutura interorganizacional da arena de implementação, mas também na ponderação da negociação entre os atores que participam do processo.

Como forma de abranger as três perspectivas, Lima e D'Ascenzi (2013) definiram um modelo híbrido de teoria de análise que recorre a três fatores principais para implementação: plano (normativo), a organização do aparelho administrativo responsável e a influência das ideias sobre a ação dos atores.

Entender a existência de múltiplas perspectivas de análise da implementação como parte do processo de execução de uma política pública é primordialmente necessário,

visto que a implementação pode ser definida como um processo político, social, administrativo e gerencial.

Bardach (1980) ainda pontua que a implementação não deve ser entendida como o principal ponto de sucesso ou fracasso da política, pois uma boa implementação não é capaz, por si só, de compensar o efeito negativo da política “ruim” ou mal formulada.

Cline (2000) sinaliza a existência de dois principais problemas na implementação: a primeira diz respeito aos entraves administrativos e organizacionais, enquanto a segunda decorre de conflitos de interesses e a cooperação dos participantes no processo. Para o autor, a solução é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

Silva e Melo (2000) identificaram sete principais problemas na implementação, sendo estes: conflitos de coordenação e cooperação intergovernamentais; ambiguidade dos objetivos da política pública; ambiguidades, brechas e omissões legais; conflitos interjurisdicionais entre órgãos ou conflitos interorganizacionais; limitação de recursos; escassez de informações; ou ainda, viabilidade política (opinião pública ou de grupos dominantes da sociedade).

Logo, a implementação, caracterizada aqui como o mecanismo de colocar em ação o conteúdo definido na política, está relacionada com a interação entre o que se deseja, sinalizado no plano e estabelecido pelos marcos legais, e os elementos do contexto local de execução. Esses dois elementos básicos, somados às variáveis cognitivas pessoais e corporativas dos atores envolvidos, são capazes de expressar a implementação e a execução da política pública (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Para Souza (2003), é necessário extrapolar a forma atual de geração do conhecimento no campo da implementação de política pública, que atualmente está voltada para analisar apenas o fracasso ou sucesso de uma política, devendo se voltar na identificação de dimensões e variáveis que estão relacionadas com a implementação de uma determinada política.

Portanto, é de fundamental importância ampliar as avaliações de implementação, não apenas como atividade de execução meramente administrativa, porém buscando o entendimento mais global, não só dos obstáculos do cumprimento da política pública, mas também das interações dos diversos atores, dos aprendizados para a

retroalimentação da política e de suas contradições, capacidades e incapacidades de alterar a realidade.

O Quadro 3 apresenta os principais entraves no processo de implementação de uma política pública levantados na literatura. É possível perceber que alguns fatores são abordados em diversos trabalhos como, por exemplo, a ambiguidade e necessidade da definição de objetivos claros, a organização e estruturação dos implementadores, dentre outros.

Quadro 3 - Principais fatores intervenientes no processo de implementação de uma política pública

<b>Autores</b>	<b>Fatores intervenientes na implementação</b>
Sabatier e Mazmanian (1979)	Clareza dos objetivos
	Deve estar baseado em teoria sólida
	Estruturação do processo de implementação
	Habilidade e comprometimento dos implementadores
	Apoio de grupos organizados e legisladores
Bardach (1980)	Adaptabilidade às mudanças contextuais de emergência e conflito
	Participação dos implementadores no processo de formulação
	Ambiguidade dos objetivos da política
Hogwood e Gunn (1984)	Falta de conhecimento do conteúdo da política
	Ambiguidade da política pública
	Estrutura da implementação e elos da cadeia
	Prevenção de interferências externas na execução de políticas
Matland (1995)	Controle administrativo sobre os atores
	Ambiguidade da política
Silva e Melo (2000)	Nível de conflito
	Conflitos de coordenação
	Cooperação intergovernamentais
	Ambiguidades, brechas e omissões legais
	Conflitos interjurisdicionais e interorganizacionais
	Limitação de recursos
	Escassez de informações
Vontade política e conflitos de grupos de interesse	
Lima e D'Ascenzi (2013)	Plano (normativo)
	Organização do aparelho administrativo responsável
	Influência das ideias sobre a ação dos atores
	Diálogo entre o desejado e o contexto local de execução

Fonte: Própria (2018).

## 4.2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 4.2.1. Aspectos teórico-conceituais

A avaliação é uma das atividades do ciclo de políticas públicas, e como indicado por Frey (2002 apud Jannuzzi, 2011), se constitui como um elemento imprescindível para a revisão ou consolidação dos instrumentos e atividades, considerada também como a etapa de “aprendizagem política”.

Segundo Frey (2000, p. 229), “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”. Apesar de estar situada como a fase final no ciclo de políticas pública, a avaliação pode e deve estar integrada à política pública como atividade contínua e permanente, tendo aplicabilidade em todas as fases, desde a avaliação de identificação da política até a avaliação de resultados e impactos gerados pela sua implementação (CARVALHO, 2003).

O conceito de avaliação é diverso e admite inúmeras interpretações devido à sua aplicação em diferentes áreas do conhecimento, tais como economia, política, estatística, psicologia, dentre outras. No entanto, um aspecto consensual é que a avaliação busca a atribuição de um juízo de valor.

Segundo Barry (1975, p. 340 apud FIGUEIREDO; FIGUEREIDO, 1986) a avaliação política consiste, mais precisamente, “em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas”.

Belloni *et al.* (1998 apud BORJA, 2006, p. 13) indicam que

A avaliação de uma política pública envolve a análise dos processos de formulação, desenvolvimento, ações implementadas ou fatos ocorridos, resultados e impactos obtidos, e ainda, a análise do contexto histórico e social em que é concebida, não se restringindo, portanto, ao exame comparativo entre o proposto e o alcançado.

Arretche (1999) argumenta que a avaliação é a medida de aprovação ou desaprovação de uma política ou programa, segundo certa concepção de justiça, explícita ou implícita. House (1980, p. 73 apud ALA-HARJA; HELGASON, 2000) complementa que “a avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém”.

Contandriopoulos (2006, p. 706) indica uma definição mais consensual “avaliar consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um dos seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões”.

Há de se pontuar, entretanto, a diferenciação do conceito de avaliação de política para análise de política. Enquanto a análise prevê a compreensão do sentido, desenvolvimento e conteúdo de uma política, a avaliação, por sua vez, identifica a necessidade, relevância, desenho e implementação da política, inclusive os resultados obtidos (CARVALHO, 2003).

Outra importante diferenciação é a apresentada por Figueiredo e Figueiredo (1986) entre avaliação política e avaliação de política, a primeira possui como objetivo compreender critérios do processo decisório que fundamentam uma política, ou seja, a tornam prioritária em detrimento de outras, enquanto a avaliação de política busca elucidar o cumprimento de objetivos e o valor social incorporado a estes.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação de políticas públicas teve um desenvolvimento a partir dos anos 80 em algumas políticas sociais. Segundo Faria (2005), na América Latina a partir da década de 1990, houve um fortalecimento da avaliação de políticas públicas e programas governamentais, inserido em um contexto de busca pela modernização da gestão pública e ênfase em resultados, baseado na reforma gerencialista do Estado ou *New Public Management*. Jannuzzi (2011) complementa que os estudos estão em constante desenvolvimento; no entanto, a institucionalização do campo é bem recente.

Embora seja capaz de medir resultados e eficiências de programas e políticas, a avaliação perpassa esse objetivo, podendo também ser um instrumento para: reflexão crítica em prol da melhoria de intervenções da ação governamental; processo de aprendizagem; informação para tomada de decisão; bem como pode fortalecer o controle social sobre a atuação do Estado, contribuindo para a garantia de direitos democráticos (ARRETCHE, 2001; BRASIL, 2018). O que reforça o argumento de que a avaliação não deve se restringir ao exame comparativo entre o proposto e alcançado (BELLONI *et al.*, 1998 apud BORJA, 2006, p. 13).

Em relação às razões relacionadas à avaliação de políticas públicas, Figueiredo e Figueiredo (1986) definem em duas principais: razão moral, seja pela moralidade

positiva ou política, positiva quando se refere aos objetivos mais administrativos e legais, que geralmente são úteis para gestores e políticos, enquanto a moralidade política ou social, que objetivam verificar a se os propósitos da política estão de acordo com justiça política e social; razão instrumental, como o objetivo de geração de informações para execução do programa.

Essa diferenciação se assemelha com a proposta por Faria (2005), na medida em que este diferencia os tipos de avaliação conforme o uso, delimitando em quatro principais: uso instrumental, que é aplicado quando é necessário uma tomada de decisão, e depende da qualidade e divulgação dos resultados obtidos; uso conceitual, o qual pressupõe que o processo e seus resultados possam ser utilizados para fins educativos; uso como instrumento de persuasão, para casos de mobilização de apoio e legitimação de decisões políticas; uso para o esclarecimento, que objetiva o desenvolvimento de conhecimento, geralmente repercutindo nas opiniões sobre a política.

Embora haja um caráter instrumental em qualquer avaliação de política devido à necessidade do estabelecimento de critérios, metodologias e resultados consistentes, Arretche (2001) e Faria (2005) argumentam que nenhuma modalidade de avaliação ou análise de política pública é apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesse sentido, Ramos e Schabbach (2012) indicam que o processo de avaliação possui duplas naturezas: mesmo que o caráter de estudo da política (*of policy*) seja meramente instrumental e técnico, ele será um estudo de política (*for policy*), ou seja, os resultados são aplicáveis e relacionados aos processos políticos e tomadas de decisão.

Além da motivação e do uso, a avaliação da política também pode se diferenciar em relação ao período em que é realizada: *ex ante* ou *ex post*. A avaliação *ex ante* é realizada antes do início da política ou programa, e ocorre na fase de elaboração ou formulação, consideradas também como avaliação diagnóstico. A avaliação *ex post* é realizada a qualquer momento após o início da política e buscam verificar qualquer uma das suas fragilidades específicas, sendo possível identificar formas de aprimoramento (DRAIBE, 2001).

Diante das múltiplas funções e objetivos que a avaliação possui no ciclo de política pública, sua aplicação pode assumir diferentes abordagens. O Guia de avaliação *ex post* de políticas públicas, Brasil (2018) definiu nove tipos de avaliação:

- Avaliação executiva: é considerada a porta de entrada das avaliações e permite uma rápida identificação sobre qual elemento ou processo da política possui fragilidades, possibilitando realizar uma avaliação mais específica.
- Avaliação de desenho: busca verificar se a política formulada é o melhor modo de intervenção.
- Avaliação de implementação (ou processo): visa identificar a execução da política, observando o desenho estabelecido.
- Avaliação de governança da política: busca identificar as estruturas, funções e processos para garantia da execução.
- Avaliação de resultados: identifica os resultados mensuráveis e disponíveis da política e as evidências, por meio de indicadores e metas.
- Avaliação de impacto: identifica as mudanças realizadas pela política no problema a ser solucionado.
- Avaliação econômica: identifica o retorno econômico e social da política.
- Avaliação de eficiência: busca compreender se o custo realizado está gerando resultados compatíveis.

Rossi *et al.* (2004 apud JANNUZZI, 2011), por outro lado, definem os tipos de abordagem de avaliação atrelados às fases do ciclo de políticas públicas. A primeira avaliação a ser realizada é a Avaliação Executiva (*Needs Assessment*). Quando se deseja verificar a demanda existente, para avaliação do modelo de intervenção, teoria, ou desenho da política, é utilizada a Avaliação de Desenho (*Design Assessment*). A política em execução pode passar por constantes avaliações, consideradas como Avaliação de Implementação ou processo (*Program Process Assessment*), e se constatada a inexistência de fragilidades, pode-se avaliar os resultados e impactos por meio da Avaliação de Impacto (*Impact Assessment*), e, por fim, sua eficiência por meio da Avaliação de Eficiência (*Efficiency assessment*) e seu custo benefício, Avaliação econômica.

Portanto, para políticas já em andamento, como o caso das políticas municipais de saneamento básico e a implementação do PMSB, a avaliação de implementação ou avaliação de processo se evidencia como a mais adequada para compreender as fragilidades do processo.

A avaliação de implementação propõe avaliar se a política está sendo executada conforme o desenho, e se suas atividades e produtos estão coerentes com o esperado (BRASIL, 2018). Viana (1996) diferencia a avaliação de processo da avaliação de resultado, visto que a primeira verifica a adequação de aspectos organizacionais, institucionais, econômicos e políticos, e não apenas os impactos e resultados.

Segundo Faria (2002, p. 76 apud CARVALHO, 2003), “mais importante talvez do que a avaliação de impacto seja a avaliação de processo de uma política à medida que ela vai sendo desenvolvida”. Draibe (2011) considera que o objetivo da avaliação de implementação é detectar fatores que facilitam ou impedem o cumprimento dos resultados esperados pela política em questão, constituídas por dimensões inerentes ao processo: dimensão temporal; atores estratégicos; os subprocessos e estágios pelas quais se desenvolverá.

Essa abordagem de avaliação possui dificuldades e limitações. A limitação mais relevante a ser considerada é a de “concepção ingênua da avaliação”, termo definido por Arretche (2001). Segundo a autora, a avaliação de implementação de qualquer política, embora tenha que ser balizada pelos critérios estabelecidos por esta, deve abandonar a expectativa de sucesso apenas como o cumprimento total das metas estabelecidas. Considerando a relação intrínseca entre a formulação do desenho e a implementação, é inegável que esse processo modifica as políticas públicas, devido aos contextos econômicos, políticos, institucionais diferenciados em que se inserem. Portanto, uma metodologia de avaliação não deve se basear na identificação do sucesso ou fracasso da implementação, porém deve identificar os principais pontos de estrangulamento, alheios às vontades dos implementadores (ARRETICHE, 2001).

A segunda limitação de qualquer avaliação, porém em especial a de implementação, é o estágio em que a política se encontra, ou seja, ao grau de maturidade da política para ser avaliada. É comum, a realização de estudos de avaliação de resultados e impactos em programas precoces, sem um tempo de execução considerável, o que gera resultados inexpressivos ou irrealistas (JANNUZZI, 2011). Draibe (2001), por exemplo, engloba a dimensão temporal como relevante do processo de implementação, visto que, principalmente em políticas de longo prazo, as alianças e coalizões e a capacidade institucional se desenvolvem ao longo do tempo para a implementação da política.

Por fim, embora os estudos de avaliação estejam em desenvolvimento, a falta de especificidades nos instrumentos e metodologias corrobora para a incipiência do campo de conhecimento. Segundo Jannuzzi (2011, p. 255),

Vários estudos avaliativos focados no processo de implementação dos programas acabam tendo baixo poder de generalização devido às lacunas de conhecimento sobre as atividades desenvolvidas e o papel dos agentes institucionais envolvidos no programas, seja pelas limitações ou pela inexistência de sistema de informações de monitoramento, seja pelas decisões metodológicas quanto às técnicas, amostras e casos investigados, muitas vezes escolhidos mais em função dos prazos e dos recursos disponíveis do que pelas perguntas as quais se que responder.

Atualmente, o desenvolvimento da avaliação de implementação pode ultrapassar as definições metodológicas de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade, visto que modelos dinâmicos e processuais podem ser considerados como mais realistas diante das diversas características de contexto organizacional, cultural, econômico que a implementação se insere (PEREZ, 1999)

Draibe (2001), com o objetivo de esboçar uma metodologia de avaliação de processo, estabelece alguns dos principais sistemas de implementação, condições institucionais e sociais que podem facilitar ou dificultar a implementação. São eles:

- Sistema gerencial e decisório: Representa a estrutura organizacional que conduz ou dirige a implementação. O grau de centralização ou descentralização, autonomia ou dependência, e características da capacidade institucional de implementar decisões, são alguns dos indicadores relevantes.
- Processo de divulgação e informação: Representa a divulgação e circulação de informação qualificada, clara e suficiente entre implementadores e beneficiários da política.
- Processo de seleção (agentes implementadores e beneficiários): Representa critérios utilizados para recrutar implementadores e beneficiários.
- Processo de capacitação: Representa a atividade contínua de capacitação dos agentes para o cumprimento de metas e tarefas em quantidade e qualidade adequadas.
- Sistemas internos de monitoramento e avaliação: Representa a avaliação interna ou externa de monitoramentos das atividades desenvolvidas, seja por registros e coleta de dados própria ou de opiniões.
- Sistemas logístico e operacionais: Também considerada como atividade fim, representa os níveis de suficiência dos recursos financeiros, materiais, e de tempo para a realização de atividades.

Perez (1999) esboça um modelo de avaliação de implementação, considerando que este deve compreender: as relações complexas entre as variáveis dependentes;

variáveis intervenientes, como comportamento dos agentes; e variáveis independentes, estrutura de rede de operação envolvendo dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico. E, por fim, o autor destaca que se deve considerar a dinâmica dos atores implementadores, analisando o grau de conhecimento, o sistema de incentivo e de punição às ações realizadas, opiniões e interesses difusos acerca da política. A partir dessa compreensão mais ampla de avaliação de implementação é possível identificar os elementos facilitadores e de impedimento do processo.

Contrapoulos (2006), ao analisar a institucionalização da avaliação de política pública indica que, embora esta deva ser orientada para ação, aprendizado, ação democrática e prospectiva, a falta de métodos e meios necessários são fatores limitantes para esse objetivo.

Portanto, devido à inexistência de metodologia de avaliação para implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, torna-se de fundamental importância e relevância para este estudo, porém não limitado a este, a definição das dimensões e variáveis necessárias para a avaliação desse importante instrumento de planejamento do saneamento básico.

#### **4.2.2. Dimensões e variáveis para a avaliação da implementação de planos municipais de saneamento básico**

Diante do exposto, constata-se a necessidade de se buscar identificar e compreender as dimensões intervenientes no processo de implementação de PMSB de forma a contribuir com avanços nos estudos sobre avaliação de política no campo do saneamento básico e mais especificamente na construção de metodologias de avaliação da implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico, um esforço do presente trabalho.

Conforme já mencionado, a implementação não se restringe apenas à aplicação automática da política, visto que essa envolve relações complexas para o seu desenvolvimento. Portanto, torna-se relevante o acompanhamento do processo de implementação, das diversas dificuldades e acertos da operacionalização da política, plano ou programa, para a garantia da efetivação.

Thoenig (2000) argumenta que uma avaliação ideal é aquela que está baseada no fornecimento de informações relevantes e confiáveis para a ação, devendo ser usada com cautela quando a avaliação tem por objetivo chegar a resultados únicos ou um julgamento.

Souza (2003) considera que a implementação não deve ser entendida como uma ação exclusivamente racional e linear desvinculada da arena política. Portanto, seu processo envolve ações de governo, que contêm conflitos de interesses, arenas de disputas e diversas interpretações do que foi formulado e interesses de execução de cada ator social (CUNHA, 2015).

Segundo Deubel (2002), a implementação envolve uma complexa rede de questões políticas, na qual os atores envolvidos reagem ao jogo político de acordo com seus valores e interesses. Dessa forma, está relacionada com a capacidade dos arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação da implementação da política (SILVA; MELO, 2000).

Ainda compreendendo as dificuldades de implementação de políticas, Arretche (2001) pontua que políticas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade, seus objetivos e desenhos passam por negociações e barganhas políticas, sendo o resultado não necessariamente o mais adequado e previsto inicialmente, mas aquele em torno do qual foi possível obter grau de concordância entre as partes interessadas ao longo do processo decisório.

É necessário pontuar que o esforço de conciliação de interesse tem limites definidos pela própria contradição existente na base da estrutura social, onde o Estado, na conjuntura histórica, representa grupos hegemônicos detentores do poder político e, portanto, também detentores dos mecanismos para pautar as políticas públicas, seu teor e os instrumentos da sua implementação. Por outro lado, a conjuntura política pode favorecer a construção de consensos, especialmente quando a sociedade civil organizada é capaz de apresentar propostas e estratégias legitimadas pela coletividade (FLEURY; OUVÉNEY, 2014).

Arretche (2001) sugere que quanto mais complexo for o programa ou política, mais interesses e concepções interferem na sua execução. Segundo a autora:

Políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não cooperativos pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica

de objetivos, derivada da competição do eleitorado (ARRETCHE, 2001, p. 48).

Carvalho (2001) reforça que apesar da ligação entre as fases de elaboração dos planos e a sua implementação, esse processo é influenciado por interesses e ideologias políticas do grupo do governo do momento, visto que geralmente os agentes responsáveis pela elaboração podem ser alterados a cada quatro anos, não sendo, portanto, os responsáveis pela fase seguinte de implementação.

Em relação a essa questão, o estudo desenvolvido por Ataíde (2012) traz uma contribuição ao evidenciar que no caso do PMSB a mudança do grupo político na Prefeitura Municipal de Alagoinhas, repercutiu em falhas e obstáculos na implementação do Plano, embora os recursos para a execução de projetos tenham sido assegurados pela sua existência, garantindo avanços na prestação dos serviços.

O debate até aqui sobre a avaliação da implementação de uma política ou programa, permite identificar que uma das dimensões relevantes para tal avaliação é a *política*.

Portanto, é possível observar a relevância da inclusão da dimensão política em uma matriz de avaliação da implementação de um PMSB para permitir a análise da atividade do governo municipal na tomada de decisão e na resolução de conflitos de interesses dos atores sociais na elaboração e implementação do PMSB.

Outro fator interveniente na implementação de uma política ressaltado por diversos autores é a falta de clareza dos seus objetivos ou ambiguidades no conteúdo (SABATIER; MAZMANIAN, 1979; MAZMANIAN; SABATIER, 1983; BARDACH, 1980; HOGWOOD E GUNN, 1984; SILVA; MELO, 2000; MATLAND, 1995) LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Sabatier e Mazmanian (1983), definem essas variáveis em um grupo chamado “normativo”, na qual é possível avaliar o grau de implementação pela clareza dos seus objetivos para a compreensão do seu ideal; caso contrário a política pública pode permanecer como uma mera formalidade sem aplicabilidade real.

Arretche (2001) considera que uma adequada metodologia de avaliação deve se concentrar também nas razões pelas quais há uma distância entre os objetivos e metodologias de uma política, ou seja, compreender as possíveis falhas ou ambiguidades nas legislações ou normas que pautam a política. Segundo a autora,

Uma primeira pergunta a ser feita é se de fato os agentes conhecem o programa que está pontuado na lei, a segunda e igualmente importante é em relação à aceitação dos objetivos e regras, sendo necessário que eles concordem com as prioridades estabelecidas, reduzindo assim a “própria prioridade”. Por fim, uma terceira questão diz respeito às condições institucionais para implementação de programas, que existam impedimentos associados a realização dos objetivos previstos, sejam esses impedimentos de capacidade fiscal e administrativas, ou até mesmo, políticas e de compromissos eleitorais (idem, p. 53).

Diante disso, entende-se a importância da inclusão da dimensão Jurídico-Legal em uma matriz de avaliação da implementação, com o objetivo de analisar o conteúdo do PMSB e a base legal, Política Municipal de Saneamento Básico, quanto à qualidade e conformidade para a implementação.

Arretche (2001) indica que para a operacionalização de uma política pública é necessária uma sustentação técnica e administrativa que envolve pessoal, estrutura física e administrativa. Em termos gerais, a capacidade institucional das prefeituras corresponde às condições criadas pelo setor público para a implementação da política pública e transformação da sociedade (CAVALCANTE, 2014).

Draibe (2001, p. 31) argumenta que:

Seja qual for a inscrição institucional de um programa, seu desenvolvimento apoia-se numa dada estrutura organizacional, e está submetido a um sistema gerencial e decisório específico, que “conduz” ou dirige a implementação.

Portanto, na relação dos subsistemas de implementação propostos por Draibe (2001), o sistema gerencial e decisório está presente como relevante para o processo e, este, aponta indicadores de avaliação, como competência dos gerentes; capacidade de implementar; graus de centralização/descentralização.

De uma forma mais prática, Batista (2015) analisou a relação entre burocracia local e a implementação de políticas públicas e concluiu que a burocracia do governo local tem papel fundamental na implementação de políticas descentralizadas, da mesma forma que Cline (2000) cita entraves administrativos–operacionais também são problemas recorrentes para a implementação.

Portanto, a adequação da estrutura administrativa para a operacionalização da política, a capacidade gerencial do corpo técnico e a coordenação adequada desses atores são variáveis extremamente relevantes para avaliação.

Portanto, a dimensão institucional em uma matriz de avaliação permite investigar a capacidade institucional, administrativa-gerencial, que o município possui para a

implementação do PMSB. Essa dimensão possibilita acompanhar a operacionalização da política, que depende de uma estruturação interna; existência de um órgão responsável pela implementação; disponibilidade e qualidade de recursos humanos e materiais, capacidade dos gestores, dentre outras.

Por outro lado, Silva e Melo (2000) consideram que entre as variáveis contextuais que estão relacionadas à implementação, o cenário econômico e a disponibilidade de recursos são mais relevantes, principalmente para políticas públicas descentralizadas, como as de saneamento básico.

A descentralização administrativa de políticas públicas como as de saneamento básico, educação, assistência social, redefiniu a responsabilidade para a elaboração de política municipal e provisão dos serviços públicos, no entanto a descentralização administrativa, quando realizada de maneira individualizada, necessita da respectiva transferência de recursos para a realização das atividades propostas, caso contrário, torna o ente subnacional dependente de transferências (FALETTI, 2006).

Conforme Arretche (2004, p. 24) descreve:

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois a União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intragovernamentais.

Em relação às políticas de habitação e saneamento básico, devido ao expressivo volume de recursos necessários para produção de serviços públicos, poucos municípios e estados brasileiros possuem capacidade econômica de implementar suas políticas sem aporte federais, aportes estes que a União define as regras para empréstimos unilateralmente, gerando normas rigorosas para o acesso, e, portanto, gerando um desfinanciamento dos governos subnacionais para a implementação de políticas públicas.

Segundo Soares e Machado (2018), a estrutura do federalismo fiscal favorece o desenvolvimento de políticas públicas nacionais quando centraliza a arrecadação de recursos na União. No entanto, essa estrutura apresenta desequilíbrios e desafios, principalmente quando relacionados à provisão de políticas públicas, e para as sociais em específico, como a de saneamento. Entre esses desafios, os autores pontuaram: “aspectos pouco equitativos do federalismo fiscal, o papel dos estados na dinâmica

federal tripartite, a capacidade dos municípios na implementação de políticas públicas e tantos outros” (SOARES; MACHADO, 2018, p.106).

É entendida como brecha fiscal vertical (*vertical fiscal gap*) a insuficiência financeira da capacidade tributária de um ente público e a necessidade de gasto para oferecer os serviços públicos. Como a arrecadação de municípios é muito pequena, descartando as capitais e regiões metropolitanas, conseqüentemente, há uma dependência por transferências federais e estaduais para prestação de serviços (DUARTE *et al.*, 2009; ABRUCIO, 2005).

Além do *gap* vertical, há também o desequilíbrio horizontal (*gap horizontal*), definido como as condições de obtenção de recursos desiguais entre os estados de várias partes do país, criando déficits nas unidades federativas (ABRUCIO, 2005).

Por fim, há ainda as transferências voluntárias, por convênios firmados pelo município com o estado e a União, comuns nas áreas de saúde, saneamento e educação.

Além da reduzida receita municipal e da dependência de transferências, Arretche (2001) considera a mutabilidade dos recursos e prioridades dos agentes. No caso das metas a autora destaca que sua definição durante a formulação da política pública é realizada com base em uma previsão de recursos e um cenário estipulado; no entanto, tendências não previstas inicialmente podem influenciar na execução da política.

Nesse sentido, diante das possíveis dificuldades expostas, a dimensão econômico-financeira deve compor uma matriz de avaliação de forma a verificar a capacidade do município em organizar, planejar e executar os recursos econômico-financeiros necessários para a implementação de um PMSB. A previsão de recursos coerente com a realidade municipal é um ponto extremamente importante para a execução adequada do plano conforme previsto.

A avaliação de resultado, ou de metas é o modelo mais comum em esforços avaliativos, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 112) “são realizados por meio de relatórios anuais das entidades e as estatísticas que estes produzem com o intuito de demonstrar que “cumpriram com as expectativas”. Geralmente para esse modelo de avaliação, o critério mais utilizado é de eficácia objetiva ou desempenho, ou seja, o cumprimento das metas realizadas em relação às previstas.

Embora apenas a avaliação de metas não apreenda a complexidade do processo de implementação, ela fornece informações precisas e quantitativas sobre o atendimento

dos objetivos da política pública. Esse argumento é reforçado por Arretche (2001, p. 39):

Em outras palavras, apenas registrar percentuais de cumprimento de metas físicas ou financeiras não significa avaliar um programa. Uma efetiva avaliação ocorre exatamente quando se põem em relação tais resultados e os processos pelos quais foram produzidos (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência); tais resultados e as mudanças que o programa provoca na realidade sobre a qual incide (avaliação de impactos e efeitos; medidas de efetividade).

Por conseguinte, a dimensão técnico-operacional pode ser incorporada à matriz para a avaliação do cumprimento das metas propostas por um PMSB. Suas variáveis permitirão analisar os resultados diretos da implementação da política, a partir da medição do atingimento dos seus resultados.

A elaboração de políticas públicas participativas, como previsto no PMSB, tem a capacidade de construir arenas de negociação entre governo e sociedade, ao passo que a participação social permite a definição de critérios e objetivos comuns, orientando a ação governamental e subsidiando a população de informação mais claras para o acompanhamento dessas ações (BORJA, 2008).

Entende-se que a elaboração do plano participativo, deve envolver um processo transformador e, sendo devidamente realizado, é capaz de estimular e orientar a implementação de uma política ou do seu plano (BORJA, 2008). Ou seja, a promoção da participação ativa e crítica, além de possibilitar processos mais representativos de formulação de política pública e da sua implementação, permite a construção de consensos e legitimação social; abrindo, inclusive, espaço para reflexões coletivas e empoderamento da sociedade civil organizada.

Também tal participação gera uma expectativa da sua implementação, e ao mesmo tempo fortalece a noção de pertencimento da sociedade civil organizada na política municipal (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Espera-se que o planejamento participativo abra espaço para um debate público do problema alvo da política pública, possibilitando emergir as relações de poder, identificar o papel dos principais atores e as estratégias coletivas e institucionais capazes de fazer avançar a definição dos recursos necessários para a implementação da política pública, quer seja de ordem política, técnica e institucional como também econômico-financeira.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p. 106), o plano e a sua implementação tendem a ser "uma via de mão dupla, o plano norteia a implementação e o desenvolvimento da implementação modifica o plano". Portanto, a busca do diálogo com a base social, representada pelos diferentes atores sociais com suas matrizes político-ideológicas, embora represente um esforço democrático maior, dado aos antagonismos e conflitos de interesses, pode abrir espaços de conciliação e articulação que promovam a implementação de uma política pública.

Nesse sentido, Draibe (2001) também elenca o processo de divulgação e informação como relevante para a implementação, ou seja, a política deve estar apoiada em uma mínima divulgação e circulação de informações claras e objetivas entre implementadores e sociedade.

Desse modo, a dimensão social tem uma grande relevância para compor uma matriz de avaliação da implementação de um PMSB, considerando que o engajamento da sociedade na implementação de uma política pública pode afetar de maneira positiva ou negativa o seu desenvolvimento. De forma geral, a participação da sociedade no planejamento, por meio de metodologias participativas, visa ao fortalecimento da base da sociedade e de suas organizações na elaboração e posterior acompanhamento e controle da implementação. Dentro dessa perspectiva, é indicado o estabelecimento de mecanismos de controle social, a partir da instituição dos conselhos municipais, conferências, espaços para ouvidoria, dentre outros.

O campo teórico-conceitual da avaliação de políticas públicas e, mais especificamente, da avaliação da implementação, elenca variáveis, e apesar de diferenças e particularidades de cada contribuição, os autores propuseram variáveis em quatro grandes categorias:

O primeiro tipo refere-se à natureza do problema alvo da política: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo. O segundo grupo de variáveis engloba as normativas e referem-se ao grau em que o plano estrutura a implementação. O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. Essas questões vinculam-se à maior ou menor possibilidade de resistência ao plano. Soma-se a isso a previsão e disponibilidade de recursos, financeiros principalmente. O terceiro bloco alude às variáveis contextuais. O contexto social é comumente relacionado ao apoio do público à política e muitas vezes é considerado uma variável crítica porque esse apoio mostra-se instável e não perdura. O contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação. O contexto político diz respeito, fundamentalmente, às mudanças de governo e ao apoio das elites. O quarto grupo de variáveis refere-se à organização do aparato administrativo:

disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional, basicamente (LIMA; D'ASCENZI, 2014, p. 103, grifos da autora).

No entanto, buscando englobar mais as especificidades da implementação do PMSB, ressalta-se a importância de seis principais dimensões: Política; Jurídico-Legal; Institucional; Técnica/Operacional; Econômica/Financeira; e, Social. Essas dimensões elencadas foram levantadas com base na revisão bibliográfica para composição da matriz proposta para avaliação de implementação do PMSB.

## 5. METODOLOGIA

### 5.1. DESENHO DO ESTUDO

A presente pesquisa possui objetivos de caráter descritivo e com abordagem quali-quantitativa, de forma a permite a triangulação de dados e ampliar as possibilidades de análises.

As pesquisas descritivas buscam a apresentação de determinada realidade e a formulação de relações entre as variáveis existentes. Podem também investigar e explorar a natureza dessas relações, buscando o desenvolvimento de um novo olhar sobre um problema (GIL, 2008). Para Gil (2008, p. 42) “as pesquisas descritivas são juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”.

Minayo *et al.* (2005, p. 21) pontua que “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos”. Em complementação, Creswell (2010, p. 52) indica que a pesquisa qualitativa possui respaldo em estudos exploratórios, no qual não há muito conhecimento sobre o tópico.

Como a presente pesquisa busca a apresentar e validar uma proposição metodológica, optou-se pela utilização de métodos mistos, englobando abordagem quali-quantitativa. Segundo Creswell (2010, p. 94), “o uso da teoria nos estudos de métodos mistos pode incluir a teoria dedutivamente na testagem e verificação da teoria quantitativa, ou indutivamente, como na teoria ou padrão qualitativo emergente”.

Diante dessa perspectiva, o presente estudo utilizou das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica e documental; consulta a uma rede de especialistas com o uso do grupo focal; consulta a gestores municipais com aplicação de consulta a informante chaves, por meio da qual foram identificados e validados as dimensões e variáveis relacionadas à avaliação da implementação do PMSB.

No desenho do estudo, as abordagens qualitativas e quantitativas foram utilizadas técnicas de pesquisa compatíveis com os objetivos específicos da investigação, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Desenho do estudo e técnicas de pesquisa segundo os objetivos específicos

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Técnicas</b>
<p><b><u>Objetivo 1</u></b> Identificar, a partir da revisão bibliográfica, dimensões e variáveis que influenciam no processo de implementação de políticas públicas.</p>	Pesquisa bibliográfica e documental
<p><b><u>Objetivo 2</u></b> Definir as dimensões e variáveis que compõem uma proposta metodológica de avaliação de implementação de PMSB.</p>	Pesquisa bibliográfica e documental
<p><b><u>Objetivo 3</u></b> Validação das dimensões analíticas e variáveis que influenciam no processo de implementação de PMSB</p>	Grupo focal Consulta a informantes-chave
<p><b><u>Objetivo 4</u></b> Discutir a adequação, pertinência e grau de influência das dimensões e variáveis analíticas testadas da matriz de avaliação do processo de implementação de PMSB, bem como discutir as dimensões e variáveis mais influenciadoras.</p>	Análise Estrutural (MICMAC) Pesquisa bibliográfica

Fonte: Própria (2018).

Os objetivos específicos dessa pesquisa são consecutivos, porém não lineares, visto que possuem inter-relações entre suas atividades e técnicas de pesquisas empregadas.

## 5.2. ELABORAÇÃO DA MATRIZ INICIAL DE DIMENSÕES E VARIÁVEIS RELACIONADAS À AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

A definição da matriz de dimensões e variáveis analíticas relacionadas à avaliação da implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico foi realizada a partir da revisão crítica da literatura das seguintes fontes de dados: Portal de Periódicos e Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), onde foram pesquisadas publicações em revistas científicas nacionais e internacionais e em dissertações e teses; buscas em anais de eventos técnicos-científicos, em livros nacionais e internacionais, dentre outras fontes como manuais e documentos técnicos do Ministério das Cidades, da Funasa e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Devido à escassa literatura sobre a avaliação da implementação de plano municipal de saneamento básico em específico, também foram buscadas referências sobre

avaliação da implementação de políticas públicas em geral, principalmente nas áreas de saúde, educação e planejamento urbano.

Por meio da análise da revisão bibliográfica e de documentos consultados, foram estabelecidas seis principais dimensões e vinte e duas variáveis analíticas consideradas influentes no processo de avaliação da implementação de um plano municipal de saneamento básico, conforme demonstrado no Quadro 5.

Para cada variável foi relacionada perguntas de referências para o melhor entendimento da definição e do objetivo que a variável possui na avaliação da implementação de um PMSB, permitindo assim uma visualização mais clara da sua aplicabilidade.

Quadro 5 - Dimensões e variáveis intervenientes na avaliação da implementação de Plano Municipal de Saneamento Básico (continua)

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência
<b>Política</b>	Analisar a atividade do governo municipal para a tomada de decisão e para resolução de conflitos de interesse dos atores sociais na elaboração e implementação do PMSB	Motivação do poder municipal frente ao processo de elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).	Qual foi o principal motivo da elaboração do PMSB? Foi realizado por interesse e iniciativa própria ou envolveu algum programa de cunho governamental? De que forma foi executada a sua elaboração?
		Adequação das legislações e documentos oficiais municipais em relação à temática do saneamento básico e à implementação do PMSB.	As leis e documentos oficiais municipais posteriores incorporam o PMSB (Plano Diretor, Plano Municipal Ambiental, Plano de Educação, Plano Municipal de Saúde, leis etc.)?
		Existência de conflitos na agenda política governamental, no seio da burocracia municipal, no legislativo municipal e na sociedade civil frente às políticas públicas, em especial à elaboração e implementação do PMSB e à capacidade política dos atores na construção de consensos.	Houve alternância de poder no município durante a elaboração e após a sua conclusão que impactou a pauta de implementação do PMSB? Caso tenha ocorrido, a agenda do novo governo municipal incorpora o saneamento básico?
		Adesão e conflitos políticos-ideológicos dos atores sociais (governamentais, legislativo e sociedade civil) aos pressupostos da política e plano municipal de saneamento básico.	Os princípios e pressupostos definidos durante a elaboração do plano foram integralmente incorporadas à Lei Municipal de Saneamento Básico ou mecanismos legais posteriores? Houve conflito para a aprovação da legislação?
		Capacidade política do Executivo municipal de dar direção à implementação das políticas públicas e do plano municipal de saneamento básico, seja por ações diretas ou com apoios externos.	Há tentativa, por parte do poder público municipal, de realização de convênios, consórcios, obtenção de recursos nos órgãos estaduais e federais? Ou há algum conflito político e histórico no município que dificulta o direcionamento da implementação do PMSB?

Fonte: Própria (2019).

Quadro 5 - Dimensões e variáveis intervenientes na implementação de Plano Municipal de Saneamento Básico (continuação)

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência
<b>Jurídico-Legal</b>	Analisar o conteúdo do PMSB e a base legal municipal, Política Municipal de Saneamento Básico, quanto à qualidade e conformidade para a implementação.	Nível de conformidade da base legal após a aprovação do Plano e a resolução de conflitos observados.	O PMSB desencadeou outros mecanismos legais (decreto, lei) que fortalecem a sua implementação? Houve conflito para a aprovação desses mecanismos legais?
		Existência e qualidade política da base legal municipal para dar condições de orientação à implementação da política e plano municipal de saneamento básico.	Os princípios incorporados no plano e nos mecanismos legais posteriores ao PMSB estão de acordo com os princípios da LNSB?
<b>Institucional</b>	Analisar a capacidade institucional do município para a implementação do PMSB.	Adequação da estrutura administrativa para a implementação do PMSB (existência de unidade/órgão responsável pelo saneamento básico, posição deste na hierarquia administrativa da prefeitura).	Após a aprovação, quais as mudanças foram realizadas na estrutura administrativa? Houve o estabelecimento de uma estrutura organizacional adequada para implementar o PMSB?
		Capacidade gerencial do corpo técnico (número de funcionários, formação, estabilidade do funcionário para direcionamento das ações do PMSB).	Quantos profissionais estão responsáveis pelo acompanhamento do plano? Qual o nível de formação? São funcionários concursados ou cargos comissionados?
		Compreensão e apropriação dos atores sociais da base legal do saneamento básico (nacional, estadual e municipal).	O ente responsável pela implementação possui conhecimento da base legal do PMSB e da Política Municipal de Saneamento Básico? O corpo técnico participou do processo de elaboração ou foi reestruturado após a aprovação?
		Capacidade da gestão de promover a interlocução intersetorial e interinstitucional para a implementação do PMSB.	A secretaria/órgão responsável pela implementação do PMSB tem capacidade de articulação com outras secretarias envolvidas no processo e na execução das ações necessárias?
		Avanços/recuos na gestão do saneamento básico (planejamento, regulação, prestação e fiscalização dos serviços).	Os desencadeamentos previstos no plano para as funções de gestão (revisão do plano, regulação, prestação, fiscalização) foram realizados?

Fonte: Própria (2019).

Quadro 5 - Dimensões e variáveis intervenientes na implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (continuação)

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência
<b>Técnico-Operacional</b>	Analisar os avanços/recuos do saneamento básico municipal frente às metas e objetivos da implementação do PMSB.	Avanços/recuos do acesso e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico.	Os indicadores de qualidade dos serviços públicos de saneamento básico foram melhorados? Permaneceram iguais?
		Grau de cumprimento das metas do PMSB no período definido pelo Plano.	Quantas metas previstas no Plano de Execução do PMSB foram efetivamente atingidas (em percentual)?
		Mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação do PMSB (indicadores, relatórios, debates, audiências, sistemas de informação etc.).	Existe sistema de informação? É atualizado constantemente? Os indicadores são acompanhados pela prefeitura/órgão responsável? Há reunião, relatórios de acompanhamento do processo de implementação?
<b>Econômico-Financeira</b>	Analisar a capacidade econômico-financeira do município para implementação do PMSB	Existência de previsões orçamentárias no PPA/LOA e investimentos dos prestadores e grau de investimento para o saneamento básico à luz do PMSB e sua execução efetiva (prefeitura e prestadores de serviços).	Os PPAs e LOAs posteriores e os investimentos previstos pelos prestadores estão coerentes com os investimentos previstos pelo Plano de Execução do PMSB?
		Definição de mecanismos de financiamento da implementação do PMSB e elaboração de projetos de captação de recursos e sua aprovação e implementação.	Há uma regularidade da prefeitura em buscar por financiamentos para implementação? O município participa de editais de captação de recursos?
		Cumprimento da execução orçamentária e dos investimentos conforme previstos no PMSB.	A execução orçamentária do município foi realizada da maneira adequada conforme estava previsto no PMSB? Os investimentos foram todos realizados ou estão pendentes?

Fonte: Própria (2019).

Quadro 5 - Dimensões e variáveis intervenientes da implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (conclusão)

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência
<b>Social</b>	Analisar a atuação social no processo de elaboração e implementação do PMSB.	Prioridade política do movimento social frente ao saneamento básico e à implementação do PMSB.	Quais as pautas dos principais movimentos sociais do município, principalmente aqueles que participaram da elaboração do PMSB? Há priorização da pauta do saneamento básico?
		Empoderamento da sociedade civil frente às demandas do saneamento básico e atuação diante dos processos de elaboração e implementação do PMSB.	Qual foi o nível de participação nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil no processo de elaboração do plano e nas instâncias de implementação do plano? Há uma regularidade de participação dos movimentos sociais nas instâncias de implementação?
		Mecanismos de controle social e participação social na implementação do PMSB.	Foi institucionalizada alguma instância de controle social da implementação do PMSB? Tornou-se responsabilidade de algum conselho já existente? Há regularidade de reunião/participação? O saneamento básico e a implementação do PMSB são pautas discutidas e priorizadas?
		Disponibilidade de informações à sociedade civil e capacidade de analisá-las para orientar a atuação frente à implementação do PMSB.	Há sistema de informação? É atualizado constantemente? Há divulgação aberta para a sociedade civil? É de fácil acesso/entendimento e é de conhecimento e apropriação da sociedade civil?

Fonte: Própria (2019).

### 5.3. VALIDAÇÃO DA MATRIZ DE DIMENSÕES ANÁLITICAS E HIERARQUIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS PROPOSTAS

Após a definição da matriz de dimensões e variáveis para a avaliação da implementação do PMSB, este instrumento foi submetido à consulta a especialistas por meio da técnica do grupo focal e questionário a informantes-chave.

Devido à impossibilidade da presença de todos os possíveis participantes da pesquisa em um mesmo local e data, foram realizadas duas rodadas de consultas. A primeira dela foi por meio do grupo focal e a segunda rodada foi realizada por questionário a informantes-chave.

#### 5.3.1. Grupo focal

O grupo focal é uma técnica de investigação qualitativa que se assemelha a uma entrevista em grupo. No processo o dado desejado é obtido por meio de interações grupais, momento este em que há uma interação e diálogo entre os participantes do grupo focal, possibilitando assim uma comparação das opiniões, modificação e estabelecimento um consenso grupal. Por conta disso, também é caracterizado como uma modalidade de entrevista coletiva (FONSECA, 2002; GONDIM, 2002).

Portanto, o grupo focal é um espaço de interação criado para a relação e debate entre seis a doze pessoas com a finalidade de discutir um determinado tema com a presença de um moderador (FONTANA; FREY, 2000 apud GONDIM, 2002). O número de participantes varia entre 6 a 12 pessoas, e a duração das atividades varia entre 2 e 3 horas (GIL, 2008).

O grupo focal é uma técnica livre, no qual o entrevistador permite a fala livre do participante, embora atue como moderador; é uma técnica empregada para situações experimentais com objetivo de definições de temas pouco estudados, sendo um método utilizado com um grupo de pessoas com experiência relevante sobre o objeto a ser discutido (GIL, 2008).

Além da utilização para fins teóricos de validação de temas inéditos, por outro lado, o grupo focal pode ser utilizado para a tomada de decisão e definição de plano de ação (MORGAN, 1997; FERN, 2001 apud GONDIM, 2002; GIL, 2008). No caso da presente pesquisa, em específico, o grupo focal foi utilizado para validar as dimensões e variáveis relacionadas à implementação de um PMSB.

Para a realização do grupo focal foram convidados dezessete especialistas na temática de Plano Municipal de Saneamento Básico. O principal critério de escolha dos especialistas envolveu, principalmente, a experiência do profissional na área de pesquisa, em especial na elaboração e/ou implementação de PMSB. Foram convidados servidores públicos de órgãos governamentais relacionados ao saneamento básico, que atuam diretamente com PMSB, e profissionais de diversas áreas com experiência na elaboração de planos.

O grupo focal foi gravado e posteriormente transcrito para a realização das análises pertinentes. Durante sua realização, a pesquisadora atuou como mediadora, apenas intervindo na discussão de maneira imparcial buscando evitar o domínio da palavra por algum participante, conflitos e garantir a execução plena da atividade segundo roteiro-guia.

Diante disso, as atividades do grupo focal foram planejadas e sistematizadas de forma a garantir a obtenção de dois principais resultados:

- Construção da matriz de análise estrutural, segundo metodologia proposta por Michel Godet (GODET *et al.*, 2007), para o estabelecimento das interferências (relações) entre as dimensões analíticas.
- Definição da hierarquização e ponderação das variáveis de cada dimensão.

### **5.3.2. Consulta a informantes-chave em municípios selecionados**

A consulta a informantes-chave ocorreu em uma segunda rodada com o intuito de ampliar a participação. A pesquisa que tem por intuito compreender a implementação de uma política pública em nível municipal, previa inicialmente a participação de gestores municipais no grupo focal; no entanto, devido principalmente a dificuldade de locomoção dos gestores de municípios do estado

da Bahia para o local de realização da pesquisa, optou-se pelo envio do questionário por meio digital a estes especialistas.

Entre as vantagens dessa estratégia estão: economia de tempo e viagens para participação na pesquisa; atingir um maior número de pessoas; abranger uma área geográfica mais ampla de participantes.

A seleção dos gestores municipais, informantes chaves, foi realizada por meio de um levantamento prévio de municípios que finalizaram os PMSBs a partir da obtenção de dados da Funasa, do extinto Ministério das Cidades, por meio do Panorama Nacional de Plano Municipal de Saneamento Básico (BRASIL, 2017) e pela pesquisa MUNIC-IBGE (BRASIL, 2017). Além disso, foram buscadas informações secundárias em sítios eletrônicos de instituições ligadas à elaboração de PMSBs e de diversas prefeituras municipais.

Diante da revisão bibliográfica do cenário atual de PMSB foram elencados dez municípios: Alagoinhas, Camacan, Ibiassucê, Macajuba, Mirangaba, Poções, Rio de Contas, Rio do Antônio, Teixeira de Freitas e Várzea do Poço.

Para a seleção dos municípios participantes na pesquisa foram considerados alguns critérios relevantes:

- Maior tempo de aprovação (no mínimo, mais de dois anos).
- Diferenciação da instituição elaboradora/empresa.
- Fonte financiadora.

Os municípios de Camacan, Ibiassucê, Poções, Rio de Contas e Rio do Antônio realizaram seus PMSB com o auxílio técnico de consultoria da empresa Saneando – Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda. Foi, portanto, escolhido o município de Camacan por possuir o maior tempo de aprovação entre estes. Não foram encontrados registros sobre o município de Macanjuba, Varzea do Poço e Teixeira de Freitas.

Portanto, diante da fragilidade do levantamento prévio das fontes de dados oficiais, foi necessário um esforço para busca de municípios que tivessem finalizado o PMSB, sem estar presente nas fontes de dados.

Foram encontrados, entre outros, os municípios de São Desidério e Camaçari. Outra possibilidade levantada foi a iniciativa do Consórcio Público de

Desenvolvimento Sustentável Portão do Sertão, que realizou 16 planos municipais aprovados em 2017/2018. Além disso, o Consórcio foi o primeiro da Bahia a realizar o Plano Regional de Saneamento Básico, englobando dezesseis municípios consorciados, entregue no ano de 2019.

Diante das possibilidades existentes foram selecionados quatro municípios para a realização de convite para participar do estudo: Camacan; São Desidério; Camaçari; e Consórcio Público Portal do Sertão (representando 16 municípios).

Camacan é um município de pequeno porte e foi o primeiro com PMSB aprovado entre os municípios selecionados, realizado com financiamento e fiscalização da Funasa e com consultoria técnica da empresa Saneando – Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda. São Desidério, também um município de pequeno porte, teve seu PMSB elaborado por uma empresa de consultoria, a Gerentec Engenharia, tendo como fonte financiadora o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, por meio da Agência de Bacia Peixe Vivo.

Camaçari, apesar de ter aprovado mais recentemente seu PMSB, sua seleção é justificada pelo seu maior porte populacional e pela elaboração do Plano com recursos próprios e Termo de Referência construído por sua equipe técnica. Para a elaboração do Plano, o Município contou com a consultoria técnica da empresa Saneando – Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda.

O Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável Portão do Sertão, foi instituído no ano de 2010 e possui a participação de dezesseis municípios: Água Fria, Anguera, Amélia Rodrigues, Antônio Cardoso, Coração de Maria, Conceição do Jacuípe, Conceição da Feira, Santa Bárbara, Santo Estevão, Santanópolis, Irará, Ipecaetá, Teodoro Sampaio, Tanquinho, São Gonçalo dos Campos e Terra Nova. Recentemente o Consórcio realizou a elaboração dos 16 PMSBs com recursos próprios e sem consultoria técnica, além disso, neste ano de 2019 aprovou o primeiro Plano Regional de Saneamento Básico da Bahia, apresentado em 2019.

Na Tabela 3 é apresentado o panorama geral das características consideradas dos municípios selecionados.

Tabela 3 - Características dos municípios selecionados para contribuir com a investigação sobre a avaliação da implementação de PMSB

Municípios	Empresa/Instituição elaboradora	Fonte financiadora	Ano de aprovação	Porte Populacional*
Camacan	Saneando - Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda.	Funasa	2013	31.472
São Desidério	Gerentec Engenharia	Associação Executiva de Apoio a Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo - AGB Peixe Vivo	2015	27.659
Camaçari	Saneando - Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda.	Recurso próprio	2016	161.226
Portal do Sertão (Água Fria, Anguera, Amélia Rodrigues, Antônio Cardoso, Coração de Maria, Conceição do Jacuípe, Conceição da Feira, Santa Bárbara, Santo Estevão, Santanópolis, Irará, Ipecaetá, Teodoro Sampaio, Tanquinho, São Gonçalo dos Campos e Terra Nova)	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável Portão do Sertão	Agersa	2017/2018	Variável - todos abaixo de 50.000 hab.

Fonte: Própria (2019) com base em IBGE (2018).

Com a seleção dos municípios, passou-se a realizar contatos com os gestores municipais de forma a possibilitar a indicação dos informantes chave, os quais foram devidamente indicados, possibilitando o início da consulta. Cumpre ressaltar, que buscou-se garantir que as indicações respeitassem os critérios definidos para os participantes do grupo focal, ou seja: conhecimento e experiência na área de plano de saneamento básico.

A consulta foi realizada em conformidade com as atividades desenvolvidas no grupo focal. Foram enviados aos informantes chave o questionário com as duas atividades por meio eletrônico em formato de planilha eletrônica do Excel com as instruções para preenchimento livre da Matriz de Relações (atividade 1 do grupo focal) e Hierarquização e ponderação das variáveis (atividade 2 do grupo focal).

Na parte superior de cada atividade foi explicado de forma detalhada o objetivo e a forma de preenchimento (Apêndice A). Além disso, para cada informante-chave foi enviada uma carta convite explicando a natureza da pesquisa, a importância, as instruções para o preenchimento adequado das atividades e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B).

#### 5.4. ANÁLISE ESTRUTURAL DAS DIMENSÕES ANALÍTICAS

##### **5.4.1. Análise estrutural das dimensões com a utilização do software MICMAC - Atividade 1**

A prospectiva estratégica foi instituída nos anos 50 pelo filósofo Gaston Berger, com o objetivo de propor um método para auxiliar na tomada de decisão de problemas futuros tornando a ação mais eficaz. A teoria da prospectiva muda a perspectiva da análise de conflitos políticos, segundo Godet *et al.* (2007, p. 5) “o objetivo não consiste em observar o futuro a partir do presente, mas, pelo contrário, observar o presente a partir do futuro”.

A prospectiva envolve a antecipação para esclarecer a ação perante um futuro possível e desejado, englobando três processos: reflexão coletiva, preparação para decisão e ação (GODET *et al.*, 2007).

A reflexão coletiva, considerada como o primeiro processo, envolve seis etapas: identificar as variáveis-chaves, analisar os jogos de atores e colocar as questões-chaves para o futuro. A preparação para ação é a avaliação das opções estratégicas e a formulação do plano de ação. Por fim, o terceiro processo diz respeito à operacionalização para ação (GODET *et al.*, 2007).

O método da análise estrutural é uma metodologia criada por Michel Godet para a realização da reflexão coletiva, primeiro processo da prospectiva estratégica. Essa análise tem por definição: “é um método sistemático sob a forma matricial, de análise das relações entre as variáveis<sup>3</sup> constitutivas do sistema estudado e aquelas que pertencem ao seu contexto explicativo” (GODET *et al.*, 2007, p. 62).

---

<sup>3</sup> Neste item, as dimensões analíticas serão tratadas como variáveis para permitir a adesão à terminologia usada por Godet *et al.* (2007), destacando-se que cada uma delas será identificada pelo seu grau de influência e dependência do processo de implementação de PMSB.

O objetivo principal do método é identificar as principais variáveis influentes e dependentes, gerando um conhecimento acerca das variáveis essenciais ao sistema estudado.

Segundo Godet e Durance (2011), análise estrutural é composta por três etapas: o recenseamento das variáveis; descrição das relações entre as variáveis; e identificação das variáveis chaves. Em relação ao recenseamento das variáveis, deve-se incluir as internas e externas, com a explicação detalhada de cada uma, facilitando assim a sua interpretação. A descrição das relações é a identificação e o julgamento quali-quantitativo de cada interação para cada par de variáveis. A identificação das variáveis chaves é realizada por meio da análise do material preenchido pelos especialistas, realizado pela ferramenta Matriz de Impactos Cruzados – Multiplicações Aplicadas a uma Classificação (MICMAC).

A matriz de análise estrutural permite estabelecer as relações entre as variáveis (no caso deste estudo intitulado dimensões analíticas), considerando o nível de influência direta que cada uma exerce sobre a outra e vice-versa (Quadro 6).

O preenchimento da matriz de análise estrutural é realizado da linha para a coluna e, portanto, o primeiro questionamento realizado, considerando o modelo de matriz abaixo, foi: Qual a relação de influência direta que a dimensão Política sobre a dimensão Jurídico-Legal?

Para definição das relações entre as variáveis foi utilizada a escala de 0 a 3, sendo 0 quando não existe influência de uma variável em relação a outra; 1 para influência fraca; 2 para influência média; e 3 para influência forte. Durante o preenchimento da matriz foi buscado o consenso entre os especialistas na definição das escalas das relações entre as variáveis.

Após a conclusão do preenchimento da matriz as relações de influência direta são obtidas por meio do somatório dos valores dispostos nas linhas e colunas. O valor da linha refere-se ao grau de motricidade da variável no sistema e o valor da coluna ao seu grau de dependência, sendo que quanto maior esse valor, maior a dependência dessa variável.

Quadro 6 - Modelo da matriz de análise estrutural

Dimensão	Política	Jurídica/ legal	Institucional	Técnico / Operacional	Econômica / Financeira	Social	Σ
Política							
Jurídica/legal							
Institucional							
Técnico / Operacional							
Econômica / Financeira							
Social							
Σ							

Fonte: Própria (2019) a partir de Godet *et al.* (2007).

Para a análise da matriz de impacto utilizou-se o software MICMAC®, desenvolvido pelo Laboratório de Pesquisa em Estratégia Prospectiva e Organizacional (LIPSOR, 2018). O método Matrice d'Impacts Croisés (MICMAC) foi desenvolvido por Michel Godet em 1971 e consiste em descrever o sistema por meio da matriz que mostra as relações de todos os elementos que constituem.

O método possui três principais etapas: listagem das variáveis, com suas respectivas definições claras, descrição das relações entre as variáveis e, por fim, o MICMAC identifica as variáveis chaves e essenciais ao sistema (GODET, 1991).

Segundo Godet (1991), a análise estrutural possui dois objetivos complementares: obter a representação do sistema em estudo na fase inicial e reduzir o sistema complexo em variáveis principais. O Micmac possui a vantagem de resultar em influências diretas e influências indiretas das variáveis, que são obtidas após elevação à potência da matriz inicial.

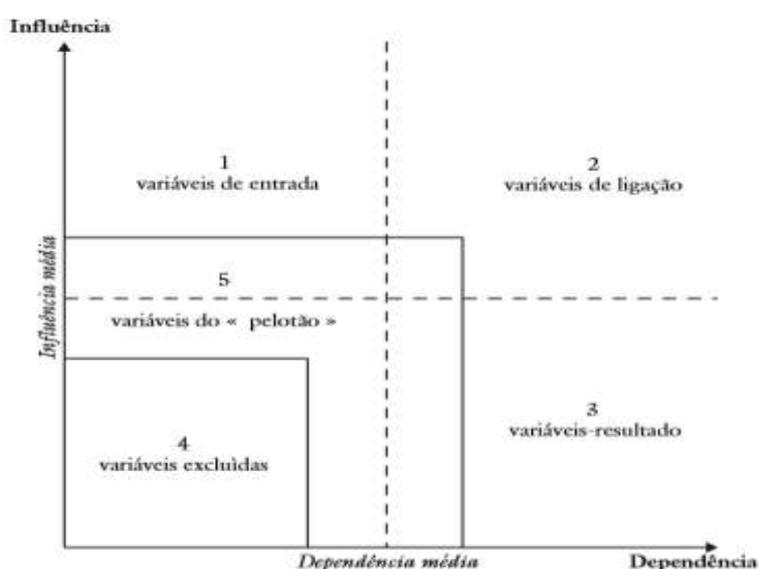
A relação direta entre as variáveis é obtida por meio da soma das linhas e colunas indicando o nível de motricidade ou dependência da variável. A relação indireta das variáveis, realizada Micmac, é obtida por meio da identificação dos impactos difusos das variáveis em outras, representadas pelas relações de influência indireta, realizada por meio de multiplicações sucessivas da matriz por

ela mesma. Diante da interação entre as variáveis é possível observar a influência ou dependência destas no sistema estudado, abrangendo as seguintes classificações (GODET *et al.*, 2007, p.66):

- **Variáveis de entrada ou motrizes:** são muito influentes e pouco dependentes; elas são consideradas como principalmente explicativas do sistema estudado. Elas condicionam-lhe a dinâmica de conjunto.
- **Variáveis de ligação:** são, ao mesmo tempo, muito influentes e muito dependentes. Elas são, por natureza, muito instáveis. Toda a ação sobre elas terá, ao mesmo tempo, repercussões sobre outras variáveis e efeitos de retroação sobre elas próprias, modificando assim profundamente a dinâmica global do sistema.
- **Variáveis-resultado ou dependentes:** são pouco influentes e muito dependentes. A sua evolução explica-se pelos impactos provenientes de outras variáveis, principalmente das variáveis de entrada e de ligação.
- **Variáveis do pelotão ou independente:** não são suficientemente características em termos de influência e dependência para que seja possível tirar uma conclusão sobre o seu papel no sistema.

As variáveis podem também ser representadas em um gráfico axial (Figura 1), no qual o eixo x (das abcissas) corresponde ao grau de dependência e o eixo y (das ordenadas) corresponde ao grau de influência (GODET; DURANCE, 2011)

Figura 1 - Mapa de influência e dependência das variáveis



Fonte: Godet *et al.*, 2007.

Portanto, os participantes do grupo focal e os informantes chave foram chamados a colaborar na análise estrutural entre as seis dimensões: Política; Jurídico-Legal; Institucional; Técnico-Operacional; Econômico-Financeira; e Social, que foram propostas pela matriz de avaliação da implementação de PMSB.

#### **5.4.2. Hierarquização das variáveis analíticas - Atividade 2**

Conforme já indicado, cada dimensão possui as respectivas variáveis relacionadas que permitem a avaliação detalhada da implementação do PMSB. As variáveis foram definidas com base na revisão de literatura no campo de avaliação de política pública e na literatura relacionada ao saneamento básico, PMSB e implementação de políticas públicas, totalizando vinte e duas variáveis.

Os participantes do grupo focal e os informantes chave foram consultados para a hierarquização das variáveis em cada dimensão analíticas proposta, de acordo com a relevância de cada uma. O objetivo com a hierarquização foi quantificar a relevância que cada variável possui dentro da dimensão que está inserida.

Por exemplo, a dimensão “Política” foi descrita por cinco variáveis, portanto, foi solicitado a cada participante a definição da hierarquia entre elas, ou seja, relacionar de maneira analítica: a variável mais relevante como 1/5; a segunda mais relevante com 2/5; a terceira com 3/5; a quarta com 4/5; e, por fim, a menos relevante no sistema como 5/5. Essa mesma análise foi realizada para todas as vinte e duas variáveis das seis dimensões.

## 6. DIMENSÕES E VARIÁVEIS DA PROPOSTA METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

A implementação de um plano municipal de saneamento básico engloba atividades e decisões não lineares de diversas dimensões. Buscando abarcar a complexidade existente no processo de implementação, por meio da revisão bibliográfica e análise crítica, foram definidas seis principais dimensões e vinte e duas variáveis correspondentes que buscam subsidiar a proposta para uma matriz de avaliação da implementação de PMSB, tal qual apresenta o Quadro 7.

Quadro 7 - Dimensões, definição e quantidade de variáveis

Dimensão	Definição/objetivo	Quantidade de variáveis
<b>Política</b>	Analisar a atividade do governo municipal para a tomada de decisão e para resolução de conflitos de interesse dos atores sociais na elaboração e implementação do PMSB.	5
<b>Jurídico-legal</b>	Analisar o conteúdo do PMSB e da base legal municipal, Política Municipal de Saneamento Básico, quanto à qualidade e conformidade para a implementação.	2
<b>Institucional</b>	Analisar a capacidade institucional do município para a implementação do PMSB.	5
<b>Técnico-operacional</b>	Analisar os avanços/recuos do saneamento básico municipal frente às metas e objetivos da implementação do PMSB.	3
<b>Econômico-financeira</b>	Analisar a capacidade econômico-financeira do município para implementação do PMSB.	3
<b>Social</b>	Analisar a atuação social no processo de elaboração e implementação do PMSB.	4

Fonte: Própria (2019).

Para cada variável descrita, foi associada uma pergunta de referência e indicadores para a avaliação da implementação do PMSB.

As perguntas de referência ou perguntas-chave buscam auxiliar no entendimento do objetivo da variável, ou de forma similar, simplificar o entendimento do que deve ser avaliado.

Os indicadores para a avaliação pretendida são produzidos a partir da atribuição de pontuações que buscam refletir o nível de avanço da implementação do PMSB. Cabe ressaltar que a matriz de avaliação em estudo é uma proposição baseada em revisão bibliográfica, no entanto, pode e deve ser reanalisada e

adaptada conforme as características locais e entendimento da equipe de avaliação e dos atores sociais envolvidos no processo.

As variáveis da dimensão Política buscam compreender a motivação do poder público municipal para a elaboração e a implementação de PMSB; a adequação das legislações e documentos oficiais municipais relacionadas ao saneamento básico; a existência de conflitos entre o poder executivo, legislativo e sociedade civil; a adesão e os conflitos políticos-ideológicos dos atores sociais; e a capacidade política do executivo municipal para encaminhar a implementação do PMSB.

A dimensão Jurídico-legal que objetiva analisar o conteúdo do PMSB e a base legal municipal possui variáveis para a verificação da conformidade e desencadeamento da base legal em outros mecanismos, a existência de qualidade política na base legal, ou de outra forma, a verificação da inexistência de ambiguidades conceituais e de princípios entre a política municipais e políticas outras diversas, inclusive a Política Federal de Saneamento Básico.

A dimensão Institucional visa avaliar a institucionalidade e a capacidade gerencial do município em realizar a implementação estão relacionadas a cinco principais variáveis: adequação da estrutura administrativa hierárquica e com definições claras de responsabilidades; capacidade gerencial do corpo técnico responsável pela implementação (em número, formação e estabilidade no cargo municipal); compreensão e apropriação dos atores do instrumento político e a operacionalização deste; capacidade de interlocução intersetorial e interinstitucional para a realização de articulações e rede de apoio; e por fim, as atividades executadas para definição de avanços nas atividades de gestão do saneamento básico, reconhecidas como planejamento, regulação, prestação, fiscalização e controle social.

As variáveis da dimensão Técnico-operacional visam analisar os avanços ou recuos em frente às metas e objetivos de implementação do PMSB, a partir da avaliação dos indicadores de qualidade dos serviços públicos; o grau de cumprimento das metas estipuladas; e da existência de mecanismos de acompanhamento do cumprimento dessas metas, por meio de sistema de informação, audiências, relatórios, dentre outros.

A dimensão Econômico-financeira do município para a implementação do PMSB está expressa pelas variáveis relacionadas: existência de previsões orçamentárias no Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos planos de investimentos dos prestadores de serviços para a execução das metas estabelecidas; definição de mecanismos e projetos para a captação de recursos e regularidade da prefeitura para busca de financiamentos externos; e por fim, o cumprimento da execução orçamentária prevista.

O PMSB, por estar definido como um planejamento participativo e com o controle social, atendendo ao princípio fundamental da LNSB, engloba a dimensão Social para análise da atuação dos atores sociais no processo de elaboração e implementação. Essas variáveis envolvem: prioridade do movimento social frente ao saneamento básico para identificação se o saneamento básico está entre as principais demandas e pautas do movimento social; empoderamento, nível de participação e engajamento da sociedade civil frente às demandas do saneamento básico; institucionalização dos mecanismos de controle social (principalmente conselhos) como instância de participação e a sua regularidade; e, por fim, a disponibilidade de informações à sociedade civil por meio de divulgação aberta e de fácil entendimento.

O Quadro 8 apresenta, de forma sistemática, as dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para a avaliação da implementação de um PMSB.

Quadro 8 - Quadro geral das dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para avaliação da implementação de um PMSB. Continua

Dimensão	Definição/Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Indicadores para implementação
<b>Política</b>	Analisar a atividade do governo municipal para a tomada de decisão e para a resolução de conflitos de interesse de atores sociais na elaboração e implementação do PMSB.	Motivação do poder municipal frente ao processo de elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).	Qual foi o principal motivo da elaboração do PMSB? Foi realizado por interesse e iniciativa própria ou envolveu algum programa de cunho governamental? De que forma foi executada a sua elaboração?	Interesse do município e engajamento para elaboração - nota 3 (melhor condição para implementação); interesse próprio, porém engajamento partiu de fonte externa - nota 2 (condição média para implementação); Interesse externo - nota 1 (condição baixa para implementação).
		Adequação das legislações e documentos oficiais municipais em relação à temática do saneamento básico e à implementação do PMSB.	As leis e documentos oficiais municipais posteriores incorporam o PMSB (plano diretor, plano municipal ambiental, plano de educação, plano municipal de saúde, leis, etc.)?	As outras leis e documentos, relacionados ao saneamento, posteriores consideram ou mencionaram o PMSB ou a Política Municipal? sim (3), parcialmente (2), não (0).
		Existência de conflitos na agenda política governamental, no seio da burocracia municipal, no legislativo e na sociedade civil frente às políticas públicas, em especial à elaboração e implementação do PMSB e à capacidade política dos atores na construção de consensos.	Houve alternância de poder no município durante a elaboração e após a sua conclusão que impactou a pauta de implementação do PMSB? Caso tenha ocorrido, a agenda do novo governo municipal incorpora o saneamento básico de forma relevante?	Houve alternância e continua em pauta ou não houve alternância e continua em pauta - nota 3 (melhor condição de implementação); houve alternância e não continua em pauta - nota 1 (condição baixa para implementação).
		Adesão e conflitos políticos-ideológicos dos atores sociais (governamentais, legislativo e sociedade civil) aos pressupostos da política e plano municipal de saneamento básico.	Os princípios e pressupostos definidos durante a elaboração do plano foram integralmente incorporadas à Lei Municipal de Saneamento Básico ou mecanismos legais posteriores? Houve conflito para a aprovação da legislação?	Houve a aprovação da lei municipal de forma compatível com o definido no PMSB - nota 3 (melhor condição para aprovação); houve aprovação da lei municipal, porém foram realizadas alterações no Poder Legislativo - nota 2 (condição média); não houve aprovação da lei e não há adesão dos atores às pautas de saneamento básico - nota 0.
		Capacidade política do Executivo municipal de dar direção à implementação da política pública e plano municipal de saneamento	Há a existência ou tentativa, por parte do Poder Executivo municipal, da realização de convênios, consórcios, recursos nos órgãos	O saneamento básico está na pauta do Poder Executivo (plano de governo) e há busca por constantes convênios/investimentos - nota 3 (melhor condição para implementação); o

Dimensão	Definição/ Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Indicadores para implementação
		básico, seja por ações diretas ou com apoios externos.	estaduais e federais? Ou há algum conflito político e histórico no município que dificulta o direcionamento da implementação?	saneamento está na pauta do Poder Executivo (plano de governo), porém não há esforços realizados para implementação - nota 1 (condição baixa de implementação); o saneamento básico não está na pauta de governo e não há esforço - nota 0.

Fonte: Própria (2019).

Quadro 8 - Quadro geral das dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para avaliação da implementação de um PMSB. Continuação

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Indicadores para implementação
<b>Jurídico-Legal</b>	Analisar o conteúdo do PMSB e da base legal municipal, Política Municipal de Saneamento Básico, quanto à qualidade e conformidade para a implementação.	Nível de conformidade da base legal após a aprovação do plano e a resolução de conflitos observados.	O PMSB desencadeou outros mecanismos legais (decreto ou lei) que fortalecem a sua implementação? Houve conflito para a aprovação desses mecanismos legais?	Existe uma Política Municipal de Saneamento Básico em conformidade com o plano e não houve conflito para a aprovação - nota 3; existe uma Política Municipal de Saneamento Básico em conformidade com o plano e houve (ou há) conflitos recorrentes para a aprovação/alteração - nota 2; não existe uma Política Municipal de Saneamento Básico - nota 0.
		Existência e qualidade política da base legal municipal para dar condições de orientação à implementação da política e do plano municipal de saneamento básico.	Os princípios incorporados no plano e nos mecanismos legais posteriores ao PMSB estão de acordo com os princípios da LNSB?	Todos os princípios foram incorporados e estão integralmente compatíveis com os da LNSB - nota 3 (melhor condição para implementação); todos os princípios foram incorporados, porém não integralmente compatíveis com os da LNSB - nota 2 (condição média para implementação); alguns princípios foram incorporados de maneira incompatível com os da LNSB ou nem todos os princípios foram incorporados - nota 1 (condição baixa para implementação); nenhum princípio considerado - nota 0.

Fonte: Própria (2019).

Quadro 8 - Quadro geral das dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para avaliação da implementação de um PMSB. Continuação

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Indicadores para implementação
<b>Institucional</b>	Analisar a capacidade institucional do município para a implementação do PMSB.	Adequação da estrutura administrativa para a implementação do PMSB (existência de unidade/órgão responsável pelo saneamento básico, posição deste na hierarquia administrativa).	Após a aprovação, quais mudanças foram realizadas na estrutura administrativa? Houve o estabelecimento de uma estrutura organizacional adequada com o previsto pelo PMSB?	Houve estabelecimento de estrutura administrativa para a implementação - nota 3 (melhor condição para implementação); houve apenas indicação de ações para as estruturas já existentes - nota 2 (condição média para implementação); não houve alteração da estrutura administrativa, nem tampouco indicação das funções - nota 0.
		Capacidade gerencial do corpo técnico (número de funcionários, formação, estabilidade do funcionário para direcionamento das ações do PMSB).	Quantos profissionais estão responsáveis pelo acompanhamento do plano? Qual o nível de formação? São funcionários concursados ou cargos comissionados?	Seguiu a indicação do plano - nota 3 (melhor condição para implementação); foram realizadas contratações/concursos e reestruturação do corpo técnico, porém abaixo do previsto - nota 2 (condição média para implementação); não foi realizada a estruturação, porém há acúmulo de funções para a realização das ações previstas - nota 1 (baixa condição para implementação); não foi realizada a estruturação e não há responsável pela implementação - nota 0.
		Compreensão e apropriação dos atores sociais da base legal do saneamento básico (nacional, estadual e municipal).	O ente responsável pela implementação possui conhecimento da base legal do PMSB e da Política Municipal de Saneamento Básico? O corpo técnico participou do processo de elaboração ou foi reestruturado após a aprovação?	Os atores da implementação do Poder Executivo possuem conhecimento do plano e das bases legais e participaram da elaboração - nota 3 (melhor condição para implementação); os atores da implementação do Poder Executivo possuem conhecimento do plano e das bases legais, mas não participaram da elaboração - nota 2 (condição média para implementação); os atores da implementação do Poder Executivo não possuem conhecimento do plano e das bases legais, mas participaram da elaboração - nota 2 (condição média para implementação); não há ente responsável para implementação - nota 0.
		Capacidade da gestão de promover a interlocução	A secretaria/órgão responsável pela implementação do PMSB tem capacidade de articulação com	Foram realizadas as ações em conjunto com outras secretarias, conforme previsto no plano - nota 3 (melhor condição para implementação); foram realizadas algumas ações em conjunto

		<p>intersecretorial e interinstitucional para a implementação do PMSB</p>	<p>outras secretarias envolvidas no processo e na execução das ações necessárias?</p>	<p>com secretarias, porém algumas permanecem pendentes - nota 2 (condição média para implementação); não foi realizada ações em conjunto, demonstrando falta de articulação, mas a secretária responsável realizou de maneira individual - nota 1 (condição baixa de implementação); nenhuma ação foi realizada – zero.</p>
		<p>Avanços/recuos na gestão do saneamento básico (planejamento, regulação, prestação e fiscalização dos serviços).</p>	<p>Os desencadeamentos previstos no plano para as funções de gestão (revisão do plano, regulação, prestação, fiscalização) foram realizados?</p>	<p>Houve redefinição da regulação, prestação e fiscalização dos serviços tal como definido no plano - nota 3; não houve a efetiva redefinição, porém está em processo - nota 2; não houve qualquer alteração e ação de acordo com o previsto no plano - nota 0; não foi definido no PMSB - Inexistente (-).</p>

Fonte: Própria (2019).

Quadro 8 - Quadro geral das dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para avaliação da implementação de um PMSB. Continuação

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Indicadores para implementação
<b>Técnico-Operacional</b>	Analisar os avanços/recuos do saneamento básico municipal frente às metas e objetivos da implementação do PMSB.	Avanços/recuos do acesso e da qualidade dos serviços públicos de saneamento básico.	Os indicadores de qualidade dos serviços públicos de saneamento básico foram melhorados? Permaneceram iguais?	Melhoria significativa nos indicadores e compatível com a prevista na elaboração - nota 3 (melhor condição para implementação); melhoria dos indicadores, porém abaixo do previsto na elaboração - nota 2 (condição média para implementação); nenhuma alteração nos indicadores ou situação deficitária - nota 0.
		Grau de cumprimento das metas do PMSB frente ao período definido pelo plano.	Quantas metas previstas no Plano de Execução do PMSB foram efetivamente atingidas (em percentual)?	Avaliar as metas definidas para o prazo de execução atual. Alcance de mais de 75% das ações - nota 3 (melhor condição para implementação); alcance de 50% das ações - nota 2 (condição média para implementação); alcance de 25% das ações - nota 1 (condição baixa de implementação); Nenhuma ação - nota 0.
		Mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação do PMSB (indicadores, relatórios, debates, audiências, sistemas de informação etc.).	Existe sistema de informação? É atualizado constantemente? Os indicadores são acompanhados por uma secretaria ou órgão? Há reuniões, relatórios de acompanhamento do processo de implementação?	Há atualização do sistema de informação, relatórios e reuniões frequentes para avaliação da implementação - nota 3; há sistema de informação desatualizado e atividades não frequentes - nota 1; não há sistema de informação e nem atualização de implementação - nota 0.

Fonte: Própria (2019).

Quadro 8 - Quadro geral das dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para avaliação da implementação de um PMSB. Continuação

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Indicadores para implementação
<b>Econômico-Financeira</b>	Analisar a capacidade econômico-financeira do município para implementação do PMSB.	Existência de previsões orçamentárias no PPA/LOA e investimentos dos prestadores e grau de investimento para o saneamento básico à luz do PMSB e sua execução efetiva (prefeitura e prestadores de serviços).	Os PPAs e LOAs posteriores e os investimentos previstos pelos prestadores estão coerentes com os investimentos previstos no PMSB pelo Plano de Execução?	O PPA e a LOA e investimentos dos prestadores estão coerentes com o Plano de Execução - nota 3 (melhor condição para implementação); o PPA, a LOA e os investimentos dos prestadores estão entre 50-80% dos investimentos necessários - nota 2 (condição média para implementação); O PPA, a LOA e os investimentos dos prestadores preveem menos de 50% dos investimentos - nota 1 (condição baixa para implementação); o PPA e a LOA e investimentos dos prestadores não preveem ações para o saneamento básico e implementação do PMSB - nota 0.
		Definição de mecanismos de financiamento da implementação do PMSB e elaboração de projetos de captação de recursos e sua aprovação e implementação.	Há uma regularidade da prefeitura em buscar por financiamentos para os investimentos para a implementação? O município participa de editais de captação de recursos?	Há uma rotina constante de busca por financiamentos e planejamento para execução das metas planejadas - nota 3 (melhor condição para implementação); não há uma rotina ou planejamento para execução, porém alguns projetos foram realizados de maneira individualizada - nota 2 (condição média para implementação); não há uma rotina e nenhum projeto foi realizado por falta de captação de recurso - nota 0.
		Cumprimento da execução orçamentária e dos investimentos conforme previstos no PMSB.	A execução orçamentária do município foi realizada da maneira adequada conforme previsto no PMSB? Os investimentos foram todos realizados ou estão pendentes?	Foi executada mais de 75% da previsão orçamentária e investimentos - nota 3 (melhor condição para implementação); foi executada entre 50-75% da previsão orçamentária e investimentos - nota 2 (condição média para implementação); foi executada menos de 50% da previsão orçamentária e investimentos - nota 1 (condição baixa para implementação); não foi executado - nota 0.

Fonte: Própria (2019).

Quadro 8 - Quadro geral das dimensões, variáveis, perguntas de referências e indicadores propostos para avaliação da implementação de um PMSB. Conclusão

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Indicadores para implementação
<b>Social</b>	Analisar a atuação social no processo de elaboração e implementação do PMSB.	Prioridade política do movimento social frente ao saneamento básico e à implementação do PMSB.	Quais as pautas dos principais movimentos sociais do município, principalmente aqueles que participaram da elaboração do PMSB? Há priorização da pauta do saneamento básico?	Identificar os movimentos sociais que participaram na elaboração e buscar a priorização do saneamento básico em suas pautas. Se for prioridade e houver pressão social para a implementação - nota 3; se for prioridade, porém não há pressão social ou movimentação política para implementação - nota 2; se não houver prioridade e nem pressão política - nota 0.
		Empoderamento da sociedade civil frente às demandas do saneamento básico e atuação diante dos processos de elaboração e implementação do PMSB.	Qual foi o nível de participação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil no processo de elaboração do plano e nas instâncias de implementação do plano? Há uma regularidade de participação dos movimentos sociais nas instâncias de implementação?	Identificar a participação levando em consideração a escala/escada de participação de Arnstein (1969).
		Mecanismos de controle social e participação da implementação do PMSB.	Foi institucionalizada alguma instância de controle social da implementação do PMSB? Tornou-se responsabilidade de algum conselho já existente? Há regularidade de reunião/participação? O saneamento básico e a implementação do PMSB são realmente pautas discutidas?	Foi institucionalizado um conselho ou comitê e funciona regularmente com a pauta de avaliação do plano - nota 3 (melhor condição para implementação); foi institucionalizado pelo plano e lei, porém não funciona com a avaliação de implementação - nota 1 (condição baixa para implementação); não houve definição - nota 0.
		Disponibilidade de informações à sociedade civil e capacidade de analisá-las para orientar a atuação frente à implementação do PMSB.	Há sistema de informação? É atualizado constantemente? Há divulgação aberta para a sociedade civil? É de fácil acesso/entendimento e é de conhecimento da sociedade civil?	Há sistema de informação atualizado e é de conhecimento da sociedade civil - nota 3 (melhor condição para implementação); há sistema de informação atualizado, porém não é de conhecimento da sociedade civil - nota 2 (condição média de implementação); não há sistema de informação - nota 0.

Fonte: Própria (2019).

## **7. VALIDAÇÃO DAS DIMENSÕES E VARIÁVEIS DA PROPOSTA METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PMSB POR MEIO DE CONSULTAS A ESPECIALISTAS**

Uma vez definidas as dimensões e variáveis para a avaliação da implementação de PMSB, como discutido no item 6, passou-se à fase de validação das dimensões de análise. Tal validação, como explicitado no item Metodologia, foi realizada por meio de consultas a especialistas e gestores municipais e, posteriormente, aplicada ao Método da análise estrutural proposto por Godet *et al.* (2007). A consulta a especialistas foi realizada por meio de um grupo focal e a dos gestores por meio de informantes-chave.

### **7.1. CONSULTAS A ESPECIALISTAS: CONDIÇÕES DE REALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DOS PARTICIPANTES**

#### **7.1.1. Consulta a grupo focal**

Como previsto na metodologia, o quadro de dimensões e variáveis relacionadas à avaliação da implementação de um Plano Municipal de Saneamento Básico foi submetido ao grupo de especialistas, seguindo as orientações da técnica do grupo focal, que inspirou o desenvolvimento desta atividade.

Foram convidados 17 especialistas com trajetória profissional relevante na temática de PMSB na Bahia. Dentre os convidados, 3 especialistas não responderam ao convite e não foi possível efetuar contato por outro meio de comunicação; 6 convidados responderam, concordaram em participar da pesquisa, porém possuíam compromissos na mesma data impossibilitando a presença; e 8 confirmaram presença na reunião do grupo de especialistas.

No entanto, o grupo de especialistas foi realizado com a presença de 6 participantes, visto que ocorreram 2 ausências. O perfil profissional dos participantes foi diversificado. Portanto, o número de participantes e o perfil indicaram a validade da realização da atividade, proporcionando múltiplos discursos e percepções sobre as seis dimensões (Tabela 4).

Em relação à quantidade de participantes, a pesquisa situa-se dentro da média sugerida pela literatura, que indica uma variação entre seis e doze participantes, para garantir a participação efetiva de todos. Além disso, a presença apenas de profissionais do gênero feminino possibilitou uma homogeneidade em relação a esse ponto.

Tabela 4 - Número, instituição e formação dos participantes do grupo de especialistas

<b>Instituição</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Formação</b>
Ministério Público do Estado da Bahia	1	Direito
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.	2	Engenharia Sanitária e Ambiental
		Assistência Social
Empresa privada - Empresa de consultoria na área de plano de saneamento básico	2	Engenharia Sanitária e Ambiental
Profissional autônomo que atua na área de plano de saneamento básico	1	Engenharia Sanitária e Ambiental
<b>Total</b>	<b>6</b>	

Fonte: Própria (2018).

O principal critério para a seleção dos especialistas foi a existência de um vínculo profissional com alguma instituição de elaboração ou implementação do PMSB, além da avaliação da atuação profissional do técnico na temática de planejamento do saneamento básico ou na elaboração do PMSB.

Apesar da predominância da formação de Engenharia Sanitária e Ambiental, houve a participação de profissionais do direito e da assistência social, permitindo o maior aprofundamento e esclarecimento das dimensões Jurídico/legal e Social.

A atividade teve duração de, aproximadamente, três horas, e iniciou-se com uma breve apresentação do título do projeto, os objetivos gerais e específicos e a metodologia do estudo. Toda a atividade foi gravada e acompanhada pela autora, atuando como mediadora e por uma auxiliar na transcrição do conteúdo em discussão. A mediadora interveio de maneira imparcial apenas para reduzir o domínio da palavra por algum participante, evitar conflitos e garantir a execução plena da atividade segundo roteiro-guia estabelecido.

### 7.1.2. Consulta a informantes-chave

A consulta a informantes chave foi realizada com gestores públicos envolvidos no processo de elaboração ou implementação do PMSB dos municípios selecionados nesta investigação. Essa atividade foi realizada à distância, facilitando a participação desses profissionais na pesquisa.

Foram convidados 4 gestores públicos para a participação da pesquisa, considerando a relevância da elaboração do PMSB, e foram recebidas respostas de 3 gestores, entre eles: Camaçari; São Desidério; e Portal do Sertão.

Em relação ao gênero, foram duas respostas de informantes-chave do gênero masculino e uma resposta do gênero feminino. Todos os informantes participantes possuem formação profissional em Engenharia Sanitária e Ambiental, o que possibilitou a facilidade da apropriação dos conceitos debatidos. Em relação a função e órgão, todos desempenham atualmente funções públicas em órgãos relacionados à implementação do PMSB.

A informante-chave representante do município de Camaçari esteve envolvida em todo processo de elaboração do PMSB, compondo como membro titular o comitê de coordenação e como membro suplente no comitê executivo.

O informante-chave do município de São Desidério representa a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, responsável pela gestão dos serviços públicos de saneamento básico.

O informante-chave, representante do Portal do Sertão, foi o Coordenador da Equipe Técnica do Projeto de elaboração dos PMSB nos dezesseis municípios, e atualmente ocupa a posição de Coordenador de Saneamento Básico no Consórcio (Quadro 9).

Quadro 9 - Perfil dos informantes chave que participaram da atividade para a validação da matriz de dimensões para a avaliação da implementação de PMSB

<b>Informante chave</b>	<b>Formação profissional</b>	<b>Função / órgão</b>
Camaçari	Engenheira Sanitarista e Ambiental	Prefeitura de Camaçari/ SEDUR
São Desidério	Engenheiro Sanitarista e Ambiental	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMATUR
Portal do Sertão	Engenheiro Sanitarista e Ambiental	Coordenador de Saneamento Básico

Fonte: Própria (2019).

## 7.2. DISCUSSÃO DA ADEQUAÇÃO DAS DIMENSÕES DE ANÁLISE PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PMSB

Para a validação das dimensões de análise, como já explicitado, fez-se uso do Método de Análise Estrutural, proposto por Godet *et al.* (2007).

De acordo os autores, a primeira etapa do método abrange a descrição objetiva das variáveis (no caso do estudo, as dimensões) do sistema, possibilitando o entendimento adequado, para a posterior realização da análise estrutural, que envolve a construção da matriz de análise estrutural com identificação de variáveis influentes e dependentes. Essa matriz objetiva relacionar as dimensões entre si, identificando o nível de influência entre elas, e dessa forma, identifica as principais dimensões que influenciam no sistema.

As dimensões de análise apresentam os principais aspectos considerados influentes para a implementação de um PMSB. Como já discutido neste estudo, considerou-se as seguintes dimensões: Política, Jurídico-legal, Institucional, Econômico-financeira, Técnico-operacional e Social. Assim, visando assegurar a realização da primeira etapa do Método de Godet *et al.* (2007) e de forma a deixar claro para os participantes do grupo focal e também dos informantes chave, o método da análise estrutural e os conceitos de cada dimensão foram apresentados e explicados aos participantes.<sup>4</sup>

### 7.2.1. Validação das dimensões de análise com a construção da matriz de análise estrutural por meio do grupo focal

Uma vez discutidas as dimensões de análise da avaliação da implementação de PMSB, passou-se à etapa de validação com o uso da análise estrutural. Essa análise envolveu a construção de uma matriz estrutural onde os especialistas realizaram a ponderação das dimensões. Para essa ponderação as dimensões expostas na linha foram relacionadas com as da coluna, conforme indica o Método de Godet *et al.* (2007). Assim, questionou-se aos participantes do grupo focal sobre a influência da dimensão (variável) da linha com a dimensão (variável) da coluna, considerando a

---

<sup>44</sup> Neste item, as dimensões analíticas serão tratadas como variáveis para permitir a adesão à terminologia usada por Godet *et al.* (2007), destacando-se que cada uma delas será identificada pelo seu grau de influência e dependência do processo de implementação de PMSB.

escala de 0 (sem influência), 1 (influência fraca), 2 (influência média) e a 3 (influência forte).

Para as relações entre variáveis para as quais houve um consenso em termos do grau de influência (forte, média, fraca ou sem influência), fez-se uma breve discussão e anotou-se a escala atribuída pelo grupo focal.

Por conta das diferentes formações e instituições dos participantes, as opiniões e visões foram diversificadas e possuíam importantes percepções sobre as interações entre as variáveis. Diante da dificuldade de estabelecer o consenso de algumas relações, o critério foi reestabelecido para a de maior frequência, ou estatisticamente denominada moda. A moda representa o valor mais frequente de um conjunto de dados, ou seja, foi considerada como de comum acordo a nota que tivesse mais votos.

A escolha pela moda otimizou o processo de validação das relações das variáveis, além de possibilitar ao especialista defender e considerar a sua nota individual, sem a necessidade de concordar com maioria. Nesses casos, era solicitado ao especialista que discorresse de maneira clara sobre sua não concordância com a maioria como justificativa para o entendimento do posicionamento contrário na análise do resultado.

Logo, das trinta interações entre variáveis foi possível obter o consenso de onze delas. Essas onze relações obtidas de maneira consensual foram consolidadas e estão demonstradas na cor azul escuro e como “Consenso Geral” (CG) no Quadro 10.

Nas outras dezenove relações entre variáveis, o consenso entre todos os especialistas não foi obtido, sendo necessário o uso da moda, após a discussão e argumentação dos diversos pontos de vistas do grupo. Essas relações estão demonstradas na cor azul claro e com letras CM (Consenso por Moda).

Dentre as dezenove relações obtidas por meio da moda, em oito delas apenas uma nota foi divergente da nota mais frequente, demonstrando assim que apesar de ter havido a discordância de um especialista, os outros optaram pela mesma escala, reforçando a coerência da validação via critério estatístico da moda.

Em duas relações não foi possível um consenso e os valores atribuídos não permitiram o uso da moda. As opiniões entre os especialistas foram divergentes e mesmo após a argumentação das partes, não houve aceitação para modificar valores inicialmente atribuídos. Como o grupo de especialistas possuía um número par de participantes foi aceito o impasse, que está representado pela cor laranja e como “Não

Consenso” (NC), foram estas: dimensão Institucional com Econômico-Financeira; e, a dimensão Social com a Institucional. Para ambas foi considerada o valor mais baixo dado entre os especialistas, representativa de menor relação.

A dimensão Jurídico-Legal foi a que obteve mais consenso com as demais, obtendo três relações de “Consenso Geral” entre os especialistas. As dimensões Institucional, Técnico-Operacional e Econômico/Financeira obtiveram dois “Consenso Geral” com as demais, e as dimensões Política e Social foram as de maior dificuldade, em ambas o “Consenso Geral” foi obtido em apenas uma dimensão/variável.

Quadro 10 – Concordância das relações da matriz estrutural da avaliação da implementação no grupo focal

Dimensão/ dimensão	Política	Jurídico- legal	Institucional	Técnico- operacional	Econômico- financeira	Social
Política		CM	CG	CM	CM	CM
Jurídico-legal	CG		CM	CG	CM	CG
Institucional	CG	CM		CG	NC	CM
Técnico- operacional	CG	CM	CM		CG	CM
Econômico- financeira	CM	CG	CM	CG		CM
Social	CM	CG	NC	CM	CM	
<b>Legenda:</b>						
	Relação obtida por consenso (CG)					
	Relação obtida pelo cálculo da moda (CM)					
	Relação onde não se obteve o consenso (NC)					

Fonte: Própria (2019).

A obtenção de consensos entre especialistas para a criação e validação de um instrumento de avaliação de políticas públicas é uma tarefa importante e envolve dificuldades visto que as diferentes experiências dos participantes em termos profissionais e pessoais influenciam nas percepções de cada um. Assim, a metodologia do grupo focal teve o objetivo de sanar essa limitação pela possibilidade de gerar o debate entre os especialistas.

A matriz estrutural indica o nível de influência entre as dimensões, representadas pelos valores indicados pelos especialistas. O somatório realizado em cada linha e cada coluna demonstra o grau de dependência ou de influência de uma variável sob o sistema em avaliação. Conforme havia sido pontuado pelos participantes do grupo focal, as dimensões estão intrinsecamente relacionadas e possuem valores muito próximos de dependência e influência.

As variáveis mais influentes, em uma ordem decrescente, foram: Política, Econômico-financeira; Institucional; Jurídico-legal, Social, e, por fim, Técnico-operacional. Ressalta-se que as dimensões Jurídico-legal e Social, obtiveram o mesmo valor (10). Por outro lado, a variável mais dependente foi a Técnico-operacional; no entanto por uma pequena diferença de um ponto as dimensões Política, Institucional, Econômico-financeira e Social apresentaram menor dependência, e, por fim, a Jurídico-Legal se configura como a menos dependente (Tabela 5).

Tabela 5 - Matriz estrutural das dimensões de avaliação da implementação de PMSB – Grupo Focal

Dimensão	Política	Jurídico-legal	Institucional	Técnico - operacional	Econômico - financeira	Social	$\Sigma$
Política	-	3	3	2	3	3	14
Jurídico-legal	2	-	2	2	2	2	10
Institucional	2	2	-	3	2	3	12
Técnico - operacional	1	1	2	-	2	1	7
Econômico - financeira	3	2	3	3	-	2	13
Social	3	2	1	2	2	-	10
$\Sigma$	11	10	11	12	11	11	

Fonte: Própria (2019).

### 7.2.2. Validação das dimensões de análise com a construção da matriz de análise estrutural por meio dos informantes-chaves

A ponderação da matriz estrutural pelos participantes da consulta a informantes-chave seguiu a ordem da linha para a coluna, conforme indica a metodologia, sendo preenchidas todas influências da dimensão (variável) da linha com a dimensão (variável) da coluna, considerando a escala de 0 (sem influência), 1 (influência fraca), 2 (influência média) e a 3 (influência forte).

Como a consulta foi realizada à distância por envio em meio eletrônico para facilitar a participação dos informantes-chave, não foi possível realizar uma discussão entre eles, nem tampouco obter a argumentação da escala de valores.

Dessa forma, os informantes-chave indicaram as relações entre variáveis entre forte, média, fraca ou sem influência, e após recebimento das três respostas de Camaçari, São Desiderio e Portal do Sertão, foi procedido a análise dos dados.

Das 30 relações, seis obtiveram o mesmo valor dos três participantes e foram consolidadas como “Consenso Geral”, demonstradas de cor azul escuro e como CG (Quadro 11). Vinte relações foram obtidas pela utilização da moda, ou do valor escolhido pelos informantes com maior frequência.

Em quatro relações não foi possível um consenso, e também o uso da moda não foi possível já que as opiniões dos três informantes-chave foram divergentes, e devido a impossibilidade de realizar um debate entre as partes, foi aceito o impasse, que está representado pela cor laranja e como “Não Consenso” (NC), foram estas: Dimensão Jurídico-legal com Técnico-operacional; Dimensão Jurídico-legal com Econômico-financeira; a dimensão Institucional com a Econômico-Financeira; e, por fim, a dimensão Técnico-operacional com a dimensão Social. Para as quatro não consensuais foi considerada a nota mais baixa dada entre os informantes, representativa de menor relação.

Quadro 11 – Concordância das relações da matriz estrutural da avaliação da implementação na consulta aos informantes-chave

Dimensão/ dimensão	Política	Jurídico-legal	Institucional	Técnico-operacional	Econômico-financeira	Social
Política		CM	CM	CM	CM	CG
Jurídico-legal	CM		CG	NC	NC	CG
Institucional	CM	CM		CM	NC	CM
Técnico-operacional	CM	CM	CM		CM	NC
Econômico-financeira	CG	CM	CM	CG		CM
Social	CG	CM	CM	CM	CM	
Legenda:						
	Relação obtida por consenso (CG)					
	Relação obtida pelo cálculo da moda (CM)					
	Relação onde não se obteve o consenso (NC)					

Fonte: Própria (2019).

As dimensões Jurídico-Legal e Econômico-Financeira foram as que obtiveram maior consenso, obtendo duas relações de “Consenso Geral” entre os informantes. As dimensões Políticas e Social obtiveram apenas um “Consenso Geral”, e as dimensões Institucional e Técnico-operacional não tiveram consenso, sendo necessário usar a moda.

Deve-se pontuar que devido à metodologia aplicada de envio por meio digital e a impossibilidade da realização do grupo focal, possibilitou o maior número de relações onde não foi obtido o consenso, da mesma forma que o número de “Consenso Geral” diminuiu. Os valores do grau de influência das relações entre as variáveis estão apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 - Matriz estrutural das variáveis de avaliação da implementação de PMSB – Informantes-chave

Dimensão	Política	Jurídico-legal	Institucional	Técnico-operacional	Econômico-financeira	Social	$\Sigma$
Política	-	3	3	3	3	3	<b>15</b>
Jurídico-legal	3	-	2	1	1	3	<b>10</b>
Institucional	3	3	-	3	1	2	<b>12</b>
Técnico-operacional	2	2	3	-	3	1	<b>11</b>
Econômico-financeira	3	1	3	3	-	2	<b>12</b>
Social	3	3	1	1	1	-	<b>9</b>
<b><math>\Sigma</math></b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	

Fonte: Própria (2019).

As dimensões com maiores somas nas linhas correspondentes, que representa o maior nível de motricidade ou influência no sistema, foram em ordem decrescente: Política; Institucional e Econômico-financeira, com a mesma nota; Técnico-Operacional; Jurídico-Legal e Social. Por outro lado, as dimensões mais dependentes foram: Política; Jurídico-legal e Institucional, com o mesmo valor; Técnico-operacional e Social com o mesmo valor; e, por fim, Econômico-financeira.

Quando comparados os dois resultados, que foram aplicados com técnicas de pesquisa diferentes (grupo focal e consulta a informantes-chave) e com atores diferentes (especialistas e gestores públicos), é possível inferir algumas conclusões em relação à concordância entre as relações:

- Foram onze relações obtidas pelo “Consenso Geral” (CG) entre especialistas e cinco entre os gestores. No entanto, duas dessas relações são comuns: dimensões Jurídico-legal e Social e dimensões Econômico-financeira e Técnico-operacional.
- Entre as relações que não se obteve consenso, foram duas entre os especialistas e quatro entre os gestores. Dentre essas, uma é comum: Dimensões Institucional e Econômico-financeira.

- Treze relações obtiveram o mesmo valor quando avaliadas entre os especialistas e informantes-chave. Essas relações representam dentro do sistema analisado, as de maior concordância.

### 7.3. ANÁLISE ESTRUTURAL DAS DIMENSÕES COM O USO DO MICMAC

As relações definidas pelos especialistas no grupo focal e na consulta a informantes chave foram consolidadas e com isso foi possível proceder as análises dos dados por meio do software do MICMAC, no qual permite obter as representações das influências diretas e indiretas entre as dimensões (Apêndice C).

#### 7.3.1. Análise das relações de influência direta

A análise de influência direta entre as dimensões é realizada a partir da verificação da soma das linhas e colunas, sendo estas a representação do grau de influência e dependência, representada em ordem crescente no Quadro 12.

É possível observar que a dimensão Política foi a de maior influência em ambas as validações. As dimensões Institucional e Econômico/financeira também tiveram segundo ou terceiro lugar na ordem de influência. A dimensão Técnico-operacional possuiu a pior indicação de influência de acordo com os especialistas, porém esteve na quarta posição entre informantes chave, superando as dimensões Social e Jurídico-legal.

Em relação à dependência, os resultados foram bem discrepantes, sendo que a dimensão Política esteve entre as primeiras colocações, bem como a dimensão Institucional. Os especialistas indicaram a Técnico-operacional como de maior dependência, fato não corroborado pelos informantes-chave. A única dimensão situada em uma mesma posição foi a Social, na quinta posição de dependência, portanto, sendo a penúltima menos dependente.

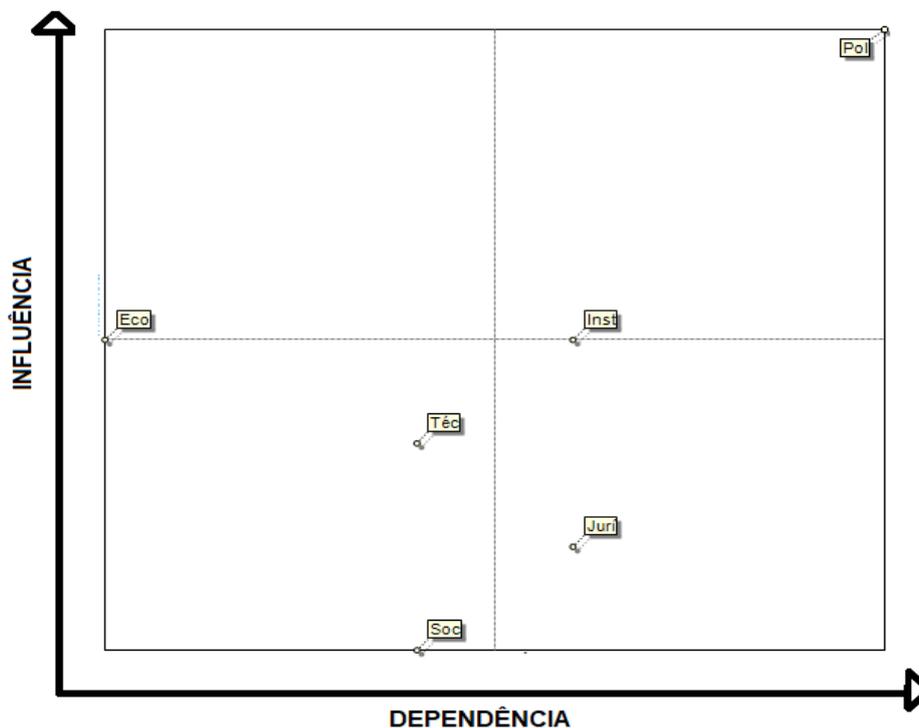
Quadro 12 - Ordem de influência e dependência direta das dimensões avaliadas

ORDEM DE INFLUÊNCIA		ORDEM DE DEPENDÊNCIA	
Informantes-chave	Especialistas	Informantes-chave	Especialistas
Política	Política	Política	Técnico-operacional
Institucional	Econômico-financeira	Jurídico-legal	Política
Econômico-financeira	Institucional	Institucional	Institucional
Técnico-operacional	Jurídico-legal	Técnica/operacional	Econômico-financeira
Jurídico-legal	Social	Social	Social
Social	Técnico-operacional	Econômico-financeira	Jurídico-legal

Fonte: Própria (2019) com base nos resultados do MICMAC.

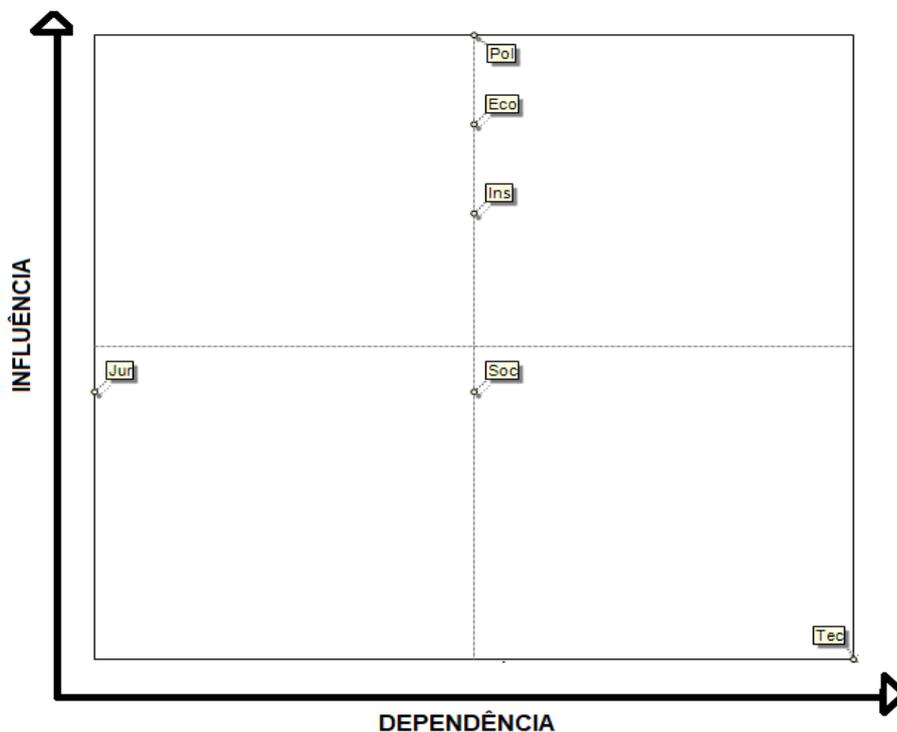
Além da definição da ordem de dependência e influência, o software MICMAC fornece a representação desse dado em um gráfico axial, permitindo assim melhor visualização, conforme a Figura 2 e a Figura 3.

Figura 2 - Mapa de influência e dependência direta pela consulta aos informantes-chave



Fonte: Própria (2019).

Figura 3 - Mapa de influência e dependência direta pela consulta ao grupo focal



Fonte: Própria (2019).

A dimensão Política foi considerada de maior influência no sistema em ambos grupos, com o valor da soma de 15 entre os informantes-chave e de 14 entre especialistas presentes no grupo focal, situando-se nos pontos mais extremos no eixo das coordenadas.

Pode-se dizer que esse o grau de influência é esperado ao se tratar da implementação de uma política pública. Embora não haja uma definição única para políticas públicas, Mead (1995 apud SOUZA, 2006) a define como a ação do governo à luz de grandes questões públicas. Para Lynn (1980 apud SOUZA, 2006) trata-se de um conjunto de ações de governo que irão produzir efeitos; e Dye (1984 apud SOUZA, 2006) define política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Ou seja, o Estado, na forma de governo, está presente em quase todas as principais definições, embora não seja o único ator no processo de formulação e implementação de uma política.

Dessa forma, é coerente que a dimensão política, definida como a atividade do governo municipal para a tomada de decisão e para resolução de conflitos dos interesses dos atores sociais, esteja relacionada de maneira forte e média com as demais dimensões, sendo a variável de alta influência.

Na consulta aos informantes chave a dimensão Política também foi a indicada como a de maior dependência. Essa ambiguidade da definição dessa dimensão entre esse grupo a situa em um eixo das variáveis de ligação, que são muito instáveis. Portanto, toda ação sobre essa variável tende a repercutir em outras na dinâmica global do sistema. A definição, portanto, pode estar relacionada à percepção do gestor público, o qual está subordinado à toda e qualquer ação política do Poder Executivo.

A dimensão Econômico-financeira entre os informantes chave foi a menos dependente, embora tenha sua influência mediana, e, de forma contrária, foi indicada pelos especialistas como influenciadora e com dependência mediana.

A questão econômica pode ser considerada como uma limitação para as políticas públicas sociais no Brasil, como as de saneamento básico. No Orçamento Federal executado no ano de 2018, estima-se que 40,7% do valor total foi executado para amortização e pagamento de dívidas públicas, seguindo de 24,5% para previdência social, restando apenas 34,8% para demais atividades governamentais. Desse total, apenas 9,8% dos recursos total para transferências a estados e municípios e 0,02% do orçamento geral foi investido em saneamento básico (AUDITORIA CIDADÃ, 2018).

Esse dado representa a chamada brecha fiscal vertical, na qual os municípios e estados dependem de transferências federais para a prestação de serviços públicos. No entanto, essas representam apenas um percentual de 9,82%, o que compromete a ideia de autonomia municipal para implementação do PMSB, visto que este depende diretamente dos repasses realizados pelo governo federal. Por conta disso, Silva e Melo (2000) indicam a disponibilidade de recursos como uma variável extremamente relevantes para políticas públicas descentralizadas.

Ferreira (2002 apud ARRETCHÉ, 2003) identificou que antes da municipalização dos serviços em saúde, os municípios eram responsáveis por 9,6% dos gastos consolidados, e em 2000 passou para 43%. Em relação à participação de financiamento dos recursos municipais, também houve um aumento. A partir da construção de um indicador chamado Despesas Livres em Saúde e Saneamento, Ferreira (2002 apud ARRETCHÉ, 2003) concluiu que, dos 4.591 municípios examinados em sua pesquisa, 776 gastavam mais de 30% com saúde e saneamento, e 2.100 municípios gastavam acima de 20%. Arretche (2001) reforça a necessidade do cumprimento da previsão de recursos estabelecidos na formulação da política para a execução das metas estabelecidas.

Esses estudos pontuam a influência que a dimensão Econômico-Financeira possui na implementação no PMSB, fator este indicado pelos especialistas e pelos informantes.

Em particular, os informantes-chave definiram esta dimensão como a menos dependente. Esse fato pode estar relacionado ao entendimento dos gestores públicos quanto a possível independência da provisão orçamentária, visto que esta não depende da implementação do PMSB, o que pode sugerir uma possível limitação da escolha realizada de utilização a pontuação mínima nas relações que estiveram sem consenso. Na consulta aos gestores públicos, duas relações não obtiveram consenso, o que resultou em uma pontuação mínima para ambas, acarretando a redução do valor da soma final.

A influência dessa dimensão no sistema, contudo, é respaldada não apenas pelos gráficos axiais, mas pela concordância dos dois grupos de validação em quatro das cinco relações que essa realizada com as demais, sendo caracterizada como influência forte as relações Econômico-financeira com a Política, com a Institucional, e com a Técnica, além da definição da influência média entre a Econômico-financeira e a Social.

A dimensão Jurídico-legal apresentou uma baixa influência em ambos os grupos, e indicou a dimensão de menor dependência no grupo dos especialistas, enquanto foi caracterizada com mediana dependência entre informante chave. Embora, algumas relações da dimensão Jurídico-Legal com as demais tenham sido caracterizadas como de forte influência ou dependência, não houve uma relevância no sistema. No gráfico de ambos os grupos de validação, esta dimensão está situada entre os eixos das variáveis do pelotão ou variáveis excluídas, ou seja, não são suficientemente conclusivas na dinâmica do sistema.

Embora a definição normativa seja essencial para apresentar clareza de objetivos da política e evitar possíveis falhas, a implementação não segue de forma restrita o modelo Weberiano, no qual indica que o agente atuante na burocracia é um fiel executor sem paixões ou julgamento, responsável pela execução obediente do que está delimitado na política (LOTTA, 2012). No processo de implementação, há uma distância entre os objetivos e desenhos e a tradução destes em intervenções públicas, já que as decisões dos implementadores são tomadas em decorrência do contexto político, institucional e econômico existente, chamado de contingências da

implementação ou exercício da discricionariedade dos burocratas (ARRETCHE, 2011; LIPSKY, 1980 apud LOTTA, 2012).

A dimensão Institucional está situada em um espaço mediano de dependência e influência, sendo que para os informantes-chave há uma maior dependência, enquanto para os especialistas, esta foi situada em um nível maior de influência.

Enquanto os gestores municipais indicaram a relação forte de influência desta dimensão em relação à Política, Jurídico-legal e Técnico-operacional, os especialistas indicaram forte influência da relação com a Técnica e Social. A influência dessa dimensão sobre o cumprimento de metas e avanços, representada pela Técnico-Operacional foi um consenso em ambos os grupos como forte.

Batista (2015) buscou avaliar a relação entre a adequação da burocracia, o quantitativo de funcionários, a capacidade e a politização e a implementação dos recursos nas políticas, e concluiu que a burocracia local possui papel fundamental na implementação de políticas descentralizadas como as de saneamento básico. Silva (2013) inclui a falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos como um dos entraves para a implementação de políticas.

Variáveis relacionadas a recursos humanos, como quantidade de número de profissionais e ausência de qualificação foram apontadas como entraves da implementação de políticas de saúde em alguns estudos (ARRETCHE, 1999). Lewis (2007 apud BATISTA, 2015) ainda constata que burocratas de carreira, ou seja, concursados e com estabilidade, costumam gerar resultados melhores em relação à burocratas indicados politicamente.

A dimensão Técnico-operacional foi a mais divergente nas avaliações, visto que os informantes chave a colocaram situada em um ponto próximo à metade do eixo da dependência e influência, enquanto os especialistas a colocaram como a de maior dependência e influência nula.

De outra forma, os especialistas acreditam na total dependência dessa dimensão em relação às outras, enquanto os gestores públicos a relativizaram. Entretanto, as relações de dependência da Dimensão Técnico-operacional com a Institucional e Econômico-financeira foram consideradas fortes por ambos os grupos, portanto, infere-se que o cumprimento de metas e objetivos do PMSB estão atrelados à

capacidade econômico-financeiro e disponibilidade de recursos, assim como depende da capacidade institucional para a realização dos projetos e ações.

Esse resultado encontra respaldo em diversos investigadores do campo da implementação de políticas, visto que a habilidade e o comprometimento de implementadores, estrutura de implementação, limitação de recursos e a organização do aparelho administrativo foram fatores intervenientes citados anteriormente (SABATIER; MAZMANIAN, 1979; HOGWOOD; GUN, 1984; SILVA; MELO, 2000; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A diferenciação entre a perspectiva da influência dessa dimensão também merece análise. A indicação dos especialistas quanto à influência nula desta em relação a outra dimensão não compactua com o entendimento dos gestores, que indicaram uma influência aproximadamente média. Os gestores, enquanto responsáveis próximos da implementação, reconhecem que o cumprimento de metas e o desenvolvimento de avanços tendem a gerar uma influência na dimensão Institucional e Econômico-Financeira forte e uma influência política e jurídica média. Isso significa que há uma retroalimentação de resultados positivos ou negativos em outras dimensões relacionadas, principalmente na possibilidade de melhoria ou piora na capacidade institucional e na capacidade econômica e de obtenção de recursos.

Sobre esse tema, Ramos (2012) indicou que a avaliação, seja de processo ou resultado, de política possui dupla natureza, uma vez que há o estudo da política (*of policy*), de forma sistemática é gerado um produto (*for policy*), ou seja, há a aplicabilidade da retroalimentação deste resultado.

A dimensão Social possui um posicionamento bem próximo em relação à dependência, todavia, obteve entendimentos diferentes quanto à sua influência: os especialistas indicaram a influência quase média, enquanto os gestores municipais indicaram a zero influência.

A dependência da dimensão social foi validada nos dois grupos como forte em relação à Política, média em relação à Econômica, e fraca em relação à Técnica em ambos os grupos. Enquanto sua influência foi validada como forte com a dimensão política e fraca com a Institucional.

Inicialmente é possível concluir que as dimensões social e política estão fortemente relacionadas em influência e dependência. De fato, a sociedade possui extrema

relevância em qualquer etapa do ciclo de política pública, inclusive implementação. Independente da concepção do Estado, seja ele pluralista, elitista ou estruturalista, há o entendimento da não neutralidade do Estado no processo de implementação, pois este além de atuar como ente de interesses próprios, também se constitui como espaço para atores de pressões exteriores, como movimentos sociais, corporações econômicas e organizações civis organizadas (ARRETCHE, 2011). Da mesma forma, reforça a premissa que a sociedade possui, em determinadas conjunturas políticas na correlação de forças, a capacidade de dar direcionamento na atuação e constrangimentos na atuação do governo.

Segundo Fleury e Ouverney (2014), políticas sociais como a de saúde, e a de saneamento básico, englobam formas diversas de relações sociais, de gestores e políticos, empresas prestadoras, indivíduos e grupo sociais religiosos, profissionais, movimentos sociais organizados, dentre outros. Diante desses diversos conflitos de interesses e de poder, o Estado tem papel fundamental de formular a política pública garantindo os direitos dos cidadãos, colocando-se como provedor, regulador e financiador dos serviços (FLEURY; OUVERNEY, 2014). É, portanto dentro dessa perspectiva, que a relação da dimensão Social e Política possui validação da relação forte, conforme foi indicada pelos especialistas e gestores.

A influência da dimensão social gerou uma divergência nas análises. Segundo Borja (2008) a participação da sociedade em processos participativos tende a estimular a implementação de um plano, visão esta compactuada por Lima e D'Ascenzi (2013).

No entanto, a participação por si só não garante uma influência relevante no processo, sendo este dependente do nível de participação. O nível de participação é uma hierarquização da extensão do poder aos cidadãos em determinar o resultado da ação públicas. Em 1969, Arnstein definiu a escada de participação em oito níveis, sendo estes:

1. Manipulação – não participação
2. Terapia – não participação
3. Informação – nível mínimo de concessão de poder
4. Consulta - nível mínimo de concessão de poder
5. Pacificação - nível mínimo de concessão de poder
6. Parceira - nível mínimo de concessão de poder

7. Delegação de poder – nível de poder cidadão
8. Controle cidadão – nível de poder cidadão

A não participação pressupõe a participação da população sem influência, nesse caso o objetivo é “educar” ou “curar” os participantes. Os níveis de informação e consulta, degraus 3 e 4, iniciam a concessão de poder, permitindo algum lugar de fala aos participantes, contudo, sem a garantia da aceitação das opiniões pelos tomadores de decisão. O degrau 5, pacificação, permite a participação e indicação das decisões, no entanto, a decisão final não é garantida. Na parceria inicia a possibilidade de negociação entre população e tomadores de decisão. Por fim, nos degraus 7 e 8, há o completo poder gerencial pela população ou, possui a maioria nos espaços de tomada de decisão, garantindo assim sua participação (ARNSTEIN, 1969).

Portanto, embora o controle social seja um dos princípios assegurados em todas as funções da gestão do saneamento básico, e o PMSB assegure o planejamento participativo, houve uma disparidade em relação à influência. A concepção dos gestores públicos quanto à influência reduzida que a dimensão social exerce sobre as demais dimensões pode estar embasado no nível de participação que esta possui na realidade municipal, provavelmente com graus de não participação ou de níveis mínimos de concessão de poder. Por outro lado, os especialistas ponderam a influência mediana da atuação social no processo de implementação.

Diante da análise das influências diretas entre as dimensões, é possível observar que a implementação não é apenas o processo de realização das atividades sequenciais definidas pelo plano, as relações discutidas demonstram a complexidade do processo, visto que as interferências e dependências são diversas durante a implementação.

### **7.3.2. Análise das relações de influência indireta**

A partir dos resultados da análise direta da matriz estrutural foram também verificadas as relações de influência indireta, que permitem verificar impactos difusos relacionados a cada dimensão.

Em relação à influência indireta entre as variáveis pontuadas pelo grupo focal, é possível observar que algumas relações antes definidas como mais importantes reduzem o nível de influência para fortes ou médias, tendo apenas quatro relações se

destacando com a influência mais importante: a relação Política e Econômico-financeira; Política e Institucional; Política e Técnico-operacional; Econômico-financeira e Técnica-operacional.

Pode-se concluir que a dimensão Política em seus impactos difusos ainda é capaz de influenciar três outras dimensões de forma significativa, entre elas a Econômico-financeira, a Institucional e a Técnico-operacional (Figura 4).

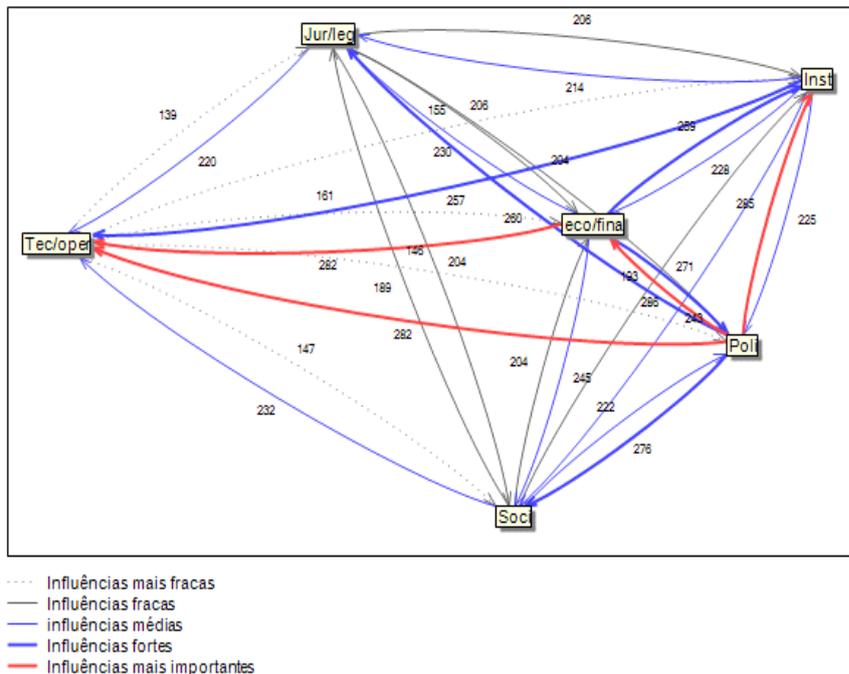
As duas dimensões com maiores valores de influência na interação direta continuaram com relações fortes na interação indireta, são elas: Política e Econômico-financeira. Em relação à mudança de hierarquia quanto à influência, houve uma troca de posições entre as dimensões Jurídico-legal e Social. Ou seja, na relação indireta, a dimensão Social passou a ter maior influência que a Jurídico-legal. Já em relação a dependência, houve uma maior alteração: a dimensão Política reduziu seu grau de dependência, a Institucional aumentou e a Econômico-financeira aumentou.

Ou seja, pode-se inferir que entre as relações indiretas, as dimensões preponderantes firmadas são Política e Econômico-financeira. Além disso, houve uma maior influência da dimensão Social em relação às outras, bem como resultou em uma maior dependência da dimensão Institucional/legal.

Já as influências indiretas das relações pontuadas pelos informantes-chave são reduzidas de forma considerável, ficando apenas uma caracterizada como forte: Política-Jurídico-Legal (Figura 5).

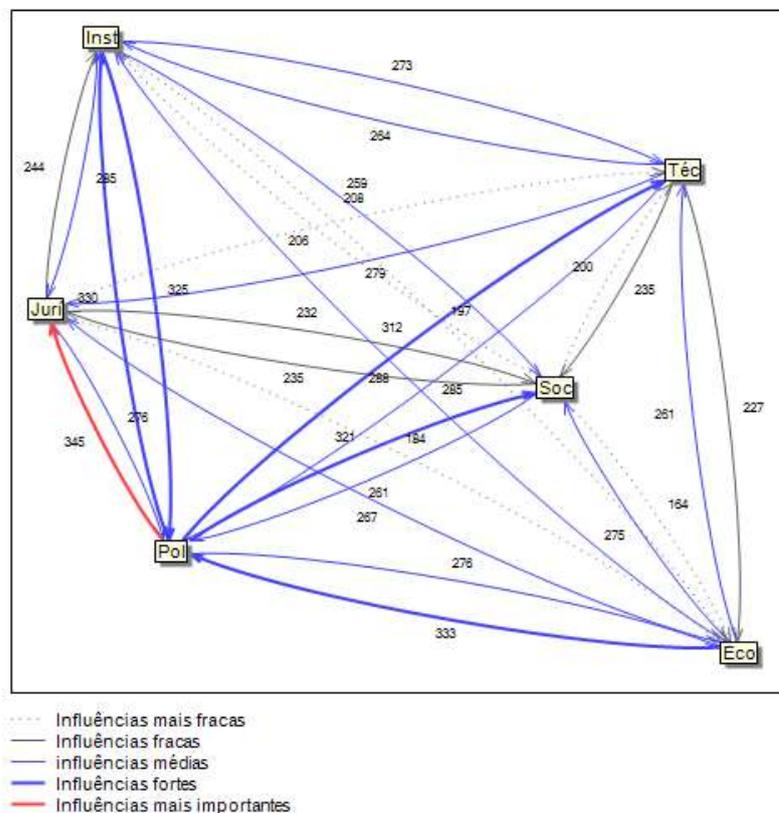
Em relação às modificações de classificação das dimensões, a Econômico-financeira obteve maior relevância na influência, enquanto a Institucional reduziu.

Figura 4 - Gráfico do nível de influência indireta entre as dimensões definidos pelo grupo focal com percentual de 100%



Fonte: Própria (2019).

Figura 5 - Gráfico do nível de influência indireta entre as dimensões definidos pelos informantes-chave com percentual de 100%



Fonte: Própria (2019).

A análise estrutural permitiu validar a definição das principais dimensões do sistema de avaliação da implementação de PMSB, ao mesmo tempo que possibilitou discutir sobre as relações complexas que estas possuem.

A realização da validação em dois grupos de características distintas (grupo focal com especialistas e informantes-chave com gestores públicos) possibilitou analisar as diferentes percepções destes em relação à influência e dependências entre as dimensões, e garantir, para aquelas relações com notas em comum por ambos grupos, o resultado mais legítimo.

Entende-se que diante das inferências realizadas nos resultados obtidos, a definição da matriz estrutural auxilie como subsídio para a estruturação de tomadas de decisões e processos de avaliações de implementação de PMSB mais adaptadas à realidade específica.

#### 7.4. HIERARQUIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS DAS DIMENSÕES VALIDADAS

Após a validação das relações entre as dimensões analíticas, as variáveis foram submetidas à hierarquização, realizada pelos seis especialistas e três gestores públicos.

Essa atividade forneceu informações da importância de cada uma das variáveis dentro da respectiva dimensão. Esse resultado pode auxiliar na aplicação da matriz, visto que indica as variáveis mais importantes e, possibilita qualquer utilização de avaliação ponderada no sistema estudado, pela possível atribuição de peso.

Nesse item cada dimensão foi apresentada com a hierarquização realizada pelos participantes da pesquisa, bem como a identificação da forma que o consenso foi obtido.

##### 7.4.1. Hierarquização da Dimensão Política

Conforme demonstra o Quadro 13, a variável considerada como a mais influente na dimensão *Política* está relacionada à motivação do poder municipal frente ao processo de elaboração do PMSB.

Essa variável pressupõe que gestões municipais engajadas na elaboração do PMSB, tendo incluído este na agenda governamental, possui maiores possibilidades de

alcançar melhorias nos serviços, enquanto os municípios que realizam por uma determinação legal de obrigatoriedade ou por meio de indução de outros entes, tendem a não incorporar a importância do instrumento de planejamento.

Lisboa (2013) buscou identificar a relação entre os fatores indutivos para o município elaborar o PMSB e a sua efetividade na implementação de ações locais pós-elaboração. Segundo a autora, os municípios elaboram o PMSB, assumindo seu papel de titular indelegável, por dois principais motivos: convicção ou obrigação.

Uma das hipóteses da autora, a convicção do processo de elaboração do PMSB pelos agentes do poder público municipal induz a maior participação de representantes da sociedade civil e municipal, enquanto plano motivado por obrigação tende a adotar metodologias mais tradicionais de planejamento com restrição de planejamento mais participativo (LISBOA, 2013).

Godet e Durance (2011) reforçam que há um aumento de êxito na ação governamental quando há uma postura pré-ativa deste ente para preparação de possíveis mudanças, e proativa, pela utilização de ferramentas de planejamento para identificação dessas possibilidades.

Por fim, a autora concluiu que a motivação do Plano interfere no decorrer do processo de planejamento, diferenciando principalmente os aspectos dos: atores envolvidos no processo; as etapas e atividades a serem realizadas; definições de diretrizes e ações; além da abordagem metodológicas para a participação social (LISBOA, 2013)

Os resultados dos estudos de caso apontam que a motivação se comportou como um aspecto chave para definir a efetividade: o plano que foi motivado pela convicção da adoção do planejamento tende a alcançar maior efetividade potencial, mas no plano em que a obrigação de atender a legislação se mostrou como o aspecto motivador mais relevante o potencial de efetividade tende a apresentar maior limitação (LISBOA, 2013, p. 156)

Similarmente, Silva (2012) identificou que as diferentes características das instituições elaboradoras podem influenciar no conteúdo dos Planos, tendo, portanto, um impacto a diferenciação da elaboração por conta própria municipal, por uma empresa terceirizada de consultoria, instituições de ensino e pesquisa ou companhias estaduais.

A segunda variável considerada como mais influente na dimensão *Política* diz respeito à existência de conflitos na agenda política frente às políticas públicas, tais como a de saneamento básico. Para isso, deve ser avaliada se a alternância do governo

municipal, caso tenha ocorrido, impacta na implementação. Diferentes governos e partidos políticos podem possuir visões discrepante quanto às políticas públicas, e em especial à política pública de saneamento básico, podendo este se constituir como pauta prioritária ou não dentro do plano de governo.

Carvalho (2001) discute a ligação entre as fases de elaboração e implementação de planos; contudo, indica que a modificação de governo a cada quatro anos pode ser um fator limitante da continuidade e execução de uma política ou plano. De forma semelhante, Ataíde (2012) buscando compreender as experiências de implementação de PMSB na promoção de justiça social e ambiental, identificou que a continuidade administrativa dos grupos políticos no Poder Executivo do município de Belo Horizonte foi determinante para a continuidade de implementação da agenda de saneamento construído no PMSB, enquanto no município de Alagoinhas, no qual houve uma mudança do grupo político após o período de elaboração, corroborou para a descontinuidade no processo e a não priorização do saneamento básico na agenda municipal.

Quadro 13 - Hierarquização das variáveis da Dimensão Política

<b>Dimensão</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Moda geral</b>	<b>Moda obtida a partir do consenso</b>
<b>Política</b>	Motivação do poder municipal frente ao processo de elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)	<b>1</b>	<b>3 especialistas e 1 gestor</b>
	Adequação das legislações e documentos oficiais municipais em relação à temática do saneamento básico e à implementação do PMSB	<b>5</b>	<b>3 especialistas e 1 gestor</b>
	Existência de conflitos na agenda política governamental, no seio da burocracia municipal, no legislativo municipal e na sociedade civil frente às políticas públicas, em especial à elaboração e implementação do PMSB e a capacidade política dos atores na construção de consensos	<b>2</b>	<b>3 especialistas e 1 gestor</b>
	Adesão e conflitos políticos-ideológicos dos atores sociais (governamentais, legislativo e sociedade civil) aos pressupostos da política e plano municipal de saneamento básico	<b>4</b>	<b>3 especialistas e 1 gestor</b>
	Capacidade política do Executivo municipal de dar direção à implementação da política pública e plano municipal de saneamento básico, seja por ações diretas ou com apoios externos	<b>3</b>	<b>2 especialistas e 2 gestores</b>

Fonte: Própria (2019).

#### 7.4.2. Hierarquização da Dimensão Jurídico-legal

O nível de conformidade da base legal após a aprovação do Plano e resolução dos conflitos observados foi caracterizada como a variável prioritária na avaliação da dimensão Jurídico-Legal, conforme indicado no Quadro 14.

A formulação de uma política resulta na formalização das decisões por meio de medidas administrativas do Legislativo (leis), do Executivo (decretos, medidas provisórias e resoluções), e do Judiciário (interpretação das leis, entre outros), sendo essa a fase final do processo decisório (SERAFIM; DIAS, 2012).

Na área de saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 deixa entender que a titularidade é do município, devendo este formular a sua respectiva política pública de saneamento básico, devendo para tanto, elaborar os planos de saneamento básico. Dessa forma, a Lei Nacional de Saneamento Básico atrela diretamente a elaboração do PMSB com a política municipal de saneamento básico.

Portanto, houve a priorização da variável responsável pelo o nível de conformidade da base legal, ou seja, a existência de mecanismos legais que fortalecem a implementação e a inexistência de conflito para aprovação destes mecanismos.

A formulação de uma Política Municipal formaliza a obrigatoriedade de implementação, coordenação e monitoramento da execução das ações e metas previstas no Plano. Caso contrário, quando não há aprovação do PMSB, este não possui teor de Lei, tornando-se apenas um instrumento consultivo da gestão municipal.

Quadro 14 - Hierarquia das variáveis da dimensão Jurídico-legal

Dimensão	Variáveis	Moda geral	Moda obtida a partir do consenso
Jurídico-Legal	Nível de conformidade da base legal após a aprovação do Plano e a resolução de conflitos observados	1	4 especialistas e 2 gestores
	Existência e qualidade política da base legal municipal para dar condições de orientação à implementação da política e plano municipal de saneamento básico	2	4 especialistas e 2 gestores

Fonte: Própria (2019).

A Funasa, em seu Termo de Referência (TR) para a elaboração de PMSB, aborda a diferenciação dos conceitos de política e plano. A política determina o modelo jurídico-institucional do saneamento básico a ser estabelecido no município, sendo muito mais abrangente que o conteúdo mais detalhista do plano.

Portanto, como última etapa do processo de elaboração do PMSB, o TR da Funasa indica a elaboração da minuta do Projeto de Lei Municipal de aprovação do PMSB, devendo este ser encaminhado para o Poder Legislativo Municipal, e aprovado em forma de Lei; ou para o Poder Executivo Municipal, aprovado em forma de decreto.

### **7.4.3. Hierarquização da Dimensão Institucional**

A partir da hierarquização das variáveis da dimensão Institucional, a variável “Capacidade gerencial do corpo técnico (número de funcionários, formação, estabilidade do funcionário para direcionamento das ações do PMSB)” foi indicada como a mais significativa dentre as indicadas, conforme Quadro 15.

Batista (2015) ao analisar a qualidade da burocracia e a interferência na implementação de recursos federais, definiu que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falha, e vice-versa: quanto maior o número de funcionários por habitantes e profissionais com qualificação de ensino superior, menor a quantidade de falhas, demonstrando que a qualidade da burocracia interfere na implementação de políticas descentralizadas.

Segundo Cline (2000), há duas principais definições para problemas na implementação. A primeira considera as falhas na estrutura administrativa organizacional, como incompetência técnica da equipe, preferências políticas, características estruturais das instituições, e resolução destas falhas está atrelada à clareza de objetivos da política e do controle do corpo gerencial, alcançada por meio de gerência efetiva.

Na segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses, e a existência ou não de cooperação dos participantes implementadores, nesse caso a solução atrelada é a construção de instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

Ambas definições de Cline (2000) apontam os problemas e falhas administrativas e organizacionais possíveis existentes na perspectiva de implementação *top down*, na qual há a separação entre política e administração e a abordagem considera que os implementadores são executores fiéis da política.

No entanto, em uma perspectiva *bottom up*, Lotta (2010, p. 15) considera que “o processo de implementação de uma política envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos”. E apesar de reconhecer que a existência de regras e hierarquias claras condicionem práticas na administração do seu exercício, por vezes não são capazes de moldar a ação do indivíduo, o agente da burocracia local. Conforme Arretche (2001 apud LOTTA, 2010, p. 38), “as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições”.

Lotta (2010) ao avaliar os agentes comunitários de saúde (ACS) na implementação de política, constatou que a prática exercida por estes varia de acordo com os usuários atendidos e as relações e vivências pré-estabelecidas entre eles, demonstrando a alta relevância da discricionariedade do burocrata a nível de rua no processo de implementação de uma política pública.

Peres e Alves (2009) debatem a gestão descentralizada da política de assistência social, e definem que esta representa uma carga excessiva para o Poder Público Municipal, que possui fragilidades e dificuldades financeiras, organizacionais, instrumentos gerenciais para o desempenho das funções.

Portanto, por ordem de hierarquia, foi definido que a capacidade gerencial é a mais preponderante, sendo seguida da adequação da estrutura organizacional. Em terceiro lugar foi indicada como relevante a compreensão e apropriação dos objetivos e metodologias do PMSB pelos profissionais envolvidos na implementação, em quarto lugar foi estabelecida a capacidade de articulação da secretaria responsável com outros setores e instituições e, por último, a realização da adequação das funções definidas pelo PMSB.

Quadro 15 - Hierarquização das variáveis da Dimensão Institucional

Dimensão	Variáveis	Moda geral	Moda obtida a partir do consenso
<b>Institucional</b>	Adequação da estrutura administrativa para a implementação do PMSB (existência de unidade/órgão responsável pelo saneamento básico, posição deste na hierarquia administrativa da prefeitura)	2	4 especialistas e 1 gestor
	Capacidade gerencial do corpo técnico (número de funcionários, formação, estabilidade do funcionário para direcionamento das ações do PMSB)	1	4 especialistas e 2 gestores
	Compreensão e apropriação dos atores sociais da base legal do saneamento básico (nacional, estadual e municipal)	3	4 especialistas e 1 gestor
	Capacidade da gestão de promover a interlocução intersetorial e interinstitucional para a implementação do PMSB	4	4 especialistas e 2 gestores
	Avanços/recuos na gestão do saneamento básico (planejamento, regulação, prestação e fiscalização dos serviços)	5	6 especialistas e 1 gestor

Fonte: Própria (2019).

#### 7.4.4. Hierarquização da Dimensão Técnico-operacional

A hierarquização da Dimensão Técnico-operacional resultou na definição da variável prioritária “mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação do PMSB”, sobrepondo as variáveis que definem o grau de cumprimento de metas e de avaliação da melhoria nos indicadores, evidenciando assim a importância do processo de implementação do PMSB ser um democrático, transparente e baseado no controle social (Quadro 16).

Segundo Ceneviva e Farah (2012), os mecanismos de controle social são instrumentos de controle democrático não eleitoral da sociedade, na qual a mesma pode acompanhar e controlar as ações da Administração Pública e os resultados das políticas, e devem ser utilizados não apenas para instrumentos de gestão, mas também como uma ferramenta para avaliação do desempenho da burocracia.

Essa variável possui relação com o conceito de *accountability* da gestão pública, na qual está baseada no controle e fiscalização das atividades públicas pelo próprio

governo e pela sociedade. Esse processo caracteriza uma corresponsabilização da sociedade pela fiscalização, da mesma forma que visa garantir a prestação de contas por parte dos gestores públicos (AKUTSU; PINHO, 2002; CENEVIVA; FARAH, 2012).

Embora a existência de mecanismos de controle social seja um princípio da LNSB para garantir à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos da política pública, é necessário reforçar que o processo de responsabilização, como previsto pela teoria de *accountability*, não induz necessariamente à maior fiscalização e acompanhamento da sociedade.

Quadro 16 - Hierarquização das variáveis da Dimensão Técnico-Operacional

Dimensão	Variáveis	Moda geral	Moda obtida a partir do consenso
<b>Técnico - Operacional</b>	Avanços/recuos do acesso e qualidade dos serviços públicos de saneamento básico	2	3 especialistas e 2 gestores
	Grau de cumprimento das metas do PMSB frente no período definido pelo Plano	3	2 especialistas e 1 gestor
	Mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação do PMSB (indicadores, relatórios, debates, audiências, sistemas de informação etc.)	1	5 especialistas e 2 gestores

Fonte: Própria (2019).

Em primeiro lugar, segundo Campos (1990, p. 35 apud AKUTSU; PINHO, 2002), a *accountability* somente pode ser garantida pelo exercício da cidadania ativa, “não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada”. Faria (2005) ainda argumenta que a literatura do *accountability* advoga por um ideal de Estado regulador e subsidiário, sendo determinantes os estímulos, os incentivos e os constrangimentos oriundos ou espelhados no mercado.

Portanto, apenas a garantia do acesso à informação dos mecanismos de acompanhamento não garante o avanço de implementação do PMSB, visto que estes podem estar limitados por outros fatores como: recursos, conhecimento técnico e cognitivo, dentre outros relevantes e que devem ser considerados. Ou seja, embora a avaliação seja necessária na implementação da política, ela só se torna útil quando há a retroalimentação para melhorias nas ações governamentais.

Da mesma forma, deve-se pontuar que a publicação e difusão da informação gerada não necessariamente se caracterizam como ferramenta de controle social, se não

disponibilizados em canais adequados de fácil acesso, se as informações não são claras ou facilmente interpretadas, não gerando a apropriação do conteúdo pelos cidadãos. Além disso, é possível aferir que atualização de portais eletrônicos e publicação de resultados pode ser uma limitação, principalmente em governos de esferas municipais, que possuem menos recursos tecnológicos, financeiros e humanos (AKUTSU; PINHO, 2002).

Ceneviva e Farah (2012) ao analisar dois sistemas de monitorização de programas governamentais, identificaram a inexistência da relação direta entre a implantação de sistemas de avaliação de políticas e níveis crescentes de transparência, verificação ou responsabilização, no entanto, a publicização dos dados e relatórios de avaliações promoveu a maior visibilidade das ações para a sociedade e, conseqüentemente, controle da burocracia, conforme concluíram em seu trabalho:

Finalmente, vale assinalar, já a título de conclusão, que o êxito da avaliação de políticas públicas como um mecanismo de controle democrático passa, necessariamente, por duas condições: a primeira é a transparência dos atos do poder público. Como já enfatizado, a transparência e a visibilidade das ações governamentais são peças-chave para a *accountability* de maneira geral, porém sem fidedignidade e clareza das informações não há possibilidade de apropriação pelos cidadãos dos resultados das avaliações de forma a poderem cobrar os agentes públicos. A segunda refere-se à incorporação de regras e procedimentos de fiscalização via participação social. A formulação e a implementação desse tipo de controle não podem se dar de maneira insulada pela burocracia; ao contrário, devem ser informadas e fiscalizadas pelas demandas da população — e pela sinalização de prioridades e comprometimento dos governantes, poder-se-ia acrescentar —, pois, de outro modo, a avaliação será, quando muito, uma ferramenta — muito importante, é verdade — de gestão da política ou do programa avaliado (CENEVIVA; FARAH, 2012, p. 1014)

#### **7.4.5. Hierarquização da Dimensão Econômico-financeira**

O PMSB possui em seu escopo de elaboração a definição de metas, objetivos em horizontes temporais com estimativa e fontes dos recursos financeiros necessários para a execução do PMSB. Normalmente são utilizados cenários de referência, baseado no método de Michel Godét, para definição do cenário mais realista e aplicável, buscando assim a exclusão de cenários muito utópicos ou muito pessimistas.

No entanto, no momento da implementação, o *policy environment* pode ser alterado de forma significativa, podendo dificultar o acesso a informações, recursos financeiros, controle, hierarquia e a execução de regras uniformes (SILVA; MELO, 2000). A

mutabilidade dos recursos e de prioridades dos agentes foram fatores limitantes para implementação de políticas descentralizadas no Brasil, indicados por Arretche (2001). Portanto, o baixo percentual de recursos investidos em saneamento básico historicamente, bem a existência do *gap* vertical de repasse de recursos da União para os municípios, implementadores das políticas públicas. O financiamento dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil é originado de diversas fontes, a exemplo da subvenção, subsídios com recursos orçamentários próprios, inversões diretas de capitais públicos e privados, empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais, desonerações fiscais e tributárias incidentes sobre os serviços, entre outras (PEIXOTO, 2009).

No entanto, segundo Borja (2014), os investimentos em políticas sociais, e em especial saneamento básico possui alta instabilidade quanto à garantia da continuidade e regularidade, principalmente em momentos de crise do capital no Estado burguês capitalista.

Não obstante, há a dificuldade de arrecadação de pequenos municípios que não possuem atividades econômicas em seus territórios, e são dependentes do repasse federal e de investimentos de recursos não onerosos. Dentro dessa realidade, Borja (2011) identificou uma disparidade entre o *deficit* dos serviços públicos de saneamento básico e os investimentos desses recursos, ou seja, os municípios mais necessitados não possuíam grandes repasses, e dentre os fatores que contribuem para essa realidade são: falta de capacidade dos pequenos municípios de elaborar projetos e solicitar financiamento; não enquadramento dos municípios nas regras de acesso aos recursos; dificuldades de atender as diretrizes do Conselho Curador do FGTS, tanto em termos do público-alvo, como na distribuição dos recursos entre os componentes.

Portanto, a variável de “Definição de mecanismos de financiamento da implementação do PMSB e elaboração de projetos de captação de recursos e sua aprovação e implementação” foi indicada como a mais relevante da dimensão Econômico-Financeira, demonstrando assim a dependência do município na busca por financiamentos externos e editais de captação de recursos.

A existência de previsões orçamentária no PPA/LOA e o cumprimento da execução orçamentária previstos foram indicados como variáveis secundária e terciária devido

à pouca condição municipal de previsão de orçamentos contínuos e planejados, consequência da dificuldade de arrecadação própria destes, e impossibilidade de investimento próprios em programas e ações, ressaltando a dependência de repasses e financiamentos externos.

Quadro 17 - Hierarquização das variáveis da dimensão Econômico-Financeira

<b>Dimensão</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Moda geral</b>	<b>Moda obtida a partir do consenso</b>
<b>Econômico-Financeira</b>	Existência de previsões orçamentárias no PPA/LOA e investimentos dos prestadores e grau de investimento para o saneamento básico à luz do PMSB e sua execução efetiva (prefeitura e prestadores de serviços)	<b>2</b>	<b>5 especialistas e 2 gestores</b>
	Definição de mecanismos de financiamento da implementação do PMSB e elaboração de projetos de captação de recursos e sua aprovação e implementação	<b>1</b>	<b>4 especialistas e 1 gestor</b>
	Cumprimento da execução orçamentária e dos investimentos conforme previstos no PMSB	<b>3</b>	<b>4 especialistas e 2 gestores</b>

Fonte: Própria (2019).

#### **7.4.6. Hierarquização da Dimensão Social**

Conforme já mencionado, o controle social é um dos princípios da LNSB e deve ser incorporado no processo de elaboração e implementação do PMSB. Um caminho de democratização foi aberto constitucionalmente pela Constituição Federal de 1988, reconhecida como a Constituição Cidadã, devido, dentre outros avanços, a institucionalização dos espaços de participação social. A partir disso, foram criados e reproduzidos os espaços públicos de participação, como os Conselhos Gestores, os Orçamentos Participativos, dentre outros (DAGNINO, 2004).

Embora reconheça a importância do crescimento das instâncias de participação social e democratização, Dagnino (2004, p. 143) argumenta “que o processo de encolhimento do Estado e a progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil têm caracterizado uma dimensão perversa”.

A autora revela a perspectiva de que os movimentos sociais e organizações da sociedade civil ao participarem desses espaços podem divergir do papel político de contraposição do Estado, ao invés da atuação e legitimação conjunta. Portanto, a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias ao mesmo tempo em que faz

parte de um processo democratizante e de busca pelos interesses públicos, pode acabar legitimando projetos e objetivos antagônicos.

A escala de Arnstein (1969) define os níveis de participação e as concessões de poder relacionadas a cada degrau. A participação, portanto, embora seja relevante e necessária para o planejamento e implementação de uma política pública, pode apenas representar um processo de “manipulação; terapia; informação; consulta, pacificação ou parceira” como sugerem os degraus que representam a não concessão de poder ou nível mínimo.

Portanto, o controle social para se constituir como instrumento capaz de favorecer a atuação da sociedade na avaliação de políticas públicas necessita da existência de espaços públicos para participação, porém também da garantia da qualidade e nível de participação engajada, com um nível de poder gerencial fornecida à população.

Segundo Carneiro (2006, p.165), embora os espaços de participação estejam garantidos, são diversos os principais obstáculos para a atuação consistente desses espaços, entre estes: ampliação da participação; o envolvimento e compromisso de atores centrais; instituição de mecanismos de controle e deliberação efetivos.

Tatagiba (2005) em seu estudo dos conselhos gestores municipais identificou que a maior parte dos conselhos não está cumprindo sua função deliberativa, devido à baixa capacidade de inovação e a participação mais reativa dos conselheiros. Entre os motivos estão: a centralidade do Estado, sob a forma de gestores municipais, na elaboração da pauta; a falta de capacitação dos conselheiros; falta de atores sociais para exercer a representatividade; dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses; manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade; recusa do Estado em partilhar o poder etc.

Dessa forma, a autora conclui que a participação nos conselhos municipais tem uma tendência mais branda e não crítica, não cumprindo o papel de ator no jogo de interesses na formulação e avaliação de uma política pública, se limitando apenas ao aspecto gerencial de garantia do controle social (TATAGIBA, 2005).

Por conta desses apontamentos, a principal variável definida na dimensão Social foi o “Empoderamento da sociedade civil às demandas do saneamento básico e atuação diante dos processos de elaboração e implementação do PMSB”, que visa identificar a frequência e o nível de participação das organizações e sociedade civil.

As outras variáveis que incluíam prioridade política do movimento, relacionada à existência de pautas de saneamento básico nos movimentos sociais, a institucionalização da instância de controle e a disponibilidade de informações à sociedade civil ocuparam as posições de terceira mais influente, segunda e quarta, respectivamente.

Esse resultado demonstra que a existência de instância de controle de implementação, por si só, não se constitui como relevante para o processo, bem como a prioridade política dos movimentos sociais não tende a gerar nenhum impacto se a participação destes não estiver garantida e efetivada nos processos e instância de tomada de decisão.

Ou seja, a existência de conselhos deliberativos com quantitativo de participação da sociedade civil cumprida não garante a participação efetiva nesses espaços, se não houver um nível de concessão de poder a estes atores. Outra questão frequentemente abordada na literatura é a disparidade de qualificação e informação dos conselheiros; segundo Gohn (2006), é necessário que os participantes e conselheiros possuam informações e conhecimento suficiente sobre o funcionamento das estruturas burocráticas, para o exercício da cidadania ativa, e não apenas serem integrados ao processo de forma passiva. Logo, a autora ressalta a importância de conceder condições igualitárias de participação e informação para os representantes da população e sociedade civil, reduzindo a centralidade dos gestores públicos nesses espaços (GOHN, 2006).

Quadro 18 - Hierarquização das variáveis da dimensão Social

Dimensão	Variáveis	Moda geral	Moda obtida a partir do consenso
<b>Social</b>	Prioridade política do movimento social frente ao saneamento básico e à implementação do PMSB	<b>3</b>	<b>3 especialistas e 1 gestor</b>
	Empoderamento da sociedade civil frente às demandas do saneamento básico e atuação diante dos processos de elaboração e implementação do PMSB	<b>1</b>	<b>2 especialistas e 2 gestores</b>
	Mecanismos de controle social e participação da implementação do PMSB	<b>2</b>	<b>3 especialistas e 2 gestores</b>
	Disponibilidade de informações à sociedade civil e capacidade de analisá-las para orientar a atuação frente à implementação do PMSB	<b>4</b>	<b>3 especialistas e 1 gestor</b>

Fonte: Própria (2019).

## 8. CONCLUSÃO

Em conclusão, os resultados obtidos contribuem para o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação de implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, na medida em que constata os níveis de relações entre as dimensões analíticas identificadas e hierarquiza as principais variáveis propostas em cada dimensão.

No tocante à validação pelos especialistas e informantes-chave das relações entre as seis dimensões propostas, foi possível inferir que há uma forte influência da Dimensão Política em relação às outras. As dimensões Econômico-financeira e Institucional também estiveram entre as mais influentes, sendo a dimensão Social, Jurídico-legal e Técnica as menos influentes no sistema.

Em relação à dependência foi identificado uma discordância sobre a dimensão Técnica/operacional, que esteve situada na quarta posição entre os informantes chave, porém em primeiro lugar entre os especialistas. No entanto, a dimensão Institucional ocupou o terceiro lugar de dependência em ambas as validações, assim como a quinta posição pela dimensão Social.

Portanto, embora todas as dimensões propostas tenham relevância no processo de implementação do PMSB, e fortes relações com as demais do sistema, pode-se concluir que as dimensões Política, Institucional e Econômico-financeira são as de maior influência quando analisadas por especialistas da área e informantes-chave da gestão administrativa pública.

A hierarquização das principais variáveis identificou os aspectos mais relevantes para a implementação de cada dimensão proposta, bem como pode servir como balizadoras para uma possível aplicação de avaliação ponderada em função da sua categorização e pontuação de acordo com os indicadores indicados.

As variáveis consideradas mais relevantes foram:

- Dimensão Política: Motivação do poder municipal frente ao processo de elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).
- Dimensão Jurídico-legal: Nível de conformidade da base legal após a aprovação do Plano e a resolução de conflitos observados.

- Dimensão Institucional: Capacidade gerencial do corpo técnico.
- Dimensão Técnico-operacional: Mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação do PMSB.
- Dimensão Econômico-financeira: Definição de mecanismos de financiamento da implementação do PMSB e elaboração de projetos de captação de recursos.
- Dimensão Social: Empoderamento da sociedade civil frente às demandas do saneamento básico e atuação diante dos processos de elaboração e implementação do PMSB.

Todas essas variáveis consideradas prioritárias possuem justificativa fundamentada na literatura como possível obstáculos ou gargalos para a implementação.

A principal limitação da pesquisa em questão é o curto recorte temporal das iniciativas de elaboração desses instrumentos para a aplicação da metodologia de avaliação proposta em municípios, objetivando a melhoria deste. Portanto, os indicadores de avaliação sugeridos para cada variável não puderam ser aplicados e reformulados em experiências municipais.

A segunda limitação decorreu da dificuldade de levantamento dos PMSBs elaborados na Bahia pela falta de banco de dados sistematizado. Essa limitação resultou em uma terceira, a dificuldade de identificação comprovada de municípios com PMSB elaborados para serem convidados a participar como informantes chave na validação do instrumento. O reduzido número de informantes-chave convidados e participantes interferiu em uma menor influência deste grupo nas respostas consolidadas, quando atreladas às seis respostas dos especialistas nas definições gerais de hierarquização. Por conta disso, a maioria das variáveis foram estabelecidas por uma moda com superioridade numérica de indicação pelos especialistas.

A avaliação sistemática da implementação é uma etapa importante do ciclo de política pública, visto que esta permite a identificação de obstáculos relevantes no processo, subsidiando a melhoria e adaptação de ações do poder público.

A proposição de uma metodologia para tal avaliação é apenas o ponto inicial na área de implementação de políticas de saneamento básico no Brasil, e se insere em um momento histórico no qual as conquistas sociais e políticas, tal qual a garantia do planejamento municipal, devem ser defendidas, consolidadas e aprimoradas, para que dessa forma ocorra o processo de reaprendizagem e reformulação necessária

para a melhoria e consolidação de um serviço público de saneamento básico mais equânime e universalista.

Sendo assim, recomenda-se a elaboração de novos estudos para ampliar a discussão sobre avaliação da implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico, bem como os seus resultados positivos, negativos e obstáculos enfrentados para a melhoria de seus processos e a consolidação deste como um instrumento técnico e político fundamental para melhorias nos serviços públicos de saneamento básico.

## 9. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

AGB PEIXE VIVO – **Agência Peixe Vivo**, 2018. Disponível em: <http://agenciapeixe vivo.org.br>. Acesso em: 18 ago. 2018.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n 5, p. 723-745, 2002.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALVES FILHO, H. T. **Panorama situacional dos planos municipais de saneamento básico nos municípios do Rio Grande do Norte**. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Sanitária) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016

ARAÚJO FILHO, V. F. O Quadro Institucional do Setor de Saneamento Básico e a Estratégia Operacional do PAC: Possíveis Impactos sobre o Perfil dos investimentos e a Redução do *Deficit*. **Boletim Regional e Urbano**, nº 01, IPEA, Brasília, Distrito Federal, p. 61 - 67, 2008.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning Association**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo. Cortez. Instituto de Estudos Especiais, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.43-57.

ATAIDE, G. V. de T. L. **Planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental: as experiências de Alagoinhas e Belo Horizonte**. 2012. 205 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) - Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Orçamento Geral da União**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

BARDACH, Eugene. On designing implementable programs. In: MAJONE, G; QUADE, E. **Pitfalls of analysis. International Series on Applied Systems Analysis**. Laxemburgo: Institute for Applied Systems Analysis, 1980.p. 72.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BEHRING, E. R. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

BERNARDES, R. S.; SCÁRDUA, M. P.; CAMPANA, N. A. **Guia para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento**. Brasília, Ministério das Cidades, 2006. p. 152.

BORJA, P C. Programa Bahia Azul: uma avaliação quali-quantitativa. **Cadernos**, v. 4, p. 11-36, 2006.

BORJA, P. C. Aspectos Teóricos do Planejamento Urbano. **Tema Transversais: Plano municipal de saneamento básico: guia do profissional em treinamento: nível 2** / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (org). Salvador: ReCESA, 2008. 99 p.

BORJA, P. C. **Panorama do saneamento básico no Brasil: análise situacional dos programas e ações federais**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011.

BORJA, P. C. **Peças Técnicas Relativas a Planos Municipais de Saneamento Básico**. 1. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 263.

BORJA, P. C.. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 2, p. 432-447, jun. 2014.

BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. (Org.). **Plano municipal de saneamento básico: Guia do profissional em treinamento nível 2**. Salvador: NURENE-ReCESA, 2008. v. 1. p. 99.

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex post**, v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. p. 301.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federal do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Guia Para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. p.152.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de

1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 de jan. 2007. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Pacto pelo Saneamento Básico – mais saúde, qualidade de vida e cidadania**. Resolução Recomendada nº 62, de 3 de dezembro de 2008. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil**. Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil, v. 7, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Panorama dos planos municipais de saneamento básico no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB**. Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Ministério das Cidades, 2014.

\_\_\_\_\_. **TERMO DE REFERÊNCIA (TRD) PARA ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**. 1. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2016. p.67.

\_\_\_\_\_. **TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO**. 1. ed. Brasília: Funasa, 2018. p.187.

CARDOSO Jr. **Política e Planejamento n Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019**. Texto para discussão 2020. Brasília: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização, p. 149-167. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, S. (org.). **Políticas públicas – Coletânea**, v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO, S. N. Avaliação de Programas Sociais – balanços das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, v.17, n.4, p. 185-197, 2003.

CARVALHO, S. N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, p.130-135, 2001.

CAVALCANTE, P. A implementação municipal das Políticas Sociais: Uma análise espacial. **Planejamento e políticas públicas**, n 42, 2014. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/485/331>> Acesso em: 10 nov. 2017.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 3, 2000, p. 551-571. Disponível

em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.127.7216&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CONTANDRIOPOULOS, AP. Avaliando a institucionalização da avaliação. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, pg. 705-711, 2006

COUTO, L. F. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento - RBPO**, v.4, n.2. Brasília, 2014. p. 120-132.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CUNHA, E. O. **O campo de estudo sobre implementação de políticas públicas reflexões sobre possíveis contribuições para a análise das políticas de permanência na educação superior. Equidade no ensino superior - FAGED**, Salvador, 2015.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DE LEON, P.; DE L. L. What ever happened to Policy Implementation? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, p. 467-492, 2002.

DEUBEL, A. N. R. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DOWBOR, L. **Introdução ao Planejamento Municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N. (org.); CARVALHO, M. C. B. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42.

DUARTE, A. J. M. A.; SILVA, A. M. A.; LUZ, E. M.; GERARDO, J. C. Transferências federais no Brasil. **Revista de Economia**, v. 37, n. 1, ano 35, p. 169-196, 2011.

FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. The Structure and Debates of Planning Theory. **Reading in Planning Theory**. Wiley-Blackwell, 2012.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 16, p. 46-85, 2006.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986.

FLEURY, S. **Estado sem Cidadãos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. M. **Política de Saúde: uma política social**. In: GIOVANELLA, L. (org.). Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FONSECA, J. J. S. da. **Metodologia da pesquisa científica**. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000. p.211-259. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

GANS, H. J. “**Planning for people, not buildings**”. Environment and Planning, v. 1, p. 33-46, 1969.

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

GODET, M. “**A caixa de ferramentas**” da prospectiva estratégica. Caderno n. 5. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia, 2000. Disponível em: <<http://www.institutobrasilrural.org.br/download/20080615095245.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

GODET, M. “**From anticipation to action A handbook of stratégie prospective**”. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO, 1991.

GODET, M.; DURANCE, P. **A prospectiva estratégica – Para empresas e os territórios**. IEESF: Escritório de Planejamento Estratégico da Unesco, 2011.

GODET, M.; DURANCE, P.; A Prospectiva Estratégica para as Empresas e os Territórios. **Cadernos do LIPSOR**. Caderno nº 20. Paris, 2007.

GOHN, M. G.. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

GONDIM, S. M G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2002.

HEALEY, P. Traditions of Planning Thought. In: FAINSTEIN, S. S.; CAMPBELL, S. **Reading in Planning Theory**. Wiley-Blackwell, 2012. p. 214-235.

HOGWOOD, B.W.; GUNN, L. A. **Policy Analysis for the real world**. Oxford University Press, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em síntese**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

ISF-UTS; SNV. ‘**Are we doing the right thing? Critical questioning for city sanitation planning**’. Institute for Sustainable Futures, University of Technology Sydney and SNV Netherlands Development Organization, Sidney, 2016. p.34. Disponível em: <<https://www.uts.edu.au/sites/default/files/Arewedoingtherightthing-criticalquestioningforcitysanitationplanning.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, p. 251-275, 2011.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, p. 50-63, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/108186>>. Acesso em 04 mar. 2018.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas públicas: Perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n 48, Curitiba, p. 101-110, 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.18, n.4, p. 341-348, 2013.

LISBOA, S.S. **Planejamento Municipal de Saneamento por Convicção ou por Obrigação? Uma avaliação das implicações em Penápolis/SP e Itapira/SP**. 2013. 182 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49, 2012.

LUETHI, C.; MOREL, A.; TILLEY, E.; ULRICH, L. **Community-Led Urban environmental sanitation planning: CLUES - Complete guidelines for decision-makers with 30 tools**. Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology (Eawag), 2011.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, v. 12. Brasília: Ipea, 2006.

MARQUES, E. As políticas Públicas na Ciência Política. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

MATLAND, R.E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n.2, p. 145-174, 1995.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. (2 Tomos). Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, C. **Estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. **Implementation and public policy – with a New Postscript**. University Press of America, 1983.

MCCONVILLE, J. R. M. **Unpacking Sanitation Planning – Comparing Theory and Practice**, 2010, 124 p. Thesis for Doctor of philosophy Department of Architecture - Chalmers University of Technology, Ggöthenburg, Sweden, 2010.

MELO, G.B. **Avaliação da Política Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas (BA) – contornos da participação e do controle social**. 2009. 211 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTATINO, P.; SANTOS, N. C. Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagens de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MORAES, L. R. S. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. **Revista VeraCidade**, ano v, n.6, dez. 2010.

MORAES, L. R. S.; BORJA, P. C. **Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: Experiências e Recomendações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-americana da Saúde, p. 148, 2009.

MORGAN, D. L. **Focus groups as qualitative research**. 2. ed. Local?: Sage Publications, 1997

MUNIC - **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2017.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista Interface**, v. 3, n. 2, p. 31-45, 2006.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-287, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr 2018.

PARKINSON, J.; LÜTHI, C.; WALTHER, D. **Sanitation21 - A Planning Framework for Improving City-wide Sanitation Services**. Londres: IWA, Eawag-Sandec, GIZ, 2014.

PEIXOTO, J. B. Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento. In: BRASIL. **Ministério das Cidades. Coletânea sobre saneamento básico e a Lei 11.445/2007**. Brasília, DF, 2009. Livro III, p. 497-508

PEREIRA, T. S. T.; HELLER, L. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 20, n. 3, 2015.

PEREIRA, T.S.T. **Conteúdo e metodologia dos planos municipais de saneamento básico: um olhar para 18 casos no Brasil**. 2012. 209 f. Monografia (Especialização em Gestão e Tecnologia do Saneamento). Curso da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2012.

PERES G. A. L.; ALVES, A. L. C.. O Município e a gestão descentralizada e Participativa Da Política De Assistência Social. **Serviço Social & Realidade**, v. 18, n. 1, 2009.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (org.), **Avaliação de políticas sociais uma questão em debate**. Instituto de Estudos Especiais, 1999.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte de avaliação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, pg. 1271-1294, 2012.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Texto para discussão,4, Brasília, DF: CEPAL/IPEA, 2010. p.69.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 310 p.

ROSENSWEIG, F; PEREZ, E.; CORVETTO, J.; TOBIAS, S. **Improving Sanitation in Small Towns In Latin America and the Caribbean - Practical Methodology for Designing a Sustainable Sanitation Plan**. Washigton: The Environmental Health Project, 2002.

RUA, M. das G.; ROMANINI, M. **Para aprender Políticas Públicas: Volume 1: Conceitos e Teorias**. Material do Curso Online de Políticas Públicas. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)> Acesso em: 17 nov. 2017. |

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. **La implementación de las políticas**. México, 1996.

SABATIER, P.; MAZMANIAM, D. The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. **Policy Analysis**, p. 481-504. University of California Press, 1979.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão de literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, 2002.

SILVA, F. J. A. da. **A natureza dos planos municipais de saneamento é influenciada pelas instituições elaboradoras? Um estudo comparativo em três municípios de Minas Gerais**. 2012. 139 f. Dissertação (Programa De Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.

SILVA, S. P. **Avanços e limites da Implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Texto para Discussão 1898, Brasília: IPEA, 2013.

SILVEIRA, R. B.; HELLER, L.; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 601-622, ago. 2013.

SILVEIRA, R.B. **Princípios no planejamento em saneamento básico: estudo comparativo de três experiências brasileiras**. 2012. 188 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Públicas**, Brasília: Enap, 2018. p. 112.

SOUZA, A. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n.4, p.5-29, 2004.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, n. 39, p. 11-24, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SSWM. **City Sanitation Plans according to the NUSP**, 2015. Disponível em: < <http://www.sswm.info/content/city-sanitation-plans-according-nusp>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. In: **Ministerio para las Administraciones Públicas**: Madrid, 1994. Disponível em: <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS14/MGTSV-5/semana1/Subirats.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia e Política**, n. 25, p. 209-213, 2005.

TAYLER, K.; COLIN, J.; PARKINSON, J. **Strategic Planning for Municipal Sanitation – A Guide**. Londres: GHK Research and Training, 2000.

THOENIG, J-C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n.2, p. 54-71, 2000.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>>. Acesso em: 30 out. 2017.

WINTER. S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G., PIERRE, J. **Administração Pública**. Brasília: ENAP, 2010.

WSP. **Urban Sanitation in Indonesia: Planning for Progress**. Abril, 2009. Disponível em: <[http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/Urban\\_San\\_Indonesia.pdf](http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/Urban_San_Indonesia.pdf)>. Acesso em: 14 de jul. 2017.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A**  
**MODELO DE ENVIO PARA OS INFORMANTES-CHAVE**

**CAMINHOS E DESCAMINHOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: UM OLHAR A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DA BAHIA**

**ATIVIDADE 1 – MATRIZ ESTRUTURAL**

**Objetivo da atividade:** A primeira atividade consiste na elaboração da matriz estrutural que identificar as relações existentes entre as dimensões relacionadas à implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico. O objetivo da atividade é atribuir valores/notas a cada dimensão em relação a outra, conforme a influência direta entre elas.

**O preenchimento da matriz de influência é feito da linha para a coluna, momento no qual é indicada a influência que a variável da linha exerce nas variáveis das colunas.**

**O valor/nota varia de 0 a 3, sendo: 0 quando não há relação direta; 1 para uma relação fraca; 2 para relação média e; 3 para uma relação forte.**

Exemplo:

Para cada linha, deve ser realizada a seguinte pergunta em relação a todas as colunas:

Qual a relação que a dimensão Política tem sobre a dimensão Jurídica / Legal? A partir dessa pergunta, a nota deve ser correspondente à relação de influência direta entre elas, podendo esta ser 0, 1, 2 ou 3.

A segunda pergunta deve ser: Qual a relação que a dimensão Política tem sobre a dimensão Institucional? A partir dessa pergunta, a nota deve ser correspondente à relação de influência direta entre elas, podendo esta ser 0, 1, 2 ou 3.

**Esse mesmo processo deve ser realizado para todas as relações das dimensões.**

Dimensão	Definição / Objetivo
<b>Política</b>	Analisar a atividade do governo municipal para a tomada de decisão e para resolução de conflitos dos interesses dos atores sociais na elaboração e implementação do PMSB
<b>Jurídica/legal</b>	Analisar o conteúdo do PMSB e da base legal municipal, Política Municipal de Saneamento Básico, quanto à qualidade e conformidade para a implementação
<b>Institucional</b>	Analisar a capacidade institucional do município para a implementação do PMSB
<b>Técnico / Operacional</b>	Analisar os avanços/recuos do saneamento básico municipal frente às metas e objetivos da implementação do PMSB
<b>Econômica / Financeira</b>	Analisar a capacidade econômico-financeiros do município para implementação do PMSB
<b>Social</b>	Analisar a atuação social no processo de elaboração e implementação do PMSB.

**1 - NUMERAR AS DIMENSÕES DE ACORDO COM A RELAÇÃO DE INFLUÊNCIA ENTRE ELAS**

DIMENSÃO / DIMENSÃO	Política	Jurídica/legal	Institucional	Técnico / Operacional	Econômica / Financeira	Social
<b>Política</b>	-					
<b>Jurídica/legal</b>		-				
<b>Institucional</b>			-			
<b>Técnico / Operacional</b>				-		
<b>Econômica / Financeira</b>					-	
<b>Social</b>						-

**ATIVIDADE 2 – HIERARQUIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS**

**Objetivo da atividade:** A segunda atividade é a hierarquização das variáveis de cada dimensão. Cada dimensão é composta por diversas variáveis que devem ser numeradas de acordo com a relevância que possuem dentro da dimensão correspondente, hierarquizando-as. Cada variável deverá ter sua nota definida de acordo com a comparação de relevância entre as variáveis listadas na mesma dimensão.

Exemplo: A dimensão política possui 5 variáveis no total, portanto, cada uma delas deve possuir uma hierarquização em relação às outras quatro. Vamos supor que a variável "Motivação do poder municipal frente ao processo de elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)" tenha a maior relevância, portanto, deve ser hierarquizada como 1/5, enquanto as outras devem ser hierarquizadas como 2/5, 3/5, 4/5 e 5/5. Caso a dimensão tenha 2 variáveis, como a Jurídica/Legal, as variáveis devem ser hierarquizadas como 1/2 e 2/2. Essa mesma atividade deve ser realizada para todas as variáveis em cada dimensão.

Dimensão	Definição / Objetivo	Variáveis	Perguntas de referência	Hierarquização das variáveis por dimensão
<b>Política</b>	Analisar a atividade do governo municipal para a tomada de decisão e para resolução de conflitos dos interesses dos atores sociais na elaboração e implementação do PMSB	Motivação do poder municipal frente ao processo de elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)	Qual foi o principal motivo de elaboração do PMSB? Foi realizado por interesse e iniciativa própria ou envolveu algum programa de cunho governamental? De que forma foi executada a sua elaboração?	
		Adequação das legislações e documentos oficiais municipais em relação à temática do saneamento básico e à implementação do PMSB	As leis e documentos oficiais municipais posteriores incorporam o PMSB (Plano diretor, Plano Municipal Ambiental, Plano de Educação, Plano Municipal de Saúde, leis, etc)?	
		Existência de conflitos na agenda política municipal, no seio da burocracia municipal, no legislativo municipal e na sociedade civil frente às políticas públicas, em especial à elaboração e implementação do PMSB e a capacidade política dos atores na construção de consensos	Houve alternância de poder no município durante a elaboração e após a sua conclusão que impactou a pauta de implementação do PMSB? Caso tenha ocorrido, a agenda do novo governo municipal incorpora saneamento básico?	
		Adesão e conflitos políticos-ideológicos dos atores sociais (governamentais, legislativo e	Os princípios e pressupostos definidos durante a elaboração do plano foram integralmente incorporados à	

**APÊNDICE B**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ASSINADO PELOS**  
**ESPECIALISTAS E INFORMANTES-CHAVE**



Universidade Federal da Bahia  
 Mestrado de Meio Ambiente, Água e Saneamento  
 Departamento de Engenharia Ambiental

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO  
 BASEADO NAS DIRETRIZES CONTIDAS NA RESOLUÇÃO CNS N° 466/2012 DO  
 MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Prezado (a) senhor (a),

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa intitulada "Caminhos e desdobramentos da implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico: um olhar a partir de experiências no estado da Bahia", que tem por objetivo avaliar a implementação de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) no estado da Bahia, a partir de um marco teórico-conceitual, visando contribuir para definição de referenciais metodológicos para a avaliação de políticas públicas de saneamento básico no Brasil.

Desta forma, para o desenvolvimento desse estudo é necessário a realização de uma consulta à informantes-chaves, profissionais atuantes nessa área de pesquisa e na implementação desse instrumento de política pública, com objetivo de identificar quais as dimensões e variáveis relevantes no processo de implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Asseguramos que não haverá risco de constrangimento/desconforto ao responder as informações, e que terão sua identidade e privacidade resguardadas e mantidas em sigilo, tendo acesso apenas os pesquisadores envolvidos e em caso de recusa da sua participação não haverá penalidades. Afirmamos que os participantes da pesquisa terão acesso ao registro do consentimento e resultados da pesquisa.

Entretanto, sua contribuição será fundamental para a compreensão das dimensões e variáveis interferentes na implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico. Pedimos ainda, sua autorização para publicar os resultados desta pesquisa em eventos científicos e em revistas.

Se ainda houver dúvidas V.Sa poderá entrar em contato com os pesquisadores responsáveis por meio dos telefones: (71) 3263-9783 ou (71) 99265-6669 e e-mail: [alinecoelho@ufba.br](mailto:alinecoelho@ufba.br); [borja@ufba.br](mailto:borja@ufba.br) – Endereço: Rua Prof. Aristides Novis, 02, Federação, Salvador-Ba. CEP 40210-630, Escola Politécnica.

Declaro ter entendido a finalidade da pesquisa e consinto participar voluntariamente do estudo por meio do preenchimento das questões solicitadas pela Universidade Federal da Bahia.

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019

Assinatura do (a) participante: \_\_\_\_\_

  
 Prof.ª Dra. Patrícia Campos Borja  
 Orientadora de Pesquisa  
 (UFBA/DEA/MAASA)

\_\_\_\_\_  
 Aline Coelho Nogueira  
 Mestranda  
 (UFBA/DEA/MAASA)

**APÊNDICE C**  
**VISÃO GERAL DO SOFTWARE MICMAC**

Micmac - Matriz - Especialistas

Arquivo Edição Exibir Dados Resultados Tutorial Janela 7

Mapa de influências/dependências diretas

Mapa de influências/dependências diretas

Pol  
Eco  
Ins  
Jur  
Soc  
Fed

Influência

Dependência

© LPSOR-EPITA-MICMAC

Fechar

C:\Users\alme\Desktop\Micmac-especialistas.vml - © LPSOR-EPITA-MICMAC

The image shows a screenshot of the Micmac software interface. The main window is titled 'Mapa de influências/dependências diretas'. It features a grid with variables (Pol, Eco, Ins, Jur, Soc, Fed) and axes labeled 'Influência' and 'Dependência'. The main application window has a menu bar (Arquivo, Edição, Exibir, Dados, Resultados, Tutorial, Janela 7) and a sidebar with a tree view of analysis options.